COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.7.2006
COM(2006) 402 definitief

-

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

inzake de beleidsprioriteiten bij de bestrijding van illegale immigratie van onderdanen van derde landen

{SEC(2006) 964}
{SEC(2006) 965}
{SEC(2006) 1010}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

inzake de beleidsprioriteiten bij de bestrijding van illegale immigratie van onderdanen van derde landen

1. inleiding

1. Deze mededeling vormt een integrerend onderdeel van de brede en structurele aanpak van de EU ter bevordering van een doeltreffend beheer van migratie en vult recente beleidsinitiatieven op dit gebied aan, met name het beleidsplan legale migratie[1], de mededeling over migratie en ontwikkeling[2] en de mededeling waarin een gemeenschappelijke agenda voor integratie[3] wordt voorgesteld.

2. Meer bepaald de aanpak van illegale immigratie van onderdanen van derde landen is vanaf de beginfase van het gemeenschappelijk migratiebeleid van de EU een belangrijk onderdeel van dit beleid geweest. Met name in haar mededeling van 2001 betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie deelde de Commissie mede dat zij *"een brede aanpak van het vraagstuk van de illegale immigratie"* die betrekking heeft op fasen van het migratieproces, overwoog. In de drie actieplannen van de Raad voor 2002, die respectievelijk betrekking hebben op illegale immigratie, buitengrenzen en terugkeer, kwam een uitgebreide reeks maatregelen aan bod. In de mededeling van de Commissie van 2003 evalueerde de Commissie de vooruitgang die in het kader van deze actieplannen was geboekt en kondigde zij een jaarlijks onderzoek van de stand van zaken aan, dat zijn neerslag vond in het verslag van 2004. Eenzelfde verslag, over de vooruitgang die in 2005 werd geboekt, is als bijlage bij deze mededeling gevoegd. Een andere bijlage bevat statistische gegevens over de migratiestromen naar de EU-25.

3. De term "illegale immigratie" wordt gebruikt om een verscheidenheid van verschijnselen te beschrijven. Hij betreft onderdanen van derde landen die het grondgebied van een lidstaat illegaal binnenkomen over land, over zee en door de lucht, inclusief via transitzones op luchthavens. Dit gebeurt vaak met behulp van valse of vervalste documenten, dan wel met de hulp van georganiseerde criminele netwerken van mensensmokkelaars en –handelaars. Voorts komt een aanzienlijk aantal personen het grondgebied legaal binnen met een geldig visum of krachtens een visumvrije regeling, maar blijft langer dan toegestaan ("overstay") of wijzigt het verblijfsdoel zonder de goedkeuring van de autoriteiten; ten slotte zijn er afgewezen asielzoekers die niet vertrekken na een negatieve eindbeslissing.

4. In het Haags programma is de agenda vastgesteld voor het opvoeren van de strijd tegen al deze vormen van illegale immigratie op een aantal beleidsgebieden: beveiliging van de grenzen, illegale arbeid, terugkeer en samenwerking met derde landen. Vijf jaar na de eerste mededeling over illegale immigratie en zes maanden na de indiening van het beleidsplan legale migratie is het ogenblik gekomen om dit uiterst

---

1 COM(2005) 669 van 21 december 2005.
2 COM(2005) 390 van 1 september 2005.
3 COM(2005) 389 van 1 september 2005.

belangrijke thema opnieuw te bekijken in het licht van de toenemende migratiedruk aan de buitengrenzen van de EU. In deze mededeling worden derhalve nieuwe beleidsprioriteiten vastgesteld en wordt een aantal praktische en actiegerichte maatregelen voorgesteld.

2. Componenten van de eu-aanpak

5. Illegale binnenkomst, doorreis en verblijf van onderdanen van derde landen die geen internationale bescherming nodig hebben, ondermijnen de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijk immigratiebeleid. Zonder versterkte communautaire actie zou de crisis zoals deze vandaag reeds wordt gezien en waargenomen zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht verergeren.

6. De brede EU-aanpak ter bestrijding van illegale immigratie wordt gestuurd door een reeks grondbeginselen die ten doel hebben de behoefte aan solidariteit in de Unie, de grondrechten, de verwachtingen van derde landen en de perceptie van het publiek met elkaar te verzoenen.

7. **Solidariteit, wederzijds vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten** zijn van essentieel belang in een ruimte zonder binnengrenzen, waar de druk als gevolg van illegale immigratie bijzonder groot is voor de lidstaten die een buitengrens controleren.

8. De **grondrechten** moeten worden beschermd en bevorderd. Irreguliere migranten moeten op menselijke en waardige wijze worden behandeld, in het bijzonder omdat zij vaak het slachtoffer zijn van netwerken van mensenhandelaars en worden geëxploiteerd door werkgevers Elk wetgevend initiatief op dit gebied moet derhalve aan een beoordeling worden onderworpen om de impact ervan op de grondrechten te evalueren. Elke beperking moet in overeenstemming zijn met het Handvest van de grondrechten en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en bijgevolg met de wet, en nodig zijn in een democratische samenleving.

9. **Gemengde migratiestromen** waarbij individuele personen velerlei redenen hebben om te pogen de EU binnen te komen, onder meer internationale bescherming, plaatsen de lidstaten voor een hele reeks uitdagingen. Om die reden moet een doeltreffend beleid inzake illegale immigratie inspelen op verschillende punten van zorg en moet het tegelijk waarborgen dat internationale verplichtingen op het gebied van de mensenrechten, waaronder het **recht om asiel te zoeken**, ten volle worden nageleefd.

10. Een zeer belangrijke component van het EU-migratiebeheer is het **partnerschap met derde landen** om te zorgen voor samenhang tussen interne en externe acties. Behalve om samenwerking met het onmiddellijke doel illegale immigratie te beperken en te voorkomen, gaat het hier ook om maatregelen om de landen van herkomst te helpen de diepere oorzaken van illegale migratiestromen en de factoren waardoor deze worden gestimuleerd, aan te pakken. Illegale immigratie is een complex verschijnsel dat in al zijn dimensies moet worden aangepakt.

11. Een krachtig beleid om illegale immigratie te voorkomen en te beperken, kan de

geloofwaardigheid van **duidelijke en transparante EU-regels inzake legale migratie** versterken, zoals is vastgesteld in het door de Commissie aangenomen actieplan[4]. Omgekeerd kan het bestaan van dergelijke regels op zich de illegale immigratie beperken, omdat perspectieven worden geboden aan personen die anders illegaal zouden migreren. Arbeidsmigratie kan in het algemeen helpen de gevolgen van de demografische veranderingen in de EU op te vangen en te voldoen aan de behoeften op de arbeidsmarkt.

12. Het is belangrijk dat bij de publieke opinie geen valse of onevenredige verwachtingen worden gecreëerd: de redenen die onderdanen van derde landen ertoe aanzetten te trachten illegaal te immigreren zijn zo divers en complex dat het onrealistisch zou zijn te geloven dat illegale migratiestromen een halt kan worden toegeroepen. Er moet ook rekening worden gehouden met de **perceptie van het publiek**, dat geneigd is een verband te leggen tussen bepaalde maatschappelijke problemen en illegale immigratie De EU en haar lidstaten moeten een rationeel, op objectieve informatie gebaseerd debat bevorderen teneinde racisme en vreemdelingenhaat, mede door de goedkeuring en tenuitvoerlegging van doeltreffende EU-wetgeving, uit te roeien.

3. Beleidsprioriteiten

13. Gezien de omvang van de uitdaging en de complexiteit van het verschijnsel is een veelzijdige aanpak nodig, waarbij op alle fasen van het migratieproces gerichte maatregelen worden genomen. In deze mededeling wordt daarom aandacht besteed aan negen verschillende prioritaire gebieden. Voor elk daarvan wordt de huidige stand van zaken onderzocht en wordt de context geschetst. Op grond daarvan worden vooruitzichten voor actie en maatregelen voorgesteld.

a. Samenwerking met derde landen

14. Dialoog en samenwerking op het gebied van migratie tussen de EU en de landen van herkomst en doorreis zijn van cruciaal belang en zullen verder worden versterkt. Deze vorm van samenwerking is ontwikkeld met de oostelijke en de zuidelijke buurlanden en met de Balkan. Een intensere geëngageerdheid met andere belangrijke landen, zoals Libië, is vereist om een doeltreffende samenwerking te waarborgen. Illegale immigratie staat ook in toenemende mate op de agenda van de betrekkingen met Latijns-Amerika en met bepaalde Aziatische landen

15. Naar aanleiding van de recente en aanhoudende illegale immigratie in het Middellandse-Zeegebied onderstreepte de Europese Raad van 15-16 december 2005 dat een **algemene, op concrete acties gebaseerde aanpak** nodig is **en besloot hij maximaal 3% van de desbetreffende financiële instrumenten toe te wijzen** om de financiële bijstand op gebieden die betrekking hebben op of verband houden met migratie te intensiveren. Maatregelen op korte en middellange termijn, zoals gezamenlijke patrouilles, bewaking en een versterkte reactiecapaciteit, zijn ten uitvoer gelegd en hebben ten doel het verlies aan mensenlevens op zee te voorkomen. Voorts is 25 miljoen EUR voor de faciliteit voor capaciteitsopbouw op het gebied van migratie voor de ACS-landen goedgekeurd, die hoofdzakelijk bedoeld is voor technische bijstand voor een beter beheerde migratie. Een **versterkte samenwerking**

[4] Zie voetnoot 1.

en dialoog over een breed scala van migratieaangelegenheden met de staten van Afrika ten zuiden van de Sahara en met de buurlanden in het hele Middellandse-Zeegebied staat op de agenda voor de langere termijn. Nuttige instrumenten in dit verband zijn (a) de politieke dialoog tussen de EU en de ACS-landen in het kader van de Overeenkomst van Cotonou, met name artikel 13 daarvan; (b) de politieke dialoog met de partners van de EU in het Middellandse-Zeegebied; (c) de dialoog met en tussen (sub)regionale organisaties, zoals de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) en de Afrikaanse Unie (AU); en (d) specifieke ad hoc ontplooide regionale initiatieven, zoals de conferentie van Rabat.

16. In het kader van het beleid en de programma's op het gebied van ontwikkelingssamenwerking zal de EU de **factoren die illegale immigratie stimuleren**, zoals armoede, werkloosheid, conflictsituaties, aantasting van het milieu, slecht bestuur, onvoldoende toegang tot onderwijs, gezondheidszorg enz., blijven aanpakken Migratieaspecten zullen, in nauw partnerschap met de betrokken landen, verder in de strategieën van de EU ter ondersteuning van de ontwikkelingslanden worden geïntegreerd. Waar nodig en in onderling overleg zal de EU partners in de ontwikkelingslanden helpen bij het versterken van hun capaciteit om migratiestromen beter te beheren en mensenhandel te bestrijden.

17. Voorts zal de Commissie, zoals in het beleidsplan legale migratie is aangekondigd, stappen ondernemen met het oog op de **uitbreiding van de bronnen van informatie** die in de landen van herkomst beschikbaar zijn over de mogelijkheden tot en de voorwaarden voor legale immigratie in de EU. Volgens het actieplan begint de Commissie in 2006 met de werkzaamheden voor het opzetten van een EU-portaalsite over immigratie. Deze portaalsite zal zowel informatie over legale migratiemogelijkheden als over de gevaren en consequenties van illegale immigratie in de EU bevatten. Daarnaast zal de mogelijkheid worden overwogen om bijvoorbeeld in bepaalde Afrikaanse landen informatiecentra op te zetten en zal de haalbaarheid van informatiecampagnes worden onderzocht.

b. Veilige grenzen – Geïntegreerd beheer van de buitengrenzen

18. De communautaire code betreffende de grenzen, inclusief het in september 2006 te publiceren niet-bindende werkinstrument voor grenswachters, de verordening betreffende het klein grensverkeer en de verordening tot oprichting van het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (FRONTEX) vertegenwoordigen samen een wettelijk en operationeel kader waardoor grenscontroles tot een hoog niveau kunnen worden ontwikkeld.

19. Het toekomstige Buitengrenzenfonds zal de solidariteit tussen de lidstaten doen toenemen, omdat zal worden gezorgd voor een eerlijke verdeling over de lidstaten van de verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële lasten die het gevolg zijn van het beheer van de buitengrenzen van de EU.

20. Teneinde de doeltreffendheid van gezamenlijke grenscontroles te vergroten, zal FRONTEX de technische samenwerking vergemakkelijken en de nodige regelingen treffen met derde landen, in het bijzonder buurlanden en kandidaat-lidstaten.

21. Een **gemeenschappelijke opvatting over geïntegreerd grensbeheer** die het hele

spectrum van grensbeheersactiviteiten op EU-niveau bestrijkt, zou moeten worden ontwikkeld. Daartoe zou moeten worden nagegaan welke de beste methoden zijn voor een geïntegreerd grensbeheersmodel. Ter ondersteuning daarvan heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een verordening inzake de instelling van een mechanisme om snel bijstand te verlenen aan een lidstaat die te maken krijgt met een situatie van bijzondere druk aan de buitengrens[5]. Zij zal in 2007 tevens overgaan tot een evaluatie van FRONTEX, die een beoordeling van de huidige taken van het agentschap zal omvatten, inclusief een beoordeling van het feit of zijn opdracht moet worden uitgebreid. Voorts wordt een toezichtmechanisme ter aanvulling van de huidige Schengenevaluatieregelingen overwogen, dat tevens onaangekondigde inspecties omvat.

22. De biometrische technologie zal een aanzienlijke impact hebben op grenscontrolesystemen. Er moet gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden van deze technologie om de doeltreffendheid van de grenscontroles te vergroten, daarbij rekening houden met ethische aspecten en de bescherming van de grondrechten.

23. Daartoe zou een **geïntegreerde technologische aanpak – "e-grenzen"** – een onderdeel moeten vormen van de strijd tegen illegale immigratie. In het kader van het op inlichtingen gebaseerd grensbeheer[6] worden vooraf te verstrekken passagiersgegevens voor grenscontroledoeleinden gebruikt. Richtlijn 2004/82/EG voorziet voor bepaalde vervoerders in de verplichting om in de paspoorten van hun passagiers opgenomen gegevens mede te delen aan de autoriteiten die personen aan de buitengrens controleren. Na de volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn tegen september 2006, zou dit systeem moeten worden uitgebreid tot andere vervoerders en zou het verder moeten worden versterkt met het oog op de ontwikkeling van dreigingsanalyses en risicobeoordelingen. Dit impliceert een ruimer gericht gebruik van gegevens. Hierbij zullen bij nastreven van het algemeen belang van de Unie bij de bestrijding van illegale immigratie de verplichtingen met betrekking tot de gegevensbescherming volledig in acht worden genomen.

24. **In het kader van in- en uitreis zou ook gebruik moeten worden gemaakt van de technologie**. De communautaire regels voorzien momenteel niet in de geautomatiseerde registratie van onderdanen van derde landen die het grondgebied van de EU in- of uitreizen[7]. De lidstaten zijn verplicht de reisdocumenten van onderdanen van derde landen systematisch af te stempelen, zowel bij de inreis als bij de uitreis, hetgeen manueel door grenswachten wordt gedaan wanneer de grens door een onderdaan van een derde land wordt overschreden. Personen wier verblijfsvergunning is verlopen kunnen derhalve alleen worden opgespoord door in- en uitreisstempels te vergelijken.

25. Het visuminformatiesysteem (VIS) zal het de grenscontroleautoriteiten mogelijk maken een overzicht van de visumaanvragen van een persoon te verkrijgen en na te gaan of de persoon die een visum overlegt dezelfde is als degene aan wie het visum is

---

5 COM(2006) 401 van 19 juli 2006.

6 Op inlichtingen gebaseerd grensbeheer verwijst naar het verzamelen en analyseren van gegevens voor bedreigingsanalyse en risicobeoordeling, met het oog op de vaststelling van bepaalde risicocriteria. Hierdoor zou het de grenscontroleautoriteiten mogelijk worden gemaakt onder een van deze categorieën vallende passagiers uit te filteren teneinde aanvullende controles te verrichten.

7 Zie ook COM(2005) 597 van 24 november 2005.

afgegeven. Er wordt echter niet bijgehouden hoeveel keer een onderdaan van een derde land binnenreist en er wordt evenmin gecontroleerd of personen bij het aflopen van hun verblijfsrecht het land hebben verlaten. Het VIS heeft voorts geen betrekking op onderdanen van derde landen die geen visum nodig hebben om de EU binnen te reizen. Het visuminformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) zal ertoe bijdragen een hoog niveau van veiligheid te handhaven in een ruimte zonder controles aan de binnengrenzen. De in verband met onderdanen van derde landen geregistreerde signaleringen hebben alleen betrekking op personen aan wie de toegang tot het Schengengebied moet worden geweigerd, een zeer gering aantal in vergelijking met het aantal personen dat door een inreis-uitreissyteem moet worden geregistreerd.

26. De **invoering van een algemeen en geautomatiseerd inreis-uitreissysteem** ter aanvulling van de bestaande gegevensbanken dat de bovengenoemde beperkingen van het VIS en het SIS II moet verhelpen, zou de controle van de immigratie- en verblijfsstatus van onderdanen van derde landen die het grondgebied van de EU in- of uitreizen, vergemakkelijken. Hierdoor zou de capaciteit van de lidstaten om na te gaan of een onderdaan van een derde land de hem toegestane verblijfsduur in het land heeft overschreden of dat in het verleden heeft gedaan, worden versterkt. Een dergelijk systeem zou ook kunnen worden gebruikt als een register van werknemers uit derde landen, om het beheer van legale migratie te vergemakkelijken, in het bijzonder in het kader van regelingen voor seizoenwerkers, overeenkomstig het beleidsplan legale migratie 2005.

27. Gezien de enorme impact, de aanzienlijke financiële gevolgen en de technologische complexiteit van een dergelijk systeem, zal de Commissie eerst **een uitvoerige studie verrichten**, waartoe de aanzet zal worden gegeven in 2006, om de haalbaarheid en de evenredigheid van een dergelijk systeem, alsmede de juridische implicaties ervan, en in het bijzonder de inachtneming van de regels inzake gegevensbescherming, te beoordelen.

c. Bestrijding van mensenhandel

28. In het EU-plan inzake de beste praktijken, normen en procedures bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, dat door de Raad op 1 december 2005 werd aangenomen en dat is gebaseerd op de mededeling van de Commissie[8], wordt de agenda op dit gebied voor de middellange termijn vastgesteld. Het actieplan bestrijkt een aantal belangrijke punten, zoals maatregelen om een beter inzicht te krijgen in deze vorm van criminaliteit en de verschillende dimensies ervan, mensenhandel te voorkomen, de vraag terug te dringen, onderzoek en vervolging doeltreffender te maken, slachtoffers te beschermen en ondersteunen, een veilige terugkeer en reïntegratie te waarborgen, alsmede kwesties die verband houden met de bestrijding van mensenhandel in derde landen. Overeenkomstig het actieplan dient het beleid ook preventiemaatregelen te omvatten die zijn toegespitst op kwetsbare groepen, zoals vrouwen en kinderen.

29. De Gemeenschap zal – met name via het EU-ontwikkelingsbeleid, dat in de eerste plaats gericht is op armoedebestrijding en op de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling – maatregelen blijven financieren die de factoren wegnemen die mensen kwetsbaar maken voor mensenhandel, zoals armoede,

[8] COM(2005) 514 van 18 oktober 2005.

discriminatie en gebrek aan basis- en hoger onderwijs. In deze context moet de nadruk erop worden gelegd dat de hoge bedragen die moeten worden betaald aan mensenhandelaars een nettoverlies voor de betrokken personen betekenen.

30. De huidige **prioriteiten van de Commissie met betrekking tot de uitvoering** van het actieplan zijn de ontwikkeling van de coördinatie- en samenwerkingsmechanismen die op EU-niveau nodig zijn, de bevordering van beproefde methoden voor de opsporing en ondersteuning van slachtoffers, de vorming van netwerken waarbij internationale en niet-gouvernementele organisaties betrokken zijn, alsmede het opstellen van richtsnoeren voor de verzameling van gegevens.

d. Veilige reis- en identificatiedocumenten

31. De beveiliging van documenten is niet alleen bij de grenscontrole, maar ook in de fase na de inreis van groot belang. Biometrische kenmerken dragen bij tot de beveiliging van visa en verblijfstitels, waardoor het bovendien voor te goeder trouw zijnde reizigers gemakkelijker wordt de grens te overschrijden. Het is niet alleen van cruciaal belang dat reis- en identificatiedocumenten worden beveiligd, maar er moet ook worden gewaarborgd dat zij niet zijn verkregen door middel van bedrog, bijvoorbeeld door gebruikmaking van vervalste documenten of identiteitsdiefstal. Er zouden **gemeenschappelijke richtsnoeren** inzake minimumbeveiligingsnormen moeten worden opgesteld, in het bijzonder met betrekking tot de afgifteprocedures.

32. De Commissie werkt ook actief samen met derde landen, in het bijzonder buurlanden en landen van de westelijke Balkan, om hen te helpen hun reisdocumenten met biometrische kenmerken te beveiligen.

e. Regularisaties

33. Het huidige Gemeenschapsrecht, inclusief het Schengenacquis, bevat geen voorschriften inzake regularisatie, d.w.z. de discretionaire beslissing iemand toe te staan legaal op het grondgebied te verblijven; dergelijke beslissingen vallen nu onder de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten. Bepaalde lidstaten hebben de voorbije jaren, gezien de moeilijkheden als gevolg van de aanhoudende aanwezigheid van aanzienlijke aantallen illegale immigranten uit derde landen op hun grondgebied, grootschalige regularisatieprogramma's opgezet. Deze nationale maatregelen hebben in andere lidstaten tot blijken van bezorgdheid en van belangstelling geleid. Dergelijke maatregelen kunnen bovendien implicaties hebben voor andere lidstaten als gevolg van de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen in het Schengengebied. Richtlijn 2003/109/EG voorziet voorts voor onderdanen van derde landen die vijf jaar legaal in de eerste lidstaat van verblijf hebben verbleven in de mogelijkheid naar een andere lidstaat te verhuizen en daar te verblijven.

34. Naar aanleiding van recente gebeurtenissen, inclusief regularisaties, en zoals door de Raad werd gevraagd, heeft de Commissie voorgesteld een systeem in te voeren van wederzijdse informatie over nationale maatregelen op het gebied van migratie en asiel die een invloed kunnen hebben op andere lidstaten of de Gemeenschap in haar geheel. Dit systeem zal naar verwachting in 2007 operationeel worden.

35. Voorts zal, ook teneinde iets te doen aan het gebrek aan deugdelijk bewijsmateriaal en

actuele informatie, **in 2007 opdracht worden gegeven voor een studie** over bestaande methoden en de effecten van regularisatiemaatregelen in de lidstaten. Deze studie zal de grondslag vormen voor verdere discussie, ook over de vraag of er behoefte is aan een gemeenschappelijk rechtskader voor regularisaties op EU-niveau.

f. Bestrijding van een belangrijke aantrekkingsfactor: illegale arbeid

36. Een basisbeginsel voor de wijze waarop de EU illegale immigratie aanpakt, is het wegnemen van stimulerende factoren in de landen van bestemming. Aantrekkingsfactoren houden eenvoudigweg verband met het feit dat migranten, aangezien zij op zoek zijn naar een beter leven, koers zullen blijven zetten naar de EU zolang de hier geboden kansen beter zijn dan in hun land van herkomst. De lidstaten creëren echter ook aantrekkingsfactoren door illegale arbeid van onderdanen van derde landen te gedogen. De mogelijkheid om werk te vinden tijdens een illegale aanwezigheid in de EU[9] is een belangrijke aantrekkingsfactor, aangezien het risico op ontdekking door de bevoegde autoriteiten momenteel zowel voor de werkgever als voor de werknemer zeer klein is. Bovendien ondermijnt illegale arbeid, met name in kleine en middelgrote bedrijven en in het kader van seizoenarbeid, ernstig de geloofwaardigheid van legale migratiekanalen, terwijl ook de belastinginkomsten van de lidstaten eronder lijden. Illegale arbeid kan ook leiden tot ernstige exploitatie of zelfs op slavernij gelijkende arbeidsvoorwaarden, die in de Europese Unie niet kunnen worden geduld. Dergelijke voorwaarden zijn niet beperkt tot gevallen waarin sprake is van georganiseerde criminaliteit. Illegale arbeid belet dat werknemers sociale zekerheid genieten en creëert ongelijke concurrentieverhoudingen tussen werkgevers. Wanneer banen van de gewone arbeidsmarkt naar de zwarte economie verschuiven, kan dit bovendien tot ressentiment leiden wanneer deze worden ingenomen door illegaal in het land verblijvende onderdanen van derde landen. Het terugdringen van dit soort arbeid zou kunnen bijdragen tot de vermindering van onduldbare vormen van exploitatie, de verhoging van de belastinginkomsten en het verminderen van xenofobe gedragingen.

37. In de Europese werkgelegenheidsstrategie en in de werkgelegenheidsrichtsnoeren wordt aangedrongen op maatregelen om reguliere arbeid aan te moedigen. Initiatieven zoals de modernisering van de sociale zekerheid, de vermindering van de indirecte arbeidskosten en van de belastingdruk op laagbetaalde/laaggeschoolde werknemers zullen er waarschijnlijk toe bijdragen de stimulansen voor zwartwerk te verminderen en daardoor de indienstneming van illegale immigranten te doen afnemen.

38. Voorts moet prioriteit worden gegeven aan het probleem van de tewerkstelling van illegaal op het grondgebied aanwezige onderdanen van derde landen of van personen die in strijd met hun verblijfsstatus werken. Tegelijk moet aandacht worden besteed aan de algemene werking van de EU-arbeidsmarkten. In dit verband vallen drie wijdverspreide verschijnselen in het oog, namelijk werk in de bouwsector, de catering en de textielindustrie, dikwijls via aanwerving door georganiseerde criminele netwerken; de verkoop van vaak nagemaakte goederen; en huishoudelijk werk bij particuliere huishoudens, waar vaak extreme vormen van exploitatie voorkomen. Een

[9] In het kader van deze mededeling wordt onder illegale arbeid verstaan elk type van beloonde economische activiteit van onderdanen van derde landen die illegaal in de EU aanwezig zijn (hieronder vallen alle onderdanen van derde landen die niet in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning).

aantal lidstaten hebben maatregelen genomen naar aanleiding van een aanbeveling van de Raad van 1995 inzake de harmonisatie van de middelen ter bestrijding van illegale immigratie en illegale arbeid en inzake de verbetering van de daartoe strekkende controlemiddelen[10], onder meer door de werkgevers te verplichten de immigratiestatus van onderdanen van derde landen, voordat hen werk wordt aangeboden, te onderzoeken door middel van controles bij de autoriteiten die bevoegd zijn verblijfs- en werkvergunningen af te geven. Er zijn ook sancties ingesteld tegen werkgevers, die variëren van de uitsluiting van contracten voor overheidsopdrachten, beperkingen van toekomstige aanwervingen (zwarte lijsten), tot strafrechtelijke sancties en de verplichting de terugkeerkosten te dragen. **Een eerste prioriteit zou de goedkeuring van soortgelijke maatregelen moeten zijn door lidstaten die dergelijke maatregelen nog niet hebben genomen**, **en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging ervan door alle lidstaten.** De lidstaten zouden ook afdoende sancties moeten toepassen voor inbreuken op de wetgeving, in het bijzonder op het gebied van de gezondheid en veiligheid op de werkplek, die in de context van illegale arbeid vaak voorkomen.

39. Tegelijk zal de Commissie in 2006 een aanvang maken met een evaluatie van de **impact en de mogelijke tekortkomingen** wat het pakket maatregelen met betrekking tot mensensmokkelaars betreft, dat bestaat uit Richtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad, waarin een omschrijving wordt gegeven van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf en waardoor het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij dergelijke verschijnselen wordt versterkt. Bij deze evaluatie zal rekening worden gehouden met de impact van het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-176/03. Hoewel de aard van deze maatregelen per definitie veel ruimer was, waren zij de eerste instrumenten op EU-niveau die waren gericht op ongeoorloofde hulpverlening bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf. De Commissie zal een aanvang maken met besprekingen met de lidstaten en de betrokken partijen, in het bijzonder werkgeversorganisaties en vakbonden, over de aansprakelijkheid van werkgevers wat de tewerkstelling door ondernemingen betreft van illegaal in het land verblijvende onderdanen van derde landen. Aan het einde van dat proces zal de Commissie beoordelen of aanvullende maatregelen op EU-niveau nodig zijn ter harmonisatie van de sancties tegen ondernemingen die illegaal in het land verblijvende onderdanen van derde landen tewerkstellen.

40. Beleidsmaatregelen ter bestrijding van illegale arbeid zouden moeten worden ondersteund door **verbeterde informatie** over het verschijnsel van door illegaal verblijvende onderdanen van derde landen ingenomen banen en de door de lidstaten genomen tegenmaatregelen om dergelijke tewerkstelling te beperken. Dergelijke informatie zou ook in samenwerking met NGO's rechtstreeks bij werknemers zonder papieren moeten worden verzameld.

41. Het recente beleidsplan legale migratie[11] bevat EU-regels voor de toelating van economische migranten. Er moeten **maatregelen** worden opgenomen **om het risico van misbruik te beperken**. In het beleidsplan wordt voor 2007 een voorstel voor een algemene kaderrichtlijn aangekondigd om alle onderdanen van derde landen die legaal

[10] PB C 5 van 10 januari 1996, blz. 1.
[11] COM(2005) 669 van 21 december 2005.

werken een gemeenschappelijk kader van rechten te waarborgen. Deze kaderrichtlijn zal ook maatregelen bevatten om illegale arbeid te bestrijden. Het zou daarbij gaan om de invoering van één enkele arbeids-/verblijfsvergunning die biometrische kenmerken zou bevatten teneinde een betrouwbaarder verband te leggen tussen het document en de houder ervan. Bovendien zouden de werkgevers, overeenkomstig het beginsel dat is vastgelegd in de richtlijn inzake onderzoekers uit derde landen (2005/71/EG) als financieel aansprakelijk kunnen worden beschouwd.

g. Terugkeerbeleid

42. Terugkeer, met volledige inachtneming van de grondrechten, blijft een van de kernpunten van het EU-migratiebeleid. Een doeltreffend terugkeerbeleid is bepalend met het oog op de publieke steun voor elementen als legale migratie en asiel.

43. Het **sluiten van overnameovereenkomsten** blijft eveneens een prioriteit. Lopende onderhandelingen zouden moeten worden voltooid en nieuwe onderhandelingsmandaten zouden moeten worden goedgekeurd, te beginnen met de landen van de westelijke Balkan en, zo snel mogelijk, met bepaalde buurlanden.

44. Het voorstel voor een richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, wordt momenteel besproken in het Europees Parlement en de Raad. Het voorziet in gemeenschappelijke regels inzake terugkeer, het gebruik van dwangmaatregelen, vreemdelingenbewaring en het opleggen van een inreisverbod.

45. Met het toekomstige Terugkeerfonds zal de Gemeenschap beschikken over een instrument om de lidstaten te ondersteunen en aan te moedigen bij hun inspanningen om het beheer van de terugkeer in al zijn dimensies, inclusief versterkte samenwerking, te verbeteren, hetgeen tot een grotere onderlinge solidariteit zal leiden.

46. De **organisatie van gezamenlijke terugkeervluchten** wordt door drie elementen ondersteund: in Beschikking 2004/573/EG van de Raad wordt een rechtsgrondslag voor dergelijke vluchten vastgelegd; in het kader van voorbereidende acties inzake terugkeer en het toekomstige Terugkeerfonds worden de financiële aspecten geregeld en de steun op communicatiegebied die wordt verstrekt door het op internet gebaseerde ICONet maakt het de lidstaten mogelijk de nodige informatie uit te wisselen. Deze elementen vormen de huidige basis voor samenwerking. FRONTEX zal de nodige bijstand verlenen om gezamenlijke terugkeeroperaties van de lidstaten te organiseren en te coördineren. Voorts versterkt Richtlijn 2003/110/EG de samenwerking tussen lidstaten in geval van doorgeleiding door de lucht. De Commissie zal **aanvullende voorstellen** overwegen die voortbouwen op de conclusies van de Raad van 2003 waardoor de lidstaten ertoe worden aangemoedigd kortdurende doorgeleiding over land of over zee te vergemakkelijken.

46. Het ontbreken van papieren blijft een hinderpaal bij de daadwerkelijke terugkeer van illegale migranten, vooral omdat het reisdocument van de EU door een groot aantal derde landen nog steeds niet wordt geaccepteerd. Het huidige EU-reisdocument is gebaseerd op een aanbeveling van de Raad van 1994 en de Raad heeft in juni 2004 conclusies inzake een nieuw onderzoek ervan aangenomen. FRONTEX dient beproefde methoden vast te stellen voor het verkrijgen van reisdocumenten en voor

de terugkeer van onderdanen van derde landen.

48. Er moeten tevens **gemeenschappelijke normen voor de opleiding** van het personeel dat verantwoordelijk is voor de terugkeer; worden vastgesteld. Daartoe zou bijvoorbeeld een gemeenschappelijk opleidingshandboek kunnen worden opgesteld en zouden op EU-niveau gestandaardiseerde en gespecialiseerde seminars kunnen worden georganiseerd.

h. Verbetering van de uitwisseling van informatie via bestaande instrumenten

49. Operationele samenwerking tussen de lidstaten kan alleen succesvol zijn, wanneer de lidstaten erin slagen snel en moeiteloos informatie van technische en strategische aard uit te wisselen.

50. ICONet is nu gebruiksklaar. Wanneer, naar verwachting, in de loop van 2006 toegang wordt verleend aan Europol en Frontex, zou dit de doeltreffendheid ervan ten goede moeten komen. In de toekomst zou ICONet kunnen fungeren als een systeem voor vroegtijdige waarschuwing, bij de coördinatie van terugkeeroperaties, en als een platform voor de uitwisseling van informatie voor immigratieverbindingsfunctionarissen.

51. De immigratieverbindingsfunctionarissen van de lidstaten verstrekken zeer belangrijke, van de landen van herkomst afkomstige informatie over illegale immigratie. De **samenwerking tussen de immigratieverbindingsofficieren zou moeten worden vergemakkelijkt en geïntensiveerd** om een beter gebruik te maken van deze informatie. Om het hoofd te bieden aan de huidige druk die het gevolg is van illegale immigratie, zouden dergelijke netwerken van immigratieverbindingsofficieren bij voorrang moeten worden georganiseerd in de betrokken Afrikaanse landen en in de westelijke Balkan.

52. Europol biedt de lidstaten operationele en strategische steun als onderdeel van zijn mandaat om smokkel te voorkomen. De **operationele samenwerking** en de communicatie tussen de lidstaten en Europol zou echter moeten worden verbeterd en versterkt. Daartoe zou voor gestructureerde samenwerking tussen nationale immigratiediensten, grenswachten, politie en andere rechtshandhavingsinstanties die belast zijn met de bestrijding van hulpverlening bij illegale immigratie en mensenhandel moeten worden gezorgd, die ook de uitwisseling van inlichtingen en de gezamenlijke analyse ervan zou moeten omvatten. De lidstaten zouden tevens meer gebruik moeten maken van gemeenschappelijke onderzoeksteams om in overeenstemming met Kaderbesluit 2002/465/JBZ en met de medewerking van Europol netwerken van mensensmokkelaars op te doeken.

i. Aansprakelijkheid van de vervoerder

53. Wat de verplichtingen betreft van de vervoerders om illegale immigratie te voorkomen, zijn artikel 26 van de Overeenkomst tot uitvoering van het Akkoord van Schengen, Richtlijn 2001/51/EG inzake de aansprakelijkheid van vervoerders en Richtlijn 2004/82/EG betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven, van bijzonder belang. Er zal worden overgegaan tot een **beoordeling van de effecten van deze maatregelen** teneinde eventuele

tekortkomingen of lacunes te verhelpen. Het forum dat in 2001 is ingesteld en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten, de vervoerssector en humanitaire organisaties, zou de mogelijkheden tot samenwerking tussen immigratieautoriteiten en vervoerders moeten onderzoeken en in de loop van 2007 moeten nagaan welke de beste aanpak is.

4. conclusie

54. In het Haags programma wordt bevestigd dat de uitvoering van reeds overeengekomen maatregelen een integraal onderdeel vormt van de wijze waarop de EU illegale immigratie blijft aanpakken. De informele uitwisseling van informatie en de controle van de Commissie op de inachtneming van het bestaande acquis door de lidstaten zijn van essentieel belang opdat de maatregelen volledig de verwachte uitwerking zouden hebben.

55. Gelet op de hiervoor beschreven multidimensionale aanpak zou de Gemeenschap een gezamenlijke aanpak moeten aanmoedigen, die is gebaseerd wederzijds vertrouwen en de uitwisseling van deskundigheid en kennis, met de bedoeling de samenwerking te versterken en gemeenschappelijke beleidsmaatregelen uit te werken. De voorgestelde maatregelen bouwen voort op een reeds solide grondslag en zullen bijdragen tot de doelstelling van het Haags programma, namelijk de versterking van het vermogen van de Unie om de migratiestromen te beheersen. De Commissie zal een jaar na de goedkeuring van deze mededeling aan de Raad verslag uitbrengen over de vooruitgang die bij de uitvoering van deze maatregelen is geboekt.