



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 15.11.2001  
COM(2001) 672 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES  
PARLEMENT**

**BETREFFENDE EEN GEMEENSCHAPPELIJK BELEID INZAKE ILLEGALE  
IMMIGRATIE**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES  
PARLEMENT**

**BETREFFENDE EEN GEMEENSCHAPPELIJK BELEID INZAKE ILLEGALE  
IMMIGRATIE**

**Inhoud**

1.	Samenvatting.....	3
2.	Deel I - Inleiding .....	5
3.	Deel II – Richtsnoeren, streefdoelen en vereisten.....	7
3.1.	Inzicht in het verschijnsel .....	7
3.2.	Inachtneming van internationale verplichtingen en mensenrechten .....	8
3.3.	De ketenbenadering .....	9
3.4.	Voorkomen van illegale immigratie.....	10
3.5.	Uitvoering van de bestaande bepalingen .....	11
3.6.	Passende sancties op criminele activiteiten .....	11
4.	Deel III –Actieplan.....	13
4.1.	Visumbeleid .....	13
4.2.	Uitwisseling en analyse van informatie.....	15
4.3.	Maatregelen vóór de grens.....	17
4.4.	Grensbeheer: Naar de ontwikkeling van een Europese grenswacht .....	19
4.5.	Verbetering van de samenwerking en coördinatie op operationeel niveau .....	20
4.6.	De uitgebreide rol van Europol.....	21
4.7.	Vreemdelingenrecht en strafrecht .....	22
4.8.	Terugkeer- en terug- en overnamebeleid.....	27
5.	Conclusie .....	28

## **1. SAMENVATTING**

Nu de Europese Raad van Laken voor de deur staat, is een kritiek stadium bereikt wat betreft de tenuitvoerlegging van zowel het Verdrag van Amsterdam als de conclusies van de Top van Tampere. Aangezien de Commissie de meeste voorstellen inzake asiel en legale immigratie heeft ingediend, moet thans ook aandacht worden besteed aan het aspect van de illegale immigratie, dat nog ontbreekt in een alomvattend immigratie- en asielbeleid. De Commissie doet de Raad en het Europees Parlement hierbij onderstaande mededeling betreffende een gemeenschappelijke beleid inzake illegale immigratie toekomen.

De Commissie heeft zes gebieden aangewezen waarop mogelijk maatregelen ter preventie en bestrijding van illegale immigratie kunnen worden genomen:

- 1. Visabeleid**
- 2. Infrastructuur voor uitwisseling van informatie, samenwerking en coördinatie**
- 3. Grensbeheer**
- 4. Politieke samenwerking**
- 5. Vreemdelingenrecht en strafrecht**
- 6. Terugkeer- en terug- en overnamebeleid**

Uitgaande van de bestaande instrumenten en maatregelen op nationaal niveau tracht de Commissie verdere vooruitgang te stimuleren en synergie te bewerkstelligen tussen de nationale inspanningen door deze in Europees verband te plaatsen. Voorts wenst de Commissie bij te dragen tot de lopende besprekingen op Europees niveau:

- Ervan uitgaande dat iedere maatregel om illegale migratiestromen tegen te gaan zo dicht mogelijk bij de betrokken illegale migranten moet worden genomen, dient de EU, met inachtneming van het EU-beleid inzake mensenrechten, acties te bevorderen in de landen van herkomst en doorreis en de door deze landen uitgevoerde acties te steunen. Deze acties dienen een intensieve uitwisseling van informatie te behelzen, evenals kennisoverdracht en financiële steun voor gerechtvaardigde beheersingsmaatregelen.
- Gezien het belangrijk is de hand te houden aan de bestaande gemeenschappelijke bepalingen, met name wat betreft de gemeenschappelijke normen voor het verstrekken van visa en grenscontroles, dient de EU haar inspanningen op het gebied van grensbewaking uit te breiden.
- De administratieve samenwerking dient te worden geïntensiveerd, o.a. door verdere ontwikkeling van het netwerk van verbindingsfunctionarissen of toepassing van het beginsel van gezamenlijke grenscontroleteams.
- Met het oog op verbetering van de samenwerking en coördinatie tussen de politiediensten van de lidstaten zou een permanente technische ondersteuningsfaciliteit tot stand kunnen worden gebracht om steun te verlenen bij het vergaren, analyseren en verspreiden van informatie, om administratieve samenwerking te coördineren en gemeenschappelijke gegevensbanken voor migratiebeheer te beheren.

- Alle mogelijkheden op het gebied van de moderne technologie en telecommunicatie dienen te worden aangewend om praktische samenwerking te verbeteren, bijvoorbeeld in het geval van het ‘early warningsysteem’ inzake illegale migratiestromen.
- Uitwisseling van informatie met inbegrip van statistieken en analyses dient te worden bevorderd door middel van diverse maatregelen, zoals verhoging van de kwaliteit van statistieken of de oprichting van een Europees Observatorium voor migratie.
- Het beginsel van adequate en vergelijkbare sancties tegen personen die illegale immigratie bevorderen dient te worden uitgewerkt en geharmoniseerd. Dit impliceert met name strenge straffen voor criminele activiteiten. De inbeslagneming van op illegale wijze verkregen financiële voordelen wordt eveneens aangemerkt als een essentiële factor.
- Zwartwerk door illegaal in de EU verblijvende personen is een ander zorgwekkend verschijnsel, dat verdere actie vereist om te bewerkstelligen dat het minder aantrekkelijk wordt voor werkgevers en het geen pullfactor vormt voor potentiële illegale migranten.
- Politieke samenwerking moet worden uitgebreid door Europol een prominentere rol toe te wijzen.
- De ontwikkeling van een communautair terug- en overnamebeleid dient te worden voortgezet en de lopende onderhandelingen met derde landen dienen te zijner tijd te worden voltooid.

Daarenboven is de Commissie voornemens discussies te organiseren betreffende een aantal nieuwe en innoverende begrippen om de illegale immigratie aan te pakken:

- Het terugkeerbeleid moet verder worden ontwikkeld met bijzondere aandacht voor interne coördinatie, in verband waarmee o.a. gemeenschappelijke normen moeten worden vastgesteld en gemeenschappelijke maatregelen moeten worden ingevoerd. De Commissie zal derhalve in de zeer nabije toekomst een **groenboek betreffende het communautaire terugkeerbeleid** indienen.
- De aanzet voor de oprichting van een Europese grenswacht zal worden geschetst om dit proces te vergemakkelijken. Nadere bijzonderheden zullen worden bekendgemaakt in een **mededeling betreffende het Europese grensbeheer**, die de Commissie in de nabije toekomst zal indienen.
- De EU dient zich te bezinnen op de totstandbrenging van een Europees identificatiesysteem voor visa, dat uitwisseling van informatie betreffende verstrekte visa tussen de lidstaten mogelijk zou maken. **Met het oog daarop zal de Commissie een haalbaarheidsstudie betreffende de totstandbrenging van een Europees identificatiesysteem voor visa uitvoeren.**

## 2. DEEL I - INLEIDING

De preventie en bestrijding van de illegale immigratie zijn wezenlijke aspecten van het gemeenschappelijke en alomvattende asiel- en immigratiebeleid van de Europese Unie<sup>1</sup>. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zijn nieuwe bevoegdheden in het leven geroepen krachtens de nieuwe titel IV van het EG-Verdrag. Terwijl artikel 62 van het EG-Verdrag de rechtsgrond vormt voor bepalingen in verband met de grenscontrole en het visabeleid, wordt in artikel 63, lid 3, van het EG-Verdrag uitdrukkelijk verwezen naar maatregelen inzake illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring van illegaal in de EU verblijvende personen. Aangezien voorts bij de bevordering van de illegale immigratie in de meeste gevallen georganiseerde criminele netwerken betrokken zijn die op internationaal niveau opereren, zijn tevens de desbetreffende bepalingen van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake politie en justitiële samenwerking in strafzaken (de artikelen 29, 30, 31 VEU) van toepassing.

In het Actieplan van Wenen van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd, van december 1998<sup>2</sup> werd reeds verklaard dat niet alleen prioriteit diende te worden verleend aan het beheersen van de migratiestromen maar dat er ook spoedig praktische voorstellen moesten worden gedaan om de illegale immigratie doeltreffender te bestrijden.

Daarenboven heeft de Europese Raad er in de conclusies van Tampere van oktober 1999<sup>3</sup> de nadruk op gelegd dat alle fasen van de migratiestromen doeltreffender moeten worden beheerd en dat de illegale immigratie bij de bron moet worden aangepakt. Voorts heeft de Europese Raad opgeroepen tot nauwere samenwerking tussen de lidstaten en bevestigd dat nieuwe lidstaten het desbetreffende acquis volledig dienen te aanvaarden, met inbegrip van de normen die tot stand zijn gekomen in het kader van de samenwerking op basis van het akkoord van Schengen<sup>4</sup>. In het kader van de Raad bleek de gemeenschappelijke belangstelling voor de bestrijding van illegale immigratie, de behoefte aan samenwerking en de vastbeslotenheid om criminele netwerken te bestrijden eens te meer uit de recente overeenkomst betreffende de richtlijn tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf en het bijbehorende kaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf evenals uit de richtlijn betreffende de harmonisatie van de geldboetes die aan vervoerders worden opgelegd voor het vervoeren naar de lidstaten van onderdanen van derde landen die niet over de vereiste documenten beschikken om daarin te worden toegelaten.

De Commissie heeft een eerste reeks doelstellingen met het oog op een doeltreffender bestrijding van illegale immigratie vastgelegd in het scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van "vrijheid,

---

<sup>1</sup> Vgl. COM(2000)755 def.; COM(2000)757 def.

<sup>2</sup> Vgl. PB 19, van 23 januari 1999, blz. 1.

<sup>3</sup> Vgl. de punten van 22 tot en met 25.

<sup>4</sup> Vgl. PB 239, van 22 september 2000, blz. 1.

veiligheid en rechtvaardigheid” in de Europese Unie<sup>5</sup>. Behalve van verbeteringen op het gebied van de uitwisseling van informatie en statistieken wordt melding gemaakt van een efficiënte bestrijding van mensenhandel en van de economische uitbuiting van migranten, evenals van de samenwerking met landen van herkomst en de totstandbrenging van een samenhangend gemeenschappelijk beleid inzake terug- en overname en terugkeer.

In haar Mededeling over een communautair immigratiebeleid<sup>6</sup>, die zij in november 2000 heeft goedgekeurd, legt de Commissie de nadruk op de noodzaak van een alomvattend gemeenschappelijk migratiebeleid waarbij rekening wordt gehouden met de veranderende economische en demografische behoeften van de Europese Unie. Immigratie dient plaats te vinden binnen een duidelijk wettelijk en procedureel kader om de migratiestromen op doeltreffende wijze te beheren en vervalsing van de mededinging te voorkomen: **illegale binnenkomst of illegaal verblijf dient niet te leiden tot de gewenste stabiele vorm van verblijf**. Er is op de legale arbeidsmarkt niet alleen toenemende behoefte aan hooggeschoolde maar ook aan laaggeschoolde arbeidskrachten. In ieder geval mogen illegaal in de EU verblijvende personen niet worden beschouwd als een reservoir waaruit kan worden geput om in tekorten aan arbeidskrachten te voorzien, ook al is het duidelijk dat de mogelijkheid om te kunnen beschikken over zwartwerkers kan worden gezien als de belangrijkste pullfactor voor potentiële migranten. Toch kan het openen of heropenen van legale migratiekanalen niet worden beschouwd als de universele oplossing voor het probleem van de illegale immigratie.

In juli 2001 heeft de Commissie een verdere mededeling goedgekeurd die voorstellen bevat inzake een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid als aanvulling op het wetgevingskader<sup>7</sup>. Dit houdt in dat er Europese richtsnoeren worden vastgesteld die de lidstaten op nationaal niveau zullen uitvoeren. In deze mededeling heeft de Commissie voorgesteld aanvankelijk zes richtsnoeren vast te stellen op de reeds door de Europese Raad van Tampere aangeduide essentiële gebieden. Het derde door de Commissie genoemde richtsnoer, dat het beheer van de migratiestromen tot thema heeft, betreft de intensivering van de strijd tegen illegale immigratie, mensensmokkel en mensenhandel.

De Commissie overweegt een brede aanpak van het vraagstuk van de illegale immigratie waarbij optimaal gebruik dient te worden gemaakt van de verschillende institutionele mogelijkheden die in de Verdragen zijn vervat. Niettemin moet voortdurend rekening worden gehouden met diverse kanten van de situatie waaronder mensensmokkel en mensenhandel zoals beschreven in punt 4.7.

---

<sup>5</sup> Vgl. COM(2000) 782 def.; COM(2000) 167 def.

<sup>6</sup> Vgl. mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid, COM (2000) 757 def.

<sup>7</sup> COM (2001) 387 def.

Uitgaande van de Europese richtsnoeren inzake immigratie, die op nationaal niveau moeten worden uitgevoerd, dient nog nader te worden omschreven wat de bestrijding van de illegale immigratie op het niveau van de EU moet omvatten. Op vele gebieden bestaat er blijkbaar een band met het illegale verkeer van personen naar de EU en illegaal verblijf in de EU. Het oogmerk van deze mededeling is een samenhangend kader vast te stellen voor de huidige ontwikkelingen, die vooralsnog als een eerste fase kunnen worden beschouwd, alsmede voor mogelijke toekomstige initiatieven op EU-niveau. Zij heeft ten doel de kernelementen van een dergelijk beleid aan te geven (deel II) en op gestructureerde wijze te schetsen welke toekomstige maatregelen en samenwerkingsvormen kunnen leiden tot de ontwikkeling van een doeltreffende gemeenschappelijke bestrijding van illegale immigratie (deel III).

### **3. DEEL II – RICHTSNOEREN, STREEFDOELEN EN VEREISTEN**

#### **3.1. Inzicht in het verschijnsel**

Illegale immigratie vertoont vele aspecten wat betreft de betrokken personen en de wijze van illegale binnenkomst en illegaal verblijf. In de eerste plaats zijn er degenen die het grondgebied van een lidstaat op illegale wijze binnenkomen. Dit kan hetzij de vorm aannemen van illegale overschrijding van een grens of van binnenkomst langs een grenspost met gebruikmaking van valse of vervalste documenten. Vaak heeft deze illegale binnenkomst een individueel en zelfstandig karakter. Illegale binnenkomst wordt echter in toenemende mate ook georganiseerd door reisagenten die zorgen voor vervoer, tijdelijk onderkomen, reisdocumenten, informatie, toezicht of andere ondersteunende diensten vanaf de landen van herkomst tot de doorreislanden en het land van bestemming. De prijzen die voor mensensmokkel moeten worden betaald zijn zeer hoog, zodat vele illegale immigranten hun spaargeld grotendeels of geheel moeten afstaan. In gevallen waarin illegale immigranten deze prijs niet kunnen betalen, worden zij vaak het slachtoffer van mensenhandelaars die hen uitbuiten om “terugbetaling” van de reiskosten te verkrijgen.

Er is tevens een groot aantal illegaal in de Europese Unie verblijvende personen die zijn binnengekomen met een geldig visum of een geldige verblijfstitel, maar die langer zijn gebleven (“overstayed”). Anderen komen eenvoudigweg binnen met geldige reisdocumenten wanneer zij op grond van hun nationaliteit vrijgesteld zijn van de visumplicht voor verblijven van korte duur. Dit legale verblijf wordt echter illegaal wanneer de betrokkene werkzaamheden als zelfstandige of in loondienst opneemt waartoe hij of zij niet gerechtigd is op grond van de vrijstelling van de visumplicht of het verkregen visum. In vele gevallen overschrijden personen met een geldige verblijfstitel en werkvergunning eenvoudig de wettelijk toegestane verblijfsduur of overtreden zij anderszins de bepalingen in verband met hun verblijf.

Uiteraard is het, aangezien er sprake is van niet op geldige documenten berustend verblijf, niet mogelijk de juiste verhouding tussen de verschillende categorieën personen die illegaal in de EU verblijven te schatten. Het ziet er echter naar uit dat elk van hen een significant aspect vertegenwoordigt van het totale verschijnsel van de illegale immigratie en dat bij iedere toekomstige actie de nodige aandacht moet worden besteed aan elk van deze categorieën. Om hiertoe echter doeltreffend te

kunnen overgaan dient een verdere grondige analyse van het verschijnsel te worden uitgevoerd om te kunnen uitmaken welke de adequate instrumenten zijn voor de verschillende categorieën illegaal in de Unie verblijvende personen en vormen van illegaal verblijf.

De Commissie spreekt zich uit voor verdere inspanningen om de vormen van illegaal verblijf in de Europese Unie te analyseren teneinde toekomstige maatregelen beter af te stemmen op de werkelijke problemen die om een oplossing vragen en de illegale immigratie op doeltreffende wijze te verhinderen en te bestrijden. Met het oog daarop beveelt de Commissie in deel III aan de nodige instrumenten en structuren in het leven te roepen om analyse op EU-schaal mogelijk te maken.

### **3.2. Inachtneming van internationale verplichtingen en mensenrechten**

Bij maatregelen in verband met de bestrijding van illegale immigratie moet het recht om te beslissen over de toelating tot het grondgebied van onderdanen van derde landen worden afgewogen tegen de verplichting om personen die werkelijk internationale bescherming behoeven deze bescherming ook te bieden. Dit geldt met name voor verplichtingen inzake bescherming uit hoofde van het Europees Mensenrechtenverdrag, en met name artikel 3, en het Vluchtelingenverdrag van Genève, met name de artikelen 33 en 31. Laatstgenoemd artikel luidt als volgt: *“De Verdragsluitende Staten zullen geen strafsancities, op grond van onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatig verblijf, toepassen op vluchtelingen die, rechtstreeks komend van een grondgebied waar hun leven of vrijheid in de zin van artikel 1 werd bedreigd, zonder toestemming hun grondgebied binnenkomen of zich aldaar bevinden, mits zij zich onverwijld bij de autoriteiten melden en deze overtuigen, dat zij geldige redenen hebben voor hun onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatige aanwezigheid.”*

Doeltreffende maatregelen tegen illegale immigratie zijn van wezenlijk belang om het publiek ervan te overtuigen dat de toelating om humanitaire redenen gegrond is, aangezien zij misbruik van het asielstelsel verhinderen. Niettemin moet de strijd tegen de illegale immigratie op menselijke en evenwichtige wijze worden gevoerd. De lidstaten dienen derhalve de mogelijkheid na te gaan snelle toegang te bieden tot bescherming zodat de vluchtelingen niet hun toevlucht behoeven te nemen tot illegale immigratie of mensensmokkelaars. In dit verband zouden de lidstaten een ruimer gebruik kunnen maken van hun discretionaire bevoegdheid door toe te staan dat een groter aantal asielaanvragen vanuit het buitenland wordt ingediend of dat verzoeken om bescherming in de regio van herkomst worden behandeld en door de aankomst van vluchtelingen op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken door middel van hervestigingsregelingen. Door een dergelijke aanpak zou een voldoende mate van bescherming van vluchtelingen kunnen worden bewerkstelligd, terwijl deze verenigbaar zou zijn met een stelsel van doelmatige maatregelen ter verhindering van illegale migratiestromen. Welke maatregelen er ten slotte ook worden opgezet om de illegale immigratie te bestrijden, de specifieke behoeften van potentieel kwetsbare groepen zoals minderjarigen en vrouwen dienen in acht te worden genomen.



Zoals de Commissie heeft verklaard in haar Mededeling Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend van november 2000<sup>8</sup>, is zij van mening dat de behandeling van verzoeken om bescherming in de regio van herkomst en het vergemakkelijken van de binnenkomst van vluchtelingen op het grondgebied van de lidstaten via een hervestigingsprogramma instrumenten kunnen zijn die snelle toegang tot bescherming mogelijk maken en voorkomen dat vluchtelingen het slachtoffer worden van netwerken van illegale immigratie en mensensmokkel. Met het oog daarop heeft de Commissie opdracht gegeven voor twee studies betreffende deze nieuwe aanpak van de bescherming.

### 3.3. De ketenbenadering

Inspanningen op het gebied van het migratiebeheer kunnen geen volledig effect sorteren indien de maatregelen niet vanaf de aanvang van de migratieketen worden genomen, dat wil zeggen dat de vrede, de politieke stabiliteit, de mensenrechten, democratische beginselen en duurzame economische, sociale en milieuontwikkeling in de landen van herkomst moeten worden bevorderd. Daarom moeten migratieaspecten worden geïntegreerd in de bestaande partnerschappen, die het algemene kader vormen van onze betrekkingen met derde landen.

Als volgende stap dient de samenwerking te worden ontwikkeld met de landen van doorreis. Mensensmokkelaars maken gebruik van verschillende middelen van vervoer en verschillende routes voor hun illegale activiteiten. Doorgaans zijn er geen rechtstreekse verbindingen vanuit de voornaamste landen van herkomst beschikbaar. Bijgevolg is doorreis door derde landen gebruikelijk. Illegale migranten maken gebruik van leemten in de grenscontrole en andere tekortkomingen in de controlevoorzieningen. Bepaalde doorreislanden geven blijk van een zekere terughoudendheid om de illegale migratiestromen naar behoren aan te pakken, aangezien zij vrezen tot een van de landen van bestemming te worden. Er moet daarom een dialoog worden opgezet met de landen van doorreis om hen te stimuleren tot grotere inspanningen om dit probleem op te lossen. Zo zouden bijvoorbeeld maatregelen hunnerzijds tot vaststelling van de status van vluchtelingen en hun opvang in deze landen concreet kunnen worden gesteund.

In de context van de uitbreiding moeten de kandidaat-landen het bestaande EU-acquis ten aanzien van de bestrijding van illegale immigratie in hun binnenlandse wetgeving en praktijken overnemen. Dit betekent dat het Schengen-acquis zoals vervat in artikel 8 van het Protocol van Schengen volledig moet worden aanvaard. Tevens dienen de kandidaat-landen gedetailleerde actieplannen in te dienen voor de tenuitvoerlegging van het Schengen-acquis.

Erkend dient te worden dat er, ondanks de bestaande controlemaatregelen, illegale migratiestromen binnen de buitengrenzen van de EU kunnen blijven bestaan omdat illegale migranten de lidstaat van hun keuze via andere lidstaten trachten te bereiken. Ondanks reeds genomen maatregelen om de illegale migratie in de hand te houden en de samenwerking tussen de lidstaten in goede banen te leiden moet ook binnen het grondgebied van de lidstaten worden voortgegaan met het controleren en

---

<sup>8</sup> Vgl. COM (2000) 755 def.; punt 2.3.2.

beïnvloeden van de illegale migratiestromen, waarbij de nadruk moet worden gelegd op het uitwisselen van informatie en op een intensievere samenwerking.

De EU en haar lidstaten dienen actief te blijven deelnemen aan andere internationale fora en zij moeten multilaterale overeenkomsten terzake sluiten. Verdere internationale samenwerking zou tevens de medewerking van derde landen kunnen vergemakkelijken en stimuleren, evenals andere inspanningen met het oog op de bestrijding van illegale immigratie. Wanneer met name maatregelen betreffende illegale immigratie in derde landen worden genomen, kan de deskundigheid van internationale organisaties, zoals de UNHCR of de IOM in vele opzichten zeer nuttig blijken. In de eerste plaats kunnen deze organisaties eventueel bevestigen dat maatregelen volledig beantwoorden aan gerechtvaardigde behoeften aan bescherming. In de tweede plaats zou er voor synergie kunnen worden gezorgd door gebruik te maken van bestaande infrastructuren in plaats van nieuwe tot stand te brengen, en ten slotte zouden deze contacten kunnen leiden tot een beter wederzijds begrip tussen de betrokken instanties.

De migratiestromen moeten in alle stadia doeltreffend worden beheerd om de illegale immigratie te kunnen volgen. Met het oog op het toekomstige beleid zal de Commissie de op alle schakels in de keten gebaseerde aanpak toepassen teneinde de illegale immigratie vanuit de landen en regio's van herkomst via de landen van doorreis naar de landen van bestemming te kunnen controleren en beïnvloeden. Daarom moet bij de bestrijding van de illegale immigratie tevens rekening worden gehouden met een aantal buitenlandse beleidsaspecten.

### **3.4. Voorkomen van illegale immigratie**

Zoals reeds op Europees niveau is erkend op het specifieke gebied van de mensenhandel zou dit verschijnsel enkel door middel van een multidisciplinaire aanpak, die zowel strafmaatregelen als preventie omvat, op doeltreffende en samenhangende wijze kunnen worden aangepakt. Bij de ontwikkeling van een evenwichtig beleid op het gebied van de illegale immigratie moet eveneens aandacht worden besteed aan de preventie als essentieel element van de strategie van de Europese Unie. Het preventieaspect op het gebied van de illegale immigratie dient onderzoek betreffende de oorzaken, een beter begrip van het verschijnsel en het opsporen van nieuwe trends, het opzetten van voorlichtingscampagnes en het bevorderen van nieuwe partnerschappen en het ontwikkelen van bestaande netwerken te omvatten. Er dient in dit verband tevens aandacht te worden besteed aan de ultraperifere regio's van de Unie, waarbij rekening moet worden gehouden met hun geografische ligging waardoor zij zeer in het bijzonder zijn blootgesteld aan deze migratiebewegingen.

Het Europees Forum inzake preventie van georganiseerde misdaad, dat de Commissie in mei 2001 heeft opgericht en reeds aandacht heeft besteed aan de preventie van mensenhandel, zou als katalysator kunnen dienen voor de bevordering van dergelijke initiatieven.

### 3.5. Uitvoering van de bestaande bepalingen

Uiteraard bestaat er reeds een wettelijk kader voor de bestrijding van illegale immigratie in alle lidstaten van de EU, en gelden er reeds voorschriften betreffende het afgeven van visa, grenscontroles, illegale binnenkomst en illegaal verblijf, mensensmokkel en -handel, illegaal werk en de aansprakelijkheid van vervoerders. Een aantal gemeenschappelijke beginselen terzake zijn neergelegd in diverse aanbevelingen in het kader van het Verdrag van Maastricht<sup>9</sup>. Daarenboven is - hetgeen veel belangrijker is - een groot aantal bindende bepalingen tot stand gekomen in het kader van Schengen.

Het heeft geen zin nieuwe bepalingen in te voeren of de bepalingen op EU-niveau te harmoniseren indien de bestaande regelingen niet met gebruikmaking van voldoende middelen en, wat het belangrijkste is, met de nodige vastbeslotenheid worden nageleefd. Gemeenschappelijke inspanningen zijn gedoemd te mislukken indien de diensten van de lidstaten in de praktijk de gezamenlijk vastgestelde bepalingen niet uitvoeren, bijvoorbeeld wat betreft het afgeven van visa en controles aan de buitengrenzen. Hetzij als doorreislanden of als landen van bestemming moeten de lidstaten derhalve met kracht streven naar een werkelijk partnerschap op basis van wederzijds vertrouwen in elkaars activiteiten op het gebied van de rechtshandhaving.

Voor de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is nodig dat alle lidstaten de gemeenschappelijke bepalingen daadwerkelijk toepassen. Het gemeenschappelijke veiligheidssysteem is slechts zo sterk als de zwakste schakel ervan. Het is bijgevolg van essentieel belang aan de tenuitvoerlegging van de bestaande bepalingen een hoge prioriteit toe te kennen.

Enkel de praktische tenuitvoerlegging en doeltreffende handhaving van de bestaande bepalingen en van toekomstige gezamenlijke maatregelen zal de geloofwaardigheid mogelijk maken van het legaliteitsbeginsel binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de zin van het Verdrag van Amsterdam. Er dient bijgevolg strenger te worden toegezien op de naleving van de bestaande gemeenschappelijke bepalingen, bijvoorbeeld door regelmatige gezamenlijke screenings van consulaten en buitengrenzen.

### 3.6. Passende sancties op criminele activiteiten

Criminele activiteiten, die vaak verbonden zijn met illegale migratiestromen, geven aanleiding tot grote bezorgdheid in alle lidstaten. Met name worden mensenhandel en -smokkel volledig afgewezen. Er moeten daarom adequate strafrechtelijke voorzieningen worden getroffen. Op het niveau van de EU mag geen van de lidstaten door aspirant-criminelen worden beschouwd als relatief “veilig” voor het uitvoeren van illegale activiteiten. Dit zou het rechtsbeginsel in de EU versterken en duidelijk maken dat de lidstaten bereid zijn te voorzien in strengere sancties. In punt 23 van de conclusies van Tampere heeft de Europese Raad derhalve aangedrongen op de aanneming van wetgeving waarin op ernstige vormen van criminaliteit strenge straffen worden gesteld.

---

<sup>9</sup> Vgl. bv. PB C 5, van 10 januari 1996, blz. 1; PB C 5, van 10 januari 1996, blz. 3; PB C 304, van 14 oktober 1996, blz. 1, PB L 342, van 31 december 1996, blz. 5.

In september 2001 heeft de JBZ-Raad politieke overeenstemming bereikt betreffende een kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel<sup>10</sup>. Dit kaderbesluit bevat met name een gemeenschappelijke definitie van mensenhandel, hetgeen zal bijdragen tot vergemakkelijking van de rechtshandhaving en justitiële samenwerking in strafzaken. Behalve artikelen inzake de aansprakelijkheid van rechtspersonen, sancties betreffende rechtspersonen en rechtspraak en vervolging bevat het kaderbesluit ook bepalingen inzake een gemeenschappelijk niveau van de straffen, dat wordt vastgesteld op een gevangenisstraf van ten minste acht jaar indien het misdrijf onder bepaalde welomschreven omstandigheden is gepleegd.

Na het door de Raad in mei 2001 bereikte politieke akkoord betreffende het voorstel voor een kaderbesluit inzake het smokkelen van migranten moeten de werkzaamheden in verband met de harmonisatie van de strafwetgeving van de lidstaten worden voltooid en dient zo spoedig mogelijk te worden gezorgd voor de tenuitvoerlegging ervan op nationaal niveau. Voorts zijn gemeenschappelijke normen van belang in verband met zwartwerk, de aansprakelijkheid van vervoerders en regelingen inzake illegale binnenkomst en illegaal verblijf.

Tevens dient te worden bedacht dat financiële voordelen de voornaamste drijfveer vormen voor bijna al degenen die illegale immigratie bevorderen. Juridische straffen alleen volstaan niet om hiertegen doeltreffend op te treden. De kosten van de illegale immigratie dienen te worden verhoogd door middel van een aantal maatregelen die financiële consequenties hebben voor de mensenhandelaars en -smokkelaars, maar ook voor de werkgevers van illegaal in de EU verblijvende personen. Dit pakket maatregelen dient in eerste instantie het bevroren en in beslag nemen te omvatten van de activa die de mensenhandelaars en -smokkelaars hebben verkregen. De mensenhandelaars en -smokkelaars en de werkgevers van zwartwerkers dienen te worden verplicht tot terugbetaling van alle kosten die verband houden met de terugkeer van illegale immigranten. Daarenboven zouden de concurrentievoordelen die werkgevers van illegale werknemers genieten teniet kunnen worden gedaan door financiële sancties.

Gezien de toenemende rol die internationale criminele organisaties bij de illegale migratie en mensenhandel spelen dient de Raad ter uitvoering van het actieplan van 1997 inzake de georganiseerde misdaad aan te geven welke maatregelen van bijzonder belang zijn en zo nodig prioriteit te verlenen aan de vaststelling of uitvoering daarvan. In een ruimer verband vormt het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van transnationale georganiseerde criminaliteit dat van 12-15 december 2000 te Palermo tot stand is gekomen en de twee aanvullende protocollen inzake de handel in mensen en het smokkelen van immigranten<sup>11</sup> voortaan de basis voor een algemene erkenning van het probleem en een homogene aanpak ervan. Het is daarom van wezenlijk belang te zorgen voor een snelle ratificatie van deze instrumenten en voor een gecoördineerde toepassing van de daarin vervatte bepalingen op EU-niveau.

---

<sup>10</sup> Vgl. COM (2000) 854 def.

<sup>11</sup> Vgl. VN-document A/55/383 van 2 november 2000 en COM (2000) 760 def.

## 4. DEEL III –ACTIEPLAN

### 4.1. Visumbeleid

Volgens artikel 61 van het VEG is het visumbeleid een begeleidende maatregel die rechtstreeks verband houdt met het vrije verkeer van personen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen. Het visumbeleid vergemakkelijkt het vrije verkeer van personen, maar kan ook in belangrijke mate bijdragen tot de preventie van illegale immigratie. Het visumbeleid op zichzelf kan echter de illegale immigratie niet tegengaan, bijvoorbeeld wat betreft onderdanen van derde landen die de EU legaal binnenkomen maar “te lang blijven”.

#### 4.1.1. Lijsten betreffende Visa

De goedkeuring van de verordening van de Raad tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld is een verdere stap in de richting van een geharmoniseerd visumbeleid en vormt een instrument om de binnenkomst van daartoe niet gemachtigde personen op het grondgebied van de lidstaten te verhinderen<sup>12</sup>.

#### 4.1.2. Uniform visummodel en veiligheidsnormen

In de veiligheids- en identificatievereisten is voorzien door het gebruik van beveiligde documenten, die een duidelijke identificatie van de betrokken persoon mogelijk moeten maken. Daarenboven zijn de reisdocumenten zodanig opgesteld dat zij als bewijs kunnen dienen dat de houder bepaalde rechten kan doen gelden. Zolang reisdocumenten bestaan zijn zij om voor de hand liggende redenen het voorwerp geweest van vervalsing en misbruik. De staten hebben daarom steeds getracht het veiligheidsniveau van deze documenten te verhogen. Een voorbeeld van een zeer geslaagde samenwerking op het gebied van beveiligde documenten is de totstandkoming van de EU/Schengen-visumzelfklever. Deze is gebaseerd op Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad van 29 mei 1995 betreffende de invoering van een uniform visummodel en is een aan zeer hoge normen beantwoordend document dat doeltreffende bescherming biedt tegen namaak of pogingen tot vervalsing. Ook derde landen dienen te worden aangemoedigd en zelfs gesteund om hun inspanningen met het oog op een betere beveiliging van hun reisdocumenten te vergroten.

Vergroting van de veiligheid van de visa is een permanent proces. Er moeten dus nieuwe en innoverende oplossingen worden ontwikkeld om tot verdere verbeteringen te komen wat betreft het veiliger gebruik van documenten. Eén aspect is het leggen van een duidelijk verband tussen de identiteit van de personen en de zelfklever. Hiermee is rekening gehouden in het voorstel van de Commissie tot wijziging van Verordening nr. 1683/95 van 9 oktober 2001<sup>13</sup>, dat de integratie van een volgens hoge veiligheidsnormen vervaardigde foto in het uniforme visummodel behelst. Dit is slechts de eerste concrete stap in de richting van de integratie van verdere geavanceerde veiligheidsmaatregelen, die moeten worden ontwikkeld met gebruikmaking van nieuwe technologieën.

<sup>12</sup> PB L 81 van 21 maart 2001, blz. 1.

<sup>13</sup> COM (2001) 577 def.

#### 4.1.3. *Totstandbrenging van gemeenschappelijke administratieve structuren*

In punt 22 van de conclusies van Tampere wordt er de nadruk op gelegd dat een "actief gemeenschappelijk beleid inzake visa en valse documenten moet [.....] worden ontwikkeld, met inbegrip van nauwere samenwerking tussen de EU-consulaten in derde landen en, indien nodig, de vestiging van gemeenschappelijke EU-kantoren voor de afgifte van visa".

Uitwisseling van informatie betreffende gedragslijnen inzake het verstrekken van visa en trends op het gebied van de vervalsing van documenten vindt reeds zowel op officieel als op informeel niveau plaats. Deze nuttige vorm van samenwerking dient verder te worden bevorderd en verbeterd in de vorm van wederzijdse bijstand bij de opleiding van personeel. Voorts is het op verschillende plaatsen gebruikelijk andere lidstaten te vertegenwoordigen in landen waar zij geen eigen vertegenwoordiging hebben.

In dit verband is soms de gedachte geopperd van gezamenlijke visabureaus, maar dit heeft tot nu toe helaas wegens praktische en juridische bezwaren en in verband met moeilijkheden wat betreft de kostenverdeling nog niet tot concrete resultaten geleid.

Het lijkt echter zonder meer duidelijk dat één van de te verwachten voordelen van gezamenlijke visabureaus een vermindering van de kosten van verstrekking van visa zou zijn. Een dergelijke aanpak op basis van gedeelde lasten zou de financiële middelen kunnen vrijmaken die de lidstaten nodig hebben om de voor de afgifte van visa gebruikte technische outillage te verbeteren (detectie van nagemaakte of vervalste documenten, toegang tot online gegevensbanken van modellen van reisdocumenten, beveiligde opslag van blanco zelfklevers, enz.). Daarenboven zou het uitwisselen van personeel ook leiden tot een uitwisseling van ervaring en knowhow op het gebied van risicobeoordeling in verband met illegale immigratie of potentiële illegalen. Op middellange of lange termijn zou één van de belangrijkste verdere positieve resultaten van gezamenlijke visabureaus de uniformere toepassing zijn van de gemeenschappelijke bepalingen en een vermindering van het verschijnsel van het "visa shopping".

Het oprichten van gezamenlijke visabureaus dient in eerste instantie de vorm aan te nemen van een modelproject op een daarvoor geschikte plaats. Teneinde de wettelijke, financiële en tot op zekere hoogte psychologische moeilijkheden die zich kunnen voordoen te overwinnen beveelt de Commissie een stapsgewijze benadering aan: om te beginnen zouden gebouwen en installaties gemeenschappelijk kunnen worden gebruikt, vervolgens zou technische uitrusting kunnen worden gedeeld en ten slotte zou personeel kunnen worden uitgewisseld met het oog op de oprichting van gemeenschappelijke teams.

#### 4.1.4. *Ontwikkeling van een Europees identificatiesysteem voor visa*

De totstandbrenging van gemeenschappelijke administratieve structuren zou als zodanig zichzelf een belangrijke stap betekenen in de richting van harmonisatie van het beleid en de praktijken van de lidstaten ten aanzien van visa. Er zou echter een alternatieve en complementaire aanpak kunnen worden overwogen waarbij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van de moderne communicatie- en computertechnologie.

Zelfs op grond van hoge normen vervaardigde zelfklevers van visa hebben namelijk geen volledig effect wanneer het paspoort waarop zij zijn aangebracht niet aan dezelfde hoge normen beantwoordt. Veilige documenten hebben geen nut wanneer de houder ze verbergt of weggooit om zijn identiteit, of reisroute of de vervaldatum van het visum te verhullen. Overigens is het zeer moeilijk om zelfs bonafide reizigers met een geldig visum te identificeren en te controleren wanneer zij geen reisdocumenten bij zich hebben.

In de context van de verhindering van terroristische bedreigingen wordt de Commissie in de conclusies van de op 20 september jongstleden gehouden JBZ-Raad verzocht voorstellen te doen betreffende de invoering van een systeem voor de uitwisseling van informatie inzake afgegeven visa. Er zou beraad moeten plaatsvinden en er zouden haalbaarheidsstudies moeten worden verricht om na te gaan of een dergelijk gemeenschappelijk elektronisch online-systeem een aanvulling zou kunnen vormen op het systeem van beveiligde documenten zodat er een tweeledig identificatieproces in het leven zou worden geroepen dat gebaseerd zou zijn op beveiligde documenten en een desbetreffende gegevensbank.

Een dergelijk stelsel zou informatie kunnen omvatten die de aanvragers van visa ook nu reeds moeten verstrekken, zoals persoonsgegevens. Daarenboven zou een elektronische foto kunnen worden genomen en opgeslagen. Ook reisdocumenten dienen te worden gescand en opgeslagen, hetgeen twee grote voordelen zou hebben. In de eerste plaats zou door vergelijking van het reisdocument met het opgeslagen beeld gemakkelijk kunnen worden nagegaan of er vervolgens met het reisdocument is geknoeid. Ten tweede zou het opgeslagen beeld van het reisdocument kunnen worden gebruikt om snel nieuwe reisdocumenten te vervaardigen wanneer de betrokkene het land moet verlaten maar zijn of haar identiteit tracht te verbergen. De ontwikkeling van een dergelijk systeem dient in ieder geval gebaseerd te zijn op een duidelijke definitie van de behoeften en doelstellingen en op een grondige evaluatie van de bestaande initiatieven (met inbegrip van de reeds door het SIS en VISION geboden mogelijkheden) en de uit te trekken middelen. Elk systeem van die aard dient te worden opgezet overeenkomstig de geldende bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens.

De Commissie stelt voor de uitvoerbaarheid van een Europees identificatiesysteem voor visa te evalueren om tijdig een instrument tot stand te brengen waarmee op de juiste wijze toelating kan worden verleend voor verblijf van korte duur en de terugkeer na verloop van het visum kan worden verzekerd. In een later stadium zou kunnen worden overwogen na te gaan of het mogelijk zou zijn een dergelijk systeem, in eerste instantie voor een aantal landen of regio's van herkomst, in te voeren.

## **4.2. Uitwisseling en analyse van informatie**

### *4.2.1. Statistieken*

Er wordt in brede kring van uitgegaan dat de omvang van de illegale immigratie aanzienlijk is en dat deze niet mag worden verwaarloosd gezien de sociale, economische en politieke implicaties ervan in de landen van bestemming. Per definitie is het echter niet mogelijk zich een duidelijk beeld te vormen van de omvang van het verschijnsel van de illegale immigratie in de lidstaten van de

Europese Unie. Een raming van de omvang van de illegale immigratie kan enkel worden gebaseerd op de bestaande concrete gegevens die indirect verband houden met het verschijnsel, zoals afgewezen aanvragen om binnenkomst, aanhoudingen van illegalen aan de grens of in het binnenland, afgewezen aanvragen om internationale bescherming, aanvragen om nationale regularisatieprocedures en terugkeer onder geleide of gedwongen terugkeer.

De Raad van mei 2001 heeft besloten om een jaarlijks openbaar verslag in te voeren bestaande uit een statistisch overzicht en een analyse teneinde tendensen op het gebied van asiel en migratiestromen en de desbetreffende beleidsontwikkelingen in de Europese Unie te behandelen. Dit zou een hoofdstuk omvatten waarin gegevens betreffende illegale immigratie worden geanalyseerd.

De Commissie zal een actieplan indienen ter uitvoering van dit besluit van de Raad en verdere acties voorstellen die nodig zijn met het oog op verbetering van de gegevensvergaring betreffende asiel en migratie in de zin van het werkdocument van de diensten van de Commissie van april 2001<sup>14</sup>.

#### 4.2.2. *De vergaring van informatie, inlichtingenwerk en analyse*

Cijfers alleen volstaan echter niet om inzicht te krijgen in het verschijnsel en om besluiten met praktische oogmerken voor te bereiden. Hiervoor is verdere grondige analyse van de oorzaken van het verschijnsel, de methoden van binnenkomst en de gevolgen voor onze samenlevingen vereist. De lidstaten hebben een aanzienlijke hoeveelheid informatie bijeengebracht en deskundigheid op dit gebied verworven, maar de Europese dimensie van het verschijnsel is nog niet voldoende onderzocht. Hoewel er in de loop van de jaren met het oog hierop officiële en informele netwerken voor uitwisseling van informatie zijn ontwikkeld, is verdere verbetering van de uitwisseling van inlichtingen en informatie op Europees niveau vereist om de Gemeenschap in staat te stellen passende gemeenschappelijke beleidsmaatregelen te ontwikkelen.

Met het oog op een regelmatige uitwisseling van informatie tussen de lidstaten is een centrum, het CIREFI<sup>15</sup>, opgericht. Nagenoeg maandelijks wisselen deskundigen van de lidstaten gegevens uit, met name betreffende de actuele tendensen op het gebied van de illegale migratiestromen. Deze vorm van samenwerking zou evenwel kunnen worden uitgebreid, hetgeen de vorming van hechtere netwerken tussen de operationele diensten van de lidstaten, met name wat betreft analyse, zou vereisen.

De Commissie gaat de mogelijkheid na van oprichting van een Europese Observatorium voor migratie, dat zowel de legale als de illegale migratiestromen zou kunnen volgen en vergelijkende analyses kunnen uitvoeren. Voorts wijst de Commissie op de noodzaak van verdere ontwikkelingen van adequate structuren op EG-niveau om een gecoördineerder optreden van de rechtshandhavinginstanties van de lidstaten mogelijk te maken.

<sup>14</sup> Vgl. SEC (2001) 602 van 9 april 2001.

<sup>15</sup> Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake grensoverschrijding en immigratie, vgl. PB C 274 van 19 september 1996, blz. 50.



#### 4.2.3. *Ontwikkeling van een alarmsysteem*

Bij een resolutie van de Raad van mei 1999 is een 'early warningsysteem' met het oog op de uitwisseling van informatie over illegale immigratie en de mensensmokkel in het leven geroepen. De bedoeling was een gestandaardiseerd en permanent kader voor communicatie tot stand te brengen met behulp waarvan een lidstaat gevallen van illegale migratie onmiddellijk zou kunnen melden. Dit alarmsysteem is echter nog slechts in een rudimentaire fase. De belangrijkste moeilijkheden zijn onvoldoende gebruik ervan, onvoldoende verspreiding van informatie binnen de betrokken diensten van de lidstaten en een ontoereikende technische infrastructuur. Om te beginnen zouden gemeenschappelijke richtsnoeren betreffende de gevallen waarin gebruik zou moeten worden gemaakt van het systeem verder kunnen worden uitgewerkt. De voornaamste hindernis schijnt echter de administratieve en technische infrastructuur te zijn. De operationele diensten moeten in de gelegenheid worden gesteld informatie zo vlot mogelijk, zeven dagen per week en 24 uur per dag, te verstrekken en te verkrijgen. Daarom dient het alarmsysteem te worden opgezet als een naar het model van websites beveiligde intranetsite. Uiteraard hangt het welslagen van deze aanpak in grote mate af van de vraag of de operationele diensten onbelemmerd toegang hebben tot het systeem.

De Commissie zal een voorstel indienen betreffende de wijze waarop een dergelijk geavanceerd alarmsysteem tot stand kan worden gebracht.

### 4.3. **Maatregelen vóór de grens**

#### 4.3.1. *Advies en ondersteuning door verbindingfunctionarissen*

Er is een begin gemaakt met de instelling van verbindingfunctionarissen in landen van doorreis en herkomst en met coördinatie van hun activiteiten tussen de lidstaten<sup>16</sup>. Ingevolge de conclusies die de Raad in november 2000 en mei 2001 heeft goedgekeurd worden de samenwerkingsverbanden tussen de verbindingfunctionarissen van de lidstaten uitgebreid, bijvoorbeeld in het kader van de samenwerking in de Westelijke Balkan.

In de toekomst dient de EU voort te gaan met het uitbouwen van het netwerk van verbindingfunctionarissen inzake immigratie en bij de luchtvaartmaatschappijen door de gewenste nauwere samenwerking te bevorderen. Permanente uitwisseling van informatie tussen verbindingfunctionarissen voor immigratie en bij de luchthavens alsmede met verbindingssambtenaren van politie- en inlichtingendiensten van de lidstaten dient gewaarborgd te zijn. Er dienen regelmatig gezamenlijke opleidingen plaats te vinden op basis van tevoren omschreven taken en opdrachten. De wederzijdse steun van verbindingfunctionarissen dient te worden gestimuleerd.

Er dient te worden gezorgd voor een doeltreffende coördinatie ten aanzien van taken, opleiding en het stationeren van verbindingfunctionarissen. Daarenboven schijnt ad hoc coördinatie in het doelgebied nuttig te zijn, bijvoorbeeld om contacten te leggen met andere actoren in het veld zelf.

---

<sup>16</sup> In het kader van Schengen is hiertoe reeds overgegaan wat betreft documentenadviseurs en buitengrenzen, vgl. SCH/Comex (98) 59 rev., PB L 239 van 22 september 2000, blz. 308, en SCH/Comex (99) 7 Rev 2, PB L 239 van 22 september 2000, blz. 411.

#### 4.3.2. *Financiële ondersteuning van acties in derde landen*

Bij de op alle schakels in de keten gebaseerde aanpak is het in de praktijk van wezenlijk belang om gerichte maatregelen in de landen van herkomst en doorreis te steunen. Op een aantal van deze vormen van bijstand werd reeds gewezen in de conclusies van de Europese Raad van Tampere; deze beogen met name deze landen te helpen hun mogelijkheden op het gebied van de bestrijding van de mensenhandel en om aan hun terug- en overnameverplichtingen te voldoen uit te breiden (zie punt 4.8.). In dit kader zouden gerichte migratie- en asielprojecten kunnen worden gefinancierd op de volgende gebieden:

- steun voor infrastructuur ten behoeve van asielzoekers;
- ontwikkeling van structuren voor openbare registratie;
- bewustmakingscampagnes;
- betere beveiliging van documenten;
- inschakeling van verbindingfunctionarissen;
- vergaderingen van deskundigen, opleiding en studiebijeenkomsten;

In verband met de specifieke situatie in de doorreislanden kunnen daarenboven de volgende activiteiten worden gefinancierd:

- ondersteuning van de terugkeer van illegale migranten;
- verbetering van het beheer van de grenscontrole en de betrokken outillage.

Voortbouwend op de lessen die zijn opgedaan bij de uitvoering van de door de werkgroep op hoog niveau inzake immigratie en asiel opgestelde en door de Raad goedgekeurde actieplannen en ter aanvulling van nationale acties die in het kader van de Europese richtsnoeren inzake immigratie worden uitgevoerd zal de Commissie desbetreffend een nieuw programma voorstellen. Dit programma zou andere bestaande regionale programma's kunnen aanvullen, die weliswaar van ruimer opzet zijn maar waarin migratieaspecten tot de prioriteiten behoren. In ieder geval dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de algehele samenhang van ons externe optreden.

#### 4.3.3. *Bewustmakingscampagnes*

In punt 22 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere worden verder voorlichtingscampagnes in de landen van herkomst genoemd als instrument om de illegale immigratie te beïnvloeden. Het begrip informatiecampagne als zodanig dient in brede zin te worden opgevat. Initiatieven om het grote publiek bewust te maken van de problemen en risico's in verband met illegale migratie kunnen worden overwogen, evenals initiatieven die toegespitst zijn op specifieke categorieën zoals werklozen, vrouwen of studenten. Bij initiatieven zou gebruik kunnen worden

gemaakt van diverse methoden om boodschappen over te brengen, zoals studiebijeenkomsten, rondetafels, persberichten en radio- en televisie-uitzendingen.

Voor het opzetten van voorlichtingscampagnes is een speciaal op het betrokken land van herkomst of zelfs de betrokken regio toegesneden oplossing vereist. De culturele dimensie speelt een fundamentele rol bij dergelijke campagnes. Voorlichtingscampagnes moeten bijgevolg zorgvuldig zodanig worden opgezet dat verzekerd is dat de campagne het gewenste effect heeft op de betrokken regio en doelgroep.

De Commissie zal de gedachte van bewustmakingscampagnes verder uitwerken, rekening houdend met regionale en culturele eigenheden teneinde een doeltreffend en gericht instrument in de landen van herkomst tot stand te brengen.

#### **4.4. Grensbeheer: Naar de ontwikkeling van een Europese grenswacht**

Aan hoge normen beantwoordende controles aan de buitengrenzen zijn een belangrijke factor bij de preventie van illegale immigratie. Tevens zij erop gewezen dat grensbeheer niet uitsluitend betrekking heeft op het immigratieaspect maar ook andere doeleinden beoogt: douanecontrole, verkeersveiligheid, verhindering van de binnenkomst van gevaarlijke of illegale goederen, identificatie van personen tegen wie een arrestatie- of uitwijzingsbevel van een bevoegde rechterlijke instantie uitstaat, enz.

Al deze aspecten moeten worden geïntegreerd in een samenhangende strategie. De oprichting van een **Europese grenswacht** als essentieel element van een dergelijke strategie heeft reeds krachtige politieke steun ondervonden, en er zijn verkennende werkzaamheden, gefinancierd door het ODYSSEUS-programma, gaande. Intussen kunnen op korte termijn de eerste stappen worden gezet, zodat de kern tot stand wordt gebracht van een dergelijke alomvattende aanpak.

##### *4.4.1. Gezamenlijk opleidingsprogramma en gezamenlijke opleiding*

Zoals reeds vermeld, worden grenscontroles uitgevoerd overeenkomstig uniforme beginselen die gebaseerd zijn op een gemeenschappelijke norm. Deze elementen moeten echter verder worden ontwikkeld. Een essentiële factor ter verhoging van de kwaliteit van de samenwerking zou het opstellen van een geharmoniseerd opleidingsprogramma van grenswachtfunctionarissen kunnen zijn, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de nationale opleidingstradities.

Een verdere maatregel om de samenwerking tussen de grenscontrolediensten te versterken is de harmonisatie van de opleiding van grenswachtfunctionarissen als zodanig. Er worden eerste pogingen gedaan in het kader van de geplande politieacademie (**EPA**). Er zij in dit verband echter op gewezen dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen immigratie- en grenscontroleaspecten en politieke samenwerking. De grenscontrole dient te worden uitgevoerd door een gespecialiseerde dienst, waarvoor specifieke knowhow vereist is. Voor professioneel grenswachtbeheer zijn specifieke opleiding en scholing vereist. Tevens dient te worden bedacht dat het wetgevingskader uiteenloopt.

De vraag zou daarom moeten worden overwogen of in deze specifieke behoeften niet beter zou kunnen worden voorzien door een onafhankelijk en specifiek instrument in het leven te roepen dat gebaseerd is op een netwerk van de bestaande nationale opleidingsvoorzieningen en dat passende en gerichte diensten aanbiedt, zoals programmaontwerp, seminars, workshops, enz. Dit zou dan weer de aanzet kunnen vormen van een **Europese grenswachtacademie**. Een dergelijke academie zou tevens opleiding kunnen verstrekken aan het personeel van landen van doorreis die betrokken zijn bij diverse vormen van samenwerking met de Unie.

#### 4.4.2. *Grenscontroles en grensbewaking door gezamenlijke teams*

In de artikelen 7 en 47 van de Overeenkomst van Schengen ter uitvoering van het Akkoord van Schengen wordt opgeroepen tot nauwere samenwerking op het gebied van grenscontroles. Deze samenwerking kan de vorm aannemen van uitwisseling van verbindingsfunctionarissen. Op basis van bilaterale overeenkomsten vindt er reeds wederzijdse detachering van verbindingsfunctionarissen plaats. Deze verbindingsfunctionarissen kunnen worden gestationeerd bij grenswachtinstanties aan de buitengrenzen. Zij voeren geen taken uit die verband houden met de soevereiniteit van staten maar verstrekken advies aan de bevoegde grenswachtinstanties en ondersteunen deze. Nagegaan dient te worden op welke wijze dergelijke uitwisselingen kunnen worden verbeterd en ontwikkeld, niet alleen in het kader van de bilaterale samenwerking tussen de lidstaten maar ook op grond van een samenhangende communautaire aanpak. Het onder 4.5 genoemde technische agentschap voor samenwerking en ondersteuning zou daarvoor kunnen dienen.

De Commissie is voornemens deze suggesties uit te werken in een mededeling betreffende Europees grensbeheer, die in de nabije toekomst zal worden gepubliceerd. Een hoofdkenmerk van deze alomvattende aanpak zal zijn dat er een operationeel kader wordt uitgewerkt dat - op middellange termijn - zal leiden tot een Europese grenswacht.

#### 4.5. **Verbetering van de samenwerking en coördinatie op operationeel niveau**

Door middel van intensievere gezamenlijke inspanningen zouden de maatregelen van de lidstaten in vele opzichten beter kunnen worden aangepast en gecoördineerd:

- coördinatie van de inschakeling van verbindingsfunctionarissen en deskundigen (zie punt 4.3.1);
- coördinatie van het optreden tussen verbindingsfunctionarissen en deskundigen en anderen die in het betrokken gebied actief zijn (zie 4.3.1);
- het tot stand brengen van netwerken en verbindingen tussen de operationele diensten van de lidstaten (zie 4.4.2).

Tot zover zijn er vele waardevolle initiatieven hetzij door individuele lidstaten genomen, hetzij binnen de Raad tot stand gekomen, zeer vaak met steun van Gemeenschapssubsidies in het kader van het ODYSSEUS-programma. Niettemin is de tijd aangebroken om een dergelijke ad hoc-aanpak op te geven en te zorgen voor samenhang en een consequente gedragslijn.

De Commissie heeft met deze behoefte aan een verbeterde samenwerking rekening gehouden bij de voorbereiding van haar voorstel<sup>17</sup> betreffende het programma dat ODYSSEUS, dat het einde van zijn looptijd heeft bereikt, moet opvolgen. Overweging verdient eveneens de totstandbrenging van een **permanente technische structuur voor samenwerking en ondersteuning**, die zou kunnen bijdragen tot het opzetten, kanaliseren en coördineren van concrete acties.

Er worden in deze mededeling nog andere gebieden genoemd waarop verbeteringen in de coördinatie en samenwerking zouden kunnen leiden tot de totstandbrenging van nieuwe instrumenten of structuren, bijvoorbeeld wat betreft het vergaren, analyseren en verspreiden van inlichtingen en informatie (zie 4.2.), het beheren van bestaande of toekomstige elektronische systemen (zie 4.1.4. en 4.2.3.) of opleiding (zie 4.4.1.). Indien de Raad zich door deze suggesties laat leiden om een ongecoördineerde proliferatie te vermijden, zal de Commissie voorstellen een stapsgewijze progressieve aanpak te volgen, voortbouwend op het beraad dat wordt gevoerd betreffende externalisering; dit zou op middellange termijn kunnen leiden tot de **oprichting van één enkel agentschap voor technische ondersteuning**, dat zou kunnen worden belast met de drie hoofdfuncties op dit gebied, namelijk het vergaren en verspreiden van informatie (Europees Observatorium voor migratie, early warningsysteem), het coördineren van de administratieve samenwerking (opleiding, Europese grenswachtacademie, coördinatie en planning van de operationele samenwerking) en het beheren van systemen (SIS, Eurodac, Europees identificatiesysteem voor visa), met het oog op het migratiebeheer in het algemeen.

Als programma dat het ODYSSEUS-programma moet opvolgen, stelt de Commissie een nieuw meerjarig programma ARGO voor, dat ten doel heeft de administratieve samenwerking te steunen die nodig is voor de juiste toepassing van de beleidsmaatregelen en instrumenten die gebaseerd zijn op de artikelen 62 en 63 van het EG-Verdrag. Vele van de bovengenoemde doelstellingen zullen in dit kader in aanmerking worden genomen. De Raad wordt derhalve verzocht de rechtsgrond daarvan zo spoedig mogelijk goed te keuren.

Voorts dient de totstandbrenging van passende structuren op communautair niveau te worden overwogen teneinde te zorgen voor coördinatie en doelmatigheid bij de uitvoering van operationele taken die uit deze verbeterde samenwerking voortvloeien. Dit dient op samenhangende wijze te geschieden, uitgaande van een gemeenschappelijke evaluatie van de bestaande behoeften en beschikbare middelen zowel op nationaal als op communautair niveau, waarbij dubbel werk en overlapping moet worden vermeden.

#### 4.6. De uitgebreide rol van Europol

De opsporing en ontmanteling van criminele netwerken behoren tot de hoogste prioriteiten bij de bestrijding van illegale immigratie. Deze activiteiten worden bevorderd door politieke samenwerking, in het kader waarvan de rol van Europol zou kunnen worden uitgebreid.

---

<sup>17</sup> Vgl. voorstel voor een beschikking van de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor administratieve samenwerking op het gebied van buitengrenzen, visa, asiel en immigratie (ARGO), COM (2001) 567 def.

De bedoeling van de activiteiten van Europol op het gebied van de bestrijding van de illegale immigratie is, zoals op andere gebieden, de lidstaten behulpzaam te zijn bij de preventie, het onderzoek en de analyse van de betrokken misdrijven. De bijdrage van Europol is gelegen op strategisch niveau, en omvat niet alleen beschrijvende maar ook voorspellende elementen. Deze maken een adequate evaluatie mogelijk van bedreigingen en risico's. Europol verleent operationele ondersteuning door middel van inlichtingenbulletins en analysebestanden. Tevens steunt Europol gezamenlijke onderzoeken en operaties. De reeds uitgevoerde gezamenlijke operaties hebben geleid tot vervolgonderzoeken en tot het schaduwen, de aanhouding en de veroordeling van diverse verdachten.

De operationele Task force van Europese hoofden van politie heeft Europol verzocht om vergaderingen van deskundigen te organiseren, risicoanalyses te verrichten en analysebestanden aan te leggen betreffende migrantensmokkel en mensenhandel, en de Task force daarvan verslag uit te brengen. Met het oog daarop heeft de Task force de lidstaten verzocht Europol de nodige informatie te verstrekken. Tevens werd Europol verzocht een ontwerp op te stellen voor een beleidsdocument inzake illegale immigratie en mensenhandel.

Ter uitbreiding van haar rol dient Europol te worden voorzien van ruimere praktische bevoegdheden om te kunnen samenwerken met de nationale instanties op het gebied van mensenhandel of -smokkel, hetgeen eveneens in overeenstemming is met de conclusies van de operationele Task force van Europese hoofden van politie van maart 2001.

Daartoe dient ten volle gebruik te worden gemaakt van artikel 30 van het EU-Verdrag en dient Europol op rechtsgeldige wijze in staat te worden gesteld om:

- de voorbereiding, coördinatie en uitvoering van specifieke onderzoeksacties door de bevoegde instanties van de lidstaten ook in de toekomst te vergemakkelijken en te stimuleren, inclusief operationele acties van gezamenlijke onderzoeksteams, waarvan vertegenwoordigers van Europol in een ondersteunende hoedanigheid deel uitmaken;
- de bevoegde instanties van de lidstaten te verzoeken onderzoeken uit te voeren in specifieke gevallen en een specifieke deskundigheid op te bouwen die ten dienste kan worden gesteld van de lidstaten om hen bij te staan bij het onderzoek van gevallen van mensenhandel of -smokkel;
- behulpzaam te zijn bij het compileren en uitwisselen van informatie die de rechtshandavingsinstanties ontlenen aan verslagen betreffende verdachte financiële transacties in verband met mensenhandel en -smokkel. De Raad van bestuur van Europol wordt verzocht het sluiten van overeenkomsten met doorreislanden te overwegen om de operationele uitwisseling van informatie te stimuleren.

#### **4.7. Vreemdelingenrecht en strafrecht**

De "klassieke" aanpak van de bestrijding van illegale immigratie is regelingen te treffen in het kader van het vreemdelingenrecht, zoals het sanctioneren van vervoerders of het treffen van maatregelen tegen illegale tewerkstelling. Kort gezegd

omvatten alle bepalingen krachtens het vreemdelingenrecht een geheel van maatregelen die, mits naar behoren toegepast, intern zowel als extern een preventieve werking hebben.

Ook vele wettelijke en praktische instrumenten die de EU geleidelijk tot stand brengt ten aanzien van nauw verwante aangelegenheden, zoals politieke en justitiële samenwerking, moeten op concrete wijze worden ingeschakeld om tot een alomvattende aanpak te komen van de bestrijding van mensenhandel en -smokkel. De verbindingsmagistraten, voor zover zij bestaan, het Europees justitieel netwerk en vooral Eurojust dienen zich bij hun activiteiten meer te richten op dit soort misdrijven. Voorts zullen het goedgekeurde verdrag betreffende de wederzijdse rechtshulp van 29 mei 2000 en de recente ontwikkelingen in verband met het daarbij gevoegde protocol betreffende de verbetering van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, in het bijzonder op het gebied van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, het witwassen van de opbrengst van misdrijven en de financiële criminaliteit, een belangrijke rol spelen bij de verhoging van de doelmatigheid van de justitiële samenwerking in verband met de bestrijding van mensensmokkel en -handel. Er moet worden aangedrongen op een snelle bekrachtiging van dit verdrag en te zijner tijd het protocol.

#### 4.7.1. Mensensmokkel

- Onderscheid tussen mensensmokkel en mensenhandel

De uitdrukkingen “mensensmokkel” en “mensenhandel” worden vaak als synoniemen gebruikt, hoewel zij duidelijk zouden moeten worden onderscheiden aangezien beide begrippen een sterk verschillende inhoud hebben. Ook vanuit het oogpunt van rechtshandhaving is dit nuttig. Terminologie en definities zijn verduidelijkt in het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad en de twee begeleidende protocollen tegen smokkel van migranten en mensenhandel, die in de periode van 12-15 december 2001 te Palermo werden ondertekend<sup>18</sup>.

Uit deze definities blijkt dat mensensmokkel het steunen van een illegale grensoverschrijding en illegale binnenkomst impliceert. Smokkel heeft daarom altijd een transnationaal aspect. Dit is niet noodzakelijk het geval bij mensenhandel, waar het essentiële kenmerk het uitbuitingsoogmerk is. Bij mensenhandel bestaat de bedoeling een persoon uit te buiten, hetgeen in beginsel losstaat van de vraag hoe het slachtoffer de plaats bereikt waar de uitbuiting plaatsvindt. Hierbij kan, in gevallen waarin grenzen worden overschreden, zowel sprake zijn van legale als van illegale binnenkomst in het land van bestemming.

<sup>18</sup>

Volgens artikel 3 van het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht betekent “smokkel van migranten”: “het bewerkstelligen, teneinde rechtstreeks of indirect een financieel of ander materieel voordeel te behalen, van de illegale binnenkomst van een persoon in een verdragssluitende staat waarvan de betrokkene geen onderdaan of ingezetene is”.

In artikel 3 van het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel wordt “mensenhandel” gedefinieerd als: “het ronselen, vervoeren, overbrengen, onderbrengen of opvangen van personen, onder bedreiging met of met gebruikmaking van geweld of andere vormen van dwang, door middel van ontvoering, fraude, misleiding of misbruik van macht of van een kwetsbare positie dan wel door het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen om de toestemming te verkrijgen van een persoon die zeggenschap heeft over een andere persoon, en wel met het oogmerk van uitbuiting.”

Illegale immigratie kan ook betrekking hebben op bepaalde aspecten van de mensenhandelssituatie, maar is verstrekkender en betreft in het algemeen meer de illegale binnenkomst en het illegale verblijf van personen. Illegale immigranten in ruimere zin zijn daarom niet noodzakelijk slachtoffers van mensenhandelaars.

- Maatregelen tegen mensensmokkel

Ten aanzien van het vraagstuk van het smokkelen van migranten is in artikel 27 van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord bepaald dat de overeenkomstsluitende partijen zich ertoe verbinden “te voorzien in passende sancties jegens eenieder die een vreemdeling uit winstbejag helpt of poogt te helpen het grondgebied van één der overeenkomstsluitende partijen binnen te komen of aldaar te verblijven, zulks in strijd met de wetgeving van deze partij betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen”.

De Raad heeft onlangs een politiek akkoord bereikt betreffende een richtlijn tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf en een begeleidend kaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf<sup>19</sup>.

Op basis van het resultaat van dit akkoord moet worden geëvalueerd of er nog steeds behoefte bestaat aan verdere harmonisatie van de bepalingen inzake mensensmokkel. Het minimale resultaat dient te zijn dat er een bindend kader tot stand komt voor de vervolging van handlangers bij illegale binnenkomst of van degenen die daartoe aanzetten en hun medeplichtigen. Dit dient niet alleen gemeenschappelijke definities en de basisvereisten voor het opleggen van de maximumstraf te omvatten maar eveneens nieuwe minimumstraffen voor de betrokken misdrijven.

#### 4.7.2. *Mensenhandel*

Zoals vermeld onder 3.6 heeft de Raad een politiek akkoord bereikt betreffende een kaderbesluit waarin de belangrijkste strafrechtelijke aspecten van mensenhandel worden behandeld. Voorts is het in verband met de wetgeving inzake mensenhandel van belang erop te wijzen dat er aandacht moet worden besteed aan de slachtoffers. De goedkeuring van het kaderbesluit inzake de status van slachtoffers in strafprocedures op 15 maart 2001 is in dit verband van bijzondere betekenis. Het bevat o.a. maatregelen om het recht van de slachtoffers op informatie en bescherming in verband met de strafprocedure te vrijwaren. Het is echter eveneens belangrijk om de status van slachtoffers van mensenhandel wat betreft hun verblijfsrecht te verduidelijken wanneer zij bereid zijn mede te werken aan strafrechtelijk onderzoek tegen hun uitbuiters. Enerzijds zou een dergelijke verduidelijking een uitgangspunt vormen voor beter gestructureerde bijstand en bescherming waarbij rekening wordt gehouden met de individuele situatie en behoeften van het slachtoffer, en anderzijds zou duidelijk worden gemaakt dat de

---

<sup>19</sup> De formele goedkeuring is om procedurerechten nog steeds hangende (toestand begin november 2001). De teksten zijn gebaseerd op een initiatief met het oog op een richtlijn tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf, en een kaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van genoemde delicten, PB C 253 van 4 september 2000, blz. 6.



rechtshandhavinginstanties en de rechterlijke macht onderzoeken betreffende mensenhandelaars doeltreffend moeten uitvoeren.

Na de definitieve goedkeuring en evaluatie van de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit tot bestrijding van de mensenhandel dient te worden nagegaan in hoeverre verdere onderlinge aanpassing van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en ten aanzien van straffen met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel nodig is. Voorts zal de Commissie een wetgevingsvoorstel indienen betreffende vergunningen tot verblijf van korte duur voor slachtoffers van mensenhandel die bereid zijn mede te werken aan onderzoeken en strafprocedures tegen hun uitbuiters.

#### 4.7.3. *Illegale tewerkstelling*

Een belangrijk aantal illegale migranten is het land van bestemming legaal binnengekomen, maar heeft de termijn van verblijf overschreden omdat de mogelijkheid bestond om te blijven werken. Sedert de aanbeveling van de Raad van 27 september 1996 betreffende de bestrijding van de illegale tewerkstelling van onderdanen van derde staten<sup>20</sup> is het delicate vraagstuk van de illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen niet opnieuw aan de orde gesteld in de Raad<sup>21</sup>. De Commissie heeft in 1998 een mededeling betreffende zwartwerk goedgekeurd, die onder andere betrekking heeft op illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen die illegaal in de EU verblijven<sup>22</sup>. Deze mededeling beoogde een debat op gang te brengen in de lidstaten en onder de sociale partners betreffende de meest geschikte strategie om zwartwerk te bestrijden.

Het is duidelijk dat de illegale tewerkstelling van illegaal in de lidstaten verblijvende personen opnieuw op de politieke agenda dient te worden geplaatst, wil men het probleem van de illegale immigratie op alomvattende manier aanpakken. De vraag naar illegale arbeidskrachten gaat met name uit van hun werkgevers. De sancties tegen illegale tewerkstelling dienen te worden geharmoniseerd om alle concurrentievoordelen te elimineren, hetgeen één van de basisbeginselen van het Gemeenschapsrecht is. Dit houdt minimale strafrechtelijke straffen in. Daarenboven dienen, zoals hieronder beschreven, de financiële voordelen te worden verminderd.

De Commissie zal nagaan of er aanleiding bestaat een voorstel in te dienen voor een richtlijn betreffende de tewerkstelling van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen waarbij bijzondere aandacht zou worden besteed aan de specifieke vereisten om dit probleem aan te pakken.

<sup>20</sup> PB C 304 van 14 oktober 1996, blz. 1.

<sup>21</sup> Zie echter ook besluit van de Raad van 19 januari 2001 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2001 en de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2001, PB L 22 van 24 januari 2001, blz. 18-23 wat betreft de bestrijding van zwartwerk in het algemeen.

<sup>22</sup> COM (1998) 219 def.

#### 4.7.4. *Illegale immigratie en financiële voordelen*

De goedkeuring van het kaderbesluit inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van de opbrengsten van misdrijven vertegenwoordigt een belangrijk instrument voor de preventie en bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel.

In beginsel dient aan de confiscatie van alle financiële opbrengsten van criminele activiteiten in verband met illegale immigratie voorrang te worden gegeven. Er moeten daarom regelingen inzake confiscatie worden getroffen en naar behoren uitgevoerd, voor zover zulks niet reeds het geval is. Hiertoe dienen bepalingen te behoren inzake de aansprakelijkheid van rechtspersonen die bij deze activiteiten betrokken zijn. Straffen voor rechtspersonen kunnen bijvoorbeeld bestaan in de uitsluiting van aanspraak op openbare uitkeringen of de uitsluiting van commerciële activiteiten. Voorts dienen de mensenhandelaars en -smokkelaars of de aansprakelijke rechtspersonen te worden verplicht tot terugbetaling van alle kosten in verband met de terugkeer, met inbegrip van de kosten die voor sociaal welzijn zijn gemaakt, alsmede de andere overheidsuitgaven gedurende het verblijf.

Personen die illegale arbeidskrachten werk geven creëren de stimulans voor illegale migratie van arbeidskrachten. De factor die illegale immigratie aantrekkelijk maakt zou worden verzwakt wanneer het moeilijk zou zijn werk te vinden en geld te verdienen. Dit oorzakelijke verband rechtvaardigt het nemen van doeltreffende maatregelen met belangrijke financiële consequenties. Dergelijke maatregelen zouden er ook toe bijdragen oneerlijke mededinging te verhinderen.

Daarnaast zouden ook de werkgevers van illegale arbeidskrachten kunnen worden verplicht tot volledige terugbetaling van de kosten van terugkeer van hun illegale arbeidskrachten, met inbegrip van alle kosten in verband met hun verblijf tot aan de terugkeer, die op het ogenblik doorgaans ten laste komen van de sociale zekerheidsinstellingen of op andere wijze door de overheid worden betaald. Er zouden financiële sancties ten aanzien van werkgevers van illegale arbeidskrachten kunnen worden ingevoerd om de financiële aantrekkingskracht van illegale tewerkstelling te verminderen. Deze financiële sancties zouden kunnen worden afgestemd op de geraamde besparingen als gevolg van de illegale tewerkstelling. De opbrengst van de financiële sancties zou kunnen worden gebruikt voor vrijwillige terugkeerprogramma's, waardoor vooruitzichten zouden worden geschapen voor teruggekeerde migranten in hun landen van herkomst. Deze financiële maatregelen zouden de belangstelling voor het bevorderen van de illegale immigratie aanzienlijk verminderen. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat deze praktijken niet lonend zijn.

Op EU-niveau beveelt de Commissie aan om meer werk te maken van de inbeslagneming van financiële opbrengsten en een wettelijk kader en gemeenschappelijke voorschriften tot stand te brengen. Als eerste concrete stap zou op basis van een door de Commissie ingediend voorstel een reeks bindende minimale sancties en een lijst van facultatieve sancties ten aanzien van de middelen van vervoer en kosten in verband met de terugkeer moeten worden vastgesteld.

#### 4.7.5. *Aansprakelijkheid van vervoerders*

Vervoerders zijn ook thans reeds verantwoordelijk voor het terugbrengen van vreemdelingen die de toegang is geweigerd op basis van artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985. Daarenboven zijn de vervoerders verplicht alle nodige maatregelen te nemen om er zeker van te zijn dat een vreemdeling in het bezit is van geldige reisdocumenten. De Raad heeft in juni 2001 een richtlijn aangenomen tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26, die drie facultatieve modelstraffen bevat voor vervoerders die niet voldoen aan hun verplichtingen.

Niettemin dient er beraad plaats te vinden betreffende toekomstige, beter geharmoniseerde regelingen inzake de aansprakelijkheid van vervoerders in het kader van een grondige discussie tussen alle betrokken partijen. Met het oog hierop zullen driehoeksbesprekingen worden gehouden tussen de lidstaten, de vervoerssector en de Commissie.

Deze besprekingen zouden ertoe kunnen bijdragen een evenwichtige oplossing te vinden voor het vraagstuk van de noodzakelijke aansprakelijkheid van vervoerders waarbij hun moeilijkheden in verband met de uitoefening van controlemaatregelen worden erkend. In het kader van deze besprekingen dienen de verschillende kenmerken van het passagiers- en goederenvervoer in aanmerking te worden genomen. Daarenboven dienen de commerciële vervoersondernemingen te worden ondersteund met opleiding en technische adviezen om hen in staat te stellen op passende wijze aan hun verantwoordelijkheden te voldoen.

#### 4.8. **Terugkeer- en terug- en overnamebeleid**

Een communautair terugkeerbeleid dient gebaseerd te zijn op de drie volgende elementen: gemeenschappelijke beginselen, gemeenschappelijke normen en gemeenschappelijke maatregelen. Belangrijke gemeenschappelijke beginselen zijn bijvoorbeeld de prioriteit van vrijwillige terugkeer in tegenstelling tot gedwongen terugkeer en het leggen van meer nadruk op de verplichting krachtens het internationaal recht om eigen onderdanen terug te nemen. Op basis van zulke beginselen zouden gemeenschappelijke normen inzake verwijdering, detentie en uitzetting kunnen worden ontwikkeld. Verder zou aandacht moeten worden besteed aan het onderwerp van de gevolgen van illegale binnenkomst en illegaal verblijf wat betreft de individuele personen die illegaal in de Unie verblijven, en aan de praktische mogelijkheid van uitreiscontroles.

Gemeenschappelijke maatregelen en bepalingen dienen betrekking te hebben op administratieve samenwerking van de lidstaten. Opgemerkt zij bijvoorbeeld dat een Europees identificatiesysteem voor visa zoals hierboven beschreven het proces van identificatie van illegaal in de Unie verblijvende personen en het verstrekken van reisdocumenten met het oog op terugkeer aanzienlijk zou vergemakkelijken. Aan de hand van de met het Europees Vluchtelingenfonds opgedane praktische ervaring zou voorts kunnen worden nagegaan of er een specifiek financieel instrument in het leven dient te worden geroepen met het oog op de terugkeer, zodat de lidstaten worden aangemoedigd hun inspanningen te vergroten.

Nauwere samenwerking is eveneens vereist op het gebied van doorreis en terug- en overname. Het beginsel van terug- en overnameovereenkomsten, dat is bekrachtigd in punt 27 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere, moet worden uitgewerkt. Alvorens echter wordt onderhandeld over eventuele terug- en overnameovereenkomsten moet eveneens rekening worden gehouden met de politieke situatie en de situatie ten aanzien van de mensenrechten in het land van herkomst of doorreis. Nadat de eerste communautaire terug- en overnameovereenkomsten zijn gesloten en uitgevoerd, moeten de gevolgen ervan worden geëvalueerd en beoordeeld. Voorts dienen er terug- en overnameclausules te worden opgenomen in alle toekomstige associatie- en samenwerkingsovereenkomsten met de Gemeenschap. Gerichte technische bijstand, zo nodig gesteund door communautaire financiering, zou, waar daartoe aanleiding bestaat, kunnen worden geboden. De EU dient voorts haar politieke invloed aan te wenden om derde landen aan te moedigen die zich terughoudend tonen ten aanzien van de vervulling van hun terug- en overnameverplichtingen. Daarenboven dienen de lidstaten te overwegen de terug- en overnameprocedures onderling eveneens te regelen. Nauw verbonden met de terug- en overname is het vraagstuk van de doorreis. Op EU-niveau en, voor zover nodig, met derde landen dienen er regelingen te worden getroffen inzake de doorreis van repatrianten.

Het terugkeerbeleid vormt tevens een integrerend en essentieel onderdeel van de bestrijding van de illegale immigratie. Aangezien dit vraagstuk op zichzelf van grote betekenis is, zal het uitgebreider worden behandeld in een afzonderlijk groenboek betreffende een communautair terugkeerbeleid. De brede discussie betreffende de in dit groenboek aan de orde gestelde vraagstukken zal onder meer het uitgangspunt vormen voor de voorbereiding door de Commissie van een ontwerprichtlijn van de Raad inzake minimumnormen voor terugkeerprocedures.

## 5. CONCLUSIE

In Tampere heeft de Europese Raad de Unie verzocht gemeenschappelijke beleidsmaatregelen inzake asiel en immigratie op te stellen en daarbij rekening te houden met de noodzaak van een consequente controle van de buitengrenzen om de illegale immigratie een halt toe te roepen en degenen die deze organiseren te bestrijden. Grenscontroles moeten met name voldoen aan de vereisten van een doeltreffende bestrijding van criminele netwerken, van geloofwaardig optreden tegen het gevaar van het terrorisme en van het scheppen van wederzijds vertrouwen tussen die lidstaten welke de grenscontroles aan hun binnengrenzen hebben opgeheven. Doeltreffende maatregelen ter vermindering en bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel vormen daarom een wezenlijke factor voor de succesvolle voltooiing van het op grond van deze conclusies en het Verdrag opgezette grootscheepse programma. Deze zijn tevens van kritieke betekenis om het nodige vertrouwen en de steun van de publieke opinie in de lidstaten te verwerven voor een dringend noodzakelijke gemeenschappelijke asielregeling die gebaseerd is op de hoogste humanitaire normen, en voor een werkelijk immigratiebeleid dat in overeenstemming is met de traditie van gastvrijheid en solidariteit van Europa, rekening houdend met de nieuwe aspecten van het migratieverschijnsel in de gehele wereld, en met de nodige zorg voor een behoorlijke integratie van legale migranten in onze samenlevingen.

Het maatschappelijk middenveld moet ook ten nauwste worden betrokken bij de inspanningen om de illegale immigratie te verhinderen en te bestrijden. De betrokken actoren zoals politieke partijen, vakbonden, vertegenwoordigers van het bedrijfs- en economische leven en van niet-gouvernementele organisaties op dit gebied moeten worden gehoord om tot een in brede kringen aanvaard pakket van maatregelen te komen. Deze op integratie gerichte aanpak dient zowel op nationaal als op EU-niveau te worden toegepast in het kader van de open methode van coördinatie die ten aanzien van het gemeenschappelijke immigratiebeleid is voorgesteld.

De Raad wordt verzocht het actieplan zo mogelijk vóór het einde van het jaar goed te keuren teneinde voor snelle vervolgmaatregelen te zorgen, en aan te geven welke van de potentiële acties volgens hem bij voorrang dienen te worden uitgewerkt. Harerzijds zal de Commissie rekening houden met de belangrijkste aspecten van deze aanpak door de eerste reeks richtsnoeren op te stellen, die de Raad begin 2002 zullen worden voorgelegd om een begin te maken met een open coördinatiebeleid op het gebied van de immigratie.