



Брюксел, 11 октомври 2023 г.  
(OR. en)

13901/23

**LIMITE**

**SCH-EVAL 217  
COSI 173  
CRIMORG 129  
ENFOPOL 422  
JAI 1298  
FRONT 311  
ASIM 91  
MIGR 328  
CATS 56  
COPEN 356  
RELEX 1172  
COMIX 447**

#### **БЕЛЕЖКА**

---

От:	Председателството
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно:	Общо състояние на Шенгенското пространство – борба с трансграничната престъпност, и по-специално с контрабандата на мигранти

---

Трансграничната организирана престъпност продължава да бъде основна заплаха за доброто функциониране на Шенгенското пространство. През юни 2023 г. Шенгенският съвет определи борбата с трансграничната, тежката и организираната престъпност като област, на която през 2023 – 2024 г. трябва да бъде даден допълнителен тласък.

Престъпленията, свързани с контрабанда или експлоатация на хора (включително деца), като контрабанда на мигранти, различни форми на трафик на хора и сексуална експлоатация на деца, продължават да бъдат на критично високи равнища, което оказва все по-сериозно въздействие върху уязвимите лица. Наред с това, тези престъпни дейности поставят значителни предизвикателства пред ефективното управление на външните ни граници и могат да нарушат функционирането на Шенген.

Пазарът за контрабанда на мигранти към ЕС и на неговата територия се подхранва от различни възникващи и задълбочаващи се кризи, най-вече икономически рецесии, извънредни ситуации в областта на околната среда, причинени от изменението на климата, и продължаващи конфликти, наред с демографския натиск в редица държави на произход<sup>1</sup>. Драматичните събития през последните месеци в съседните на ЕС държави само потвърждават тези тенденции<sup>2</sup>.

Ответните действия, които предприемаме понастоящем срещу контрабандата на мигранти, адаптирани ли са към тази променяща се реалност и позволяват ли да се противодейства на тези рискове по координиран начин? На 19 октомври 2023 г. Шенгенският съвет ще обсъди този въпрос като продължение на дискусиите, проведени на заседанието му от декември 2022 г.<sup>3</sup> Той ще вземе решение по редица конкретни действия, както и устойчиви решения, с цел да се гарантира, че ЕС ще даде координиран отговор на установените нужди. Резултатите от това обсъждане ще имат висока степен на актуалност в контекста на съобщенията, направени от председателя на Европейската комисия в речта ѝ за състоянието на Съюза, и плана от 10 точки, обявен в Лампедуза през септември 2023 г. Контрабандата на мигранти беше част от обсъжданията относно външното измерение на убежището и миграцията, които министрите проведоха на заседанието на Съвета по ПВР на 28 септември 2023 г. На това заседание Комисията потвърди намерението си да организира международна конференция за борба с контрабандата на мигранти в края на ноември 2023 г. Важно е да се отбележи, че външното измерение на миграцията скоро отново ще бъде предмет на обсъждане от лидерите по време на заседанието на Европейския съвет на 26 – 27 октомври 2023 г.

**Предвид барометъра за състоянието на Шенген+ от октомври 2023 г. министрите се приканват да обсъдят и договорят ключови действия за всеобхватен и интегриран отговор на контрабандата на мигранти въз основа на предизвикателствата и потребностите, посочени в настоящия документ (в приложението).**

---

<sup>1</sup> Европол (2023 г.): Специален доклад на Европол: „Престъпни мрежи в контрабандата на мигранти“ (Europol Spotlight report: Criminal Networks in Migrant Smuggling); публичен, на адрес: [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/spotlight-report-migrant-smuggling-networks-and-their-methods)

<sup>2</sup> В периода януари – август 2023 г. са регистрирани 232 350 незаконни преминавания на границите на ЕС, което представлява увеличение с 18% спрямо 2022 г. и е най-високата обща стойност от 2016 г. насам (Frontex). През 2023 г. на миграционния маршрут през Централното Средиземноморие се падат половината от установените случаи по границите на ЕС, което го прави най-динамичният миграционен маршрут, а между януари и август броят на незаконните пресичания на границите по този маршрут е нараснал почти двойно (+ 96 %). Към настоящия момент за 2023 г. 70 % от пристигналите в Италия са идвали от Тунис, като 70 % от тях са пристигнали в Лампедуза. Въпреки наскоро сключеното споразумение между ЕС и Тунис за борба с контрабандата на мигранти, контрабандата от Тунис е отбелязала рязко повишение през лятото. Освен това се очаква бурята, засегнала североизточната част на Либия през септември 2023 г., и катастрофалните последици от нея да се отразят на търсенето на услуги за контрабанда на мигранти.

Актуалните данни показват, че контрабандистите на мигранти до голяма степен остават извън обсега на правоприлагащите органи на ЕС и че тези престъпни мрежи продължават да са активни в рамките на Шенгенското пространство, като улесняват вторичните движения (Европол).

<sup>3</sup> Док. 15086/22.

## ЧЕТИРИ КЛЮЧОВИ ДЕЙСТВИЯ ЗА ВСЕОБХВАТЕН ОТГОВОР НА КОНТРАБАНДАТА НА МИГРАНТИ

### I. Подобряване на общата ситуационна осведоменост

1. **Държавите членки** ще обменят проактивно информация, включително получена в трети държави<sup>4</sup>, с Европейския център за борба с контрабандата на мигранти (EMSC) към Европол, в контекста на проекта за оперативен анализ на контрабандата на мигранти, в началото на всяко разследване с цел да се даде възможност за кръстосани проверки.  
→ **Европол** ще представи на следващия Шенгенски съвет през декември 2023 г. първоначален анализ на обмена на информация между държавите членки и Frontex.
2. **Frontex, Европол, Евроюст и Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA)** ще изготвят съвместен обзор на състоянието и анализ на контрабандата на мигранти. **Европейската агенция по морска безопасност** и агенциите по ПВР ще засилят стратегическото междуведомствено сътрудничество, обмена и анализите на информацията.  
→ Съвместният обзор на състоянието и анализ на контрабандата на мигранти ще бъде изготвен от **Frontex, Европол, Евроюст и EUAA** по-специално въз основа на информацията, получена от държавите членки и други съответни органи/мрежи на ЕС, като мисиите по линия на ОПСО, и достатъчно рано, така че да бъде взет предвид в барометъра за състоянието на Шенген през март 2024 г., и редовно след това.
3. **Държавите членки** ще захранват активно информационните системи в областта на ПВР и ще извършват системни проверки в съответните бази данни<sup>5</sup> – в трети държави, по външните граници и в рамките на Шенгенското пространство. **Европол** ще предоставя на държавите членки данните, необходими за разследвания в борбата с контрабандата на мигранти. **Държавите членки** ще обменят проактивно лични данни с Европол чрез SIENA.  
→ **Европол, Frontex и eu-LISA** ще представят на Шенгенския съвет ежегодно актуална информация за използването на тези бази данни от държавите членки чрез барометъра за състоянието на Шенген+, считано от Шенгенския съвет през декември 2023 г.

<sup>4</sup> По-специално информация, получена от служители за връзка по въпросите на имиграцията, командировани в трети държави, от проекти за общо оперативно партньорство и мисии по линия на общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО).

<sup>5</sup> Включително ШИС, SIENA/EIS, FIELDS, FADO и Интерпол SLTD.

4. **Звеното на ЕС за сигнализиране за незаконно съдържание в интернет (EU IRU) и EMSC** ще работят проактивно с **държавите членки** за картографиране на цифровия отпечатък на мрежите за контрабанда на мигранти.
- ➔ **Европол (EMSC) и EU IRU** ще докладват редовно чрез барометъра за състоянието на Шенген+ за подкрепата, оказвана на държавите членки, считано от декември 2023 г.
5. **Комисията, ЕСВД, агенциите по ПВР и държавите членки** ще събират разузнавателни данни за ролята на външни фактори за улесняването на незаконната миграция с цел да бъдат дестабилизирани Европейският съюз или държавите членки.
- ➔ **Агенциите по ПВР и държавите членки** ще обменят информация на съответните форуми, включително за доклада ISAA и доклада за Подробния план.
- ➔ **Мрежата на ЕС за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията (Blueprint Network)** ще наблюдава ситуацията в рисковите региони и своевременно ще включва в докладите ISAA обобщени данни и информация за дейността на престъпни мрежи, начините им на работа и използваните маршрути, подадени от агенциите по ПВР и държавите членки. **ЕСВД** ще осигурява ситуационна осведоменост въз основа на докладите на Центъра на ЕС за анализ на информация (INTCEN). **ЕСВД (чрез делегациите на ЕС)** ще докладва периодично за равнището на сътрудничеството за борба с контрабандата на мигранти с ключови трети държави.

## II. Укрепване на правната рамка на ЕС относно контрабандата на мигранти

1. Очаква се предложението на **Комисията** за законодателен акт, който има за цел да бъде укрепена правната рамка на ЕС относно контрабандата на мигранти и включва елементи, свързани със санкциите, управлението, информационните потоци и ролята на агенциите по ПВР.
- ➔ Заедно с новите законодателни предложения **Комисията** ще представи преглед на прилагането на оперативната и правната рамка, който обхваща обновения план за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти (2021 – 2025 г.), правната рамка на ЕС и действащото законодателство в държавите членки за борба с контрабандата на мигранти.

### III. Засилване и интегриране на европейското оперативно сътрудничество

1. **Държавите членки** ще провеждат повече съвместни разследвания на идентифицирани цели с висока стойност и на високорискови престъпни мрежи, като се ползват от подкрепата на **Евроюст** и **Европол** чрез оперативни работни групи и в тясно сътрудничество с Европейската мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи (EMPACT). Държавите членки ще създават/разполагат действащи с определена цел съвместни патрули и други съвместни операции, включително онлайн, въз основа на предварителен анализ<sup>6</sup>. **Агенциите по ПВР** ще увеличат максимално участието си в **EMPACT** и в рамките на съответните си мандати ще организират съвместни действия. **Държавите членки и агенциите по ПВР** ще насърчават чрез EMPACT синергиите между оперативните действия, залегнали в съответните оперативни планове за действие и оказващи влияние върху контрабандата на мигранти, например насочените срещу трафика на хора, изпирането на пари и документните измами.

➔ **Агенциите по ПВР**, и по-специално **Европол**, ще докладват редовно чрез барометъра за състоянието на Шенген+ за активното участие на държавите членки в оперативното сътрудничество чрез EMPACT, считано от декември 2023 г.

➔ **Съветът и Европейският парламент (в качеството им на бюджетни органи), Комисията и управителният съвет на Европол** ще осигурят достатъчно финансиране в подкрепа на оперативните действия и цифровизацията на платформата чрез оперативния си бюджет през периода 2024 – 2025 г. и след това.

2. **Държавите членки** ще използват оптимално подкрепата на Евроюст във връзка с дела за контрабанда на мигранти, като си служат с целия набор от налични съдебни инструменти, включително съвместни екипи за разследване и оперативни инструменти. Националните съдебни органи ще бъдат включени в съвместната работна група за връзка по въпросите на контрабандата на мигранти и трафика на хора.

➔ **Евроюст** ще докладва редовно чрез барометъра за състоянието на Шенген+ за подкрепата, оказвана на държавите членки във връзка с контрабандата на мигранти, считано от декември 2023 г.

<sup>6</sup> Препоръка (ЕС) 2022/915 на Съвета от 9 юни 2022 г. относно оперативното сътрудничество в областта на правоприлагането.

3. При разследвания, свързани с организираната престъпност, **държавите членки** като правило ще провеждат финансови разследвания и процедури за възстановяване на активи с подкрепата на **Центъра за борба с финансовата и икономическата престъпност към Европол** и на **Евроюст**.
- ➔ **Европол (Центърът за борба с финансовата и икономическата престъпност)** и **Евроюст** ще изготвят съвместен доклад по този въпрос до юни 2024 г. въз основа, наред с другото, на информацията, получена от държавите членки и други имащи отношение органи/мрежи на ЕС.
4. **Държавите членки** ще включат въпроса за контрабандата на мигранти в рамките на съгласуването на националните си стратегии за интегрирано управление на границите с многогодишната стратегия на ЕС за европейско интегрирано управление на границите.
- ➔ **Държавите членки** ще приведат в съответствие националните си стратегии за интегрирано управление на границите, които следва да обхващат контрабандата на мигранти, в срока, определен в многогодишната стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите.
5. **Националните** интегрирани системи за наблюдение на границите ще се захранват системно от анализи на риска и оценки на уязвимостта, и по-специално тези, които Frontex изготвя редовно.
- ➔ **Шенгенският съвет** ще получава редовно информация за степените на въздействие, определени за отделните участъци от външната граница, с цел по-добро насочване на дейностите по наблюдение.
6. **Държавите членки** ще повишат качеството на граничните проверки и ще използват оперативната подкрепа на Frontex при целесъобразност, особено на уязвими и високорискови входни пунктове, включително възможността за получаване на финансиране от ЕС.
- ➔ **Комисията** ще представи чрез барометъра за състоянието на Шенген+ от декември 2023 г. първия хоризонтален и многопрофилен преглед на основните слабости, които имат негативно отражение върху сигурността на границите на ЕС, въз основа на резултатите от оценките по Шенген и извършената от **Frontex** оценка на уязвимостта.

7. **Групата на високо равнище относно достъпа до данни за целите на ефективно правоприлагане** ще предложи решения, чрез които на практикуващите юристи ще бъде предоставен адекватен достъп до данните.
- ➔ **Комисията** ще изготви доклад до Съвета и Европейския парламент, в който ще представи основните констатации на групата на високо равнище и ще предложи последващи действия до края на 2024 г.

#### **IV. Постигане на максимални полезни взаимодействия с външната дейност на ЕС**

1. Ще бъдат разработени оперативни партньорства за борба с контрабандата с трети държави или региони и ще се гарантира ефективното им прилагане, в рамките на подхода „Екип Европа“, с цел да се подпомогнат дейности като повишаване на капацитета на държавите партньори за управление на границите, изграждане на капацитет, предоставяне на оперативна подкрепа за сътрудничеството в правоприлагането и съдебната област и засилване на сътрудничеството в областта на документните измами.
- ➔ **Държавите членки и Комисията** ще определят потенциални нови партньори за оперативни партньорства за борба с контрабандата. **Държавите членки** ще осъществят конкретни действия, за да гарантират ефективното прилагане на установените оперативни партньорства.
2. Ще бъдат набелязани конкретни варианти за по-интензивен обмен на информация с трети държави относно контрабандата на мигранти, включително за ad hoc подкрепа на текущи разследвания чрез нови връзки SIENA, предназначени за служителите за връзка по въпросите на имиграцията в държавите членки и за проекти, финансирани от ЕС и насочени към контрабандата на мигранти в трети държави, както и чрез съществуващите партньорства в рамките на звеното за централизиране на информацията в EMSC (Европол, Frontex, Интерпол, EUNAVFOR MED IRINI). По този начин ще се развиват ситуационната осведоменост и системите за ранно предупреждение.
- ➔ **Държавите членки и Комисията** ще договорят пътна карта за проучване на възможностите на техническо равнище.
- ➔ **Комисията** ще ускори преговорите по споразумения за сътрудничество между Европол/Евроюст и държави партньори с цел улесняване на обмена на данни за оперативни цели.
- ➔ **Frontex** ще използва пълноценно мандата си за действие в трети държави, като работи за създаването на благоприятни условия за специфично оперативно присъствие по региони и структури за обмен на разузнавателни данни.

*Шенгенският съвет, в сътрудничество с Комисията и съответните агенции на ЕС, отговаря за наблюдението на изпълнението на посочените по-горе действия и за вземането на решения във връзка с оставащите предизвикателства.*

*Комисията следва да докладва редовно на Шенгенския съвет за напредъка, постигнат при изпълнението на посочените по-горе действия. Това докладване следва да се основава, наред с другото, на информацията и анализите, предоставяни от агенциите на ЕС и държавите членки. То следва по-специално да се извършва чрез годишния доклад за състоянието на Шенген<sup>7</sup>.*

---

<sup>7</sup> Първият доклад за състоянието на Шенген в рамките на това докладване следва да е този, който Комисията трябва да представи най-късно до април 2024 г. за Шенгенския съвет през юни 2024 г.

**Борба с трансграничната престъпност, и по-специално с контрабандата на мигранти**

**ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПОТРЕБНОСТИ**

**1. Подобряване на общата ситуационна осведоменост**

Мрежите за контрабанда на мигранти се оказаха гъвкави, бързо приспособими към промените в динамиката на незаконната миграция и тенденциите в дейностите по правоприлагане<sup>8</sup>. Контрабандните мрежи се различават по размер и функционират съгласно бизнес модел, при който престъпниците си сътрудничат в отделни случаи или, когато е необходимо, на по-постоянна основа. Контрабандните маршрути и начините на действие се адаптират при активизиране на дейностите по правоприлагане или при промени в политиките в областта на визите и убежището<sup>9</sup>.

За да се противодейства на адаптивността на престъпните мрежи, е изключително важно съвместно да се развива обща и навременна ситуационна осведоменост.

**2. Укрепване на правната рамка на ЕС относно контрабандата на мигранти**

През последните няколко години Европейският съвет обърна специално внимание на вътрешната сигурност на Шенгенското пространство и в заключенията си от 24 – 25 юни 2021 г. потвърди значението на борбата с контрабандистите на хора, изрази сериозно безпокойство във връзка с тенденциите по някои миграционни маршрути, изискващи спешни действия, и призова за прилагане на подход, основан на целия маршрут, за преодоляването им, включително чрез изкореняване на контрабандата на мигранти и трафика на хора<sup>10</sup>. В отговор на този призив ЕС поднови своя план за действие срещу контрабандата на мигранти (2021 – 2025 г.), който допринесе както за разбиването на бизнеса на контрабандистите, така и за борбата с контрабандните мрежи. Неотдавна в речта си за състоянието на Съюза председателят на Комисията Фон дер Лайен обяви намерението на Комисията спешно да актуализира правната рамка на ЕС относно контрабандата на мигранти.

<sup>8</sup> Европол (2023 г.): Специален доклад на Европол: „Престъпни мрежи в контрабандата на мигранти“ (Europol Spotlight report: Criminal Networks in Migrant Smuggling); публичен, на адрес: [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/spotlight-report/migrant-smuggling-networks-and-their-methods)

<sup>9</sup> Европол (2023 г.): Специален доклад на Европол: „Престъпни мрежи в контрабандата на мигранти“ (Europol Spotlight report: Criminal Networks in Migrant Smuggling); публичен, на адрес: [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/spotlight-report/migrant-smuggling-networks-and-their-methods)

<sup>10</sup> Заседание на Европейския съвет (24 и 25 юни 2021 г.) – Заключение, документ на Съвета EUCO 7/21 от 25 юни 2021 г.

Следва да се направи оценка на действащата правна рамка на ЕС относно контрабандата на мигранти, която датира от 2002 г. И наистина, независимо от Пакета относно подпомагащите лица<sup>11</sup>, контрабандата на мигранти все повече се очертава като изключително доходоносна дейност, при която има малък риск от разкриване и наказване на престъпниците<sup>12</sup>.

### 3. Засилване и интегриране на европейското оперативно сътрудничество

Контрабандата на мигранти е сложна форма на престъпност, която има разклонения в други сфери на престъпността и се развива в много измерения.

За да се води ефективна борба с нея, са необходими всеобхватни ответни действия, преди всичко чрез засилване на **оперативното сътрудничество между всички заинтересовани страни по престъпната верига** и чрез засилване на **междуведомственото и мултидисциплинарното сътрудничество, по-специално в рамките на ЕМРАСТ**. В това отношение сътрудничеството с граничните служители и в по-широк смисъл ефективното **управление на външните граници** са от основно значение, за да се допринесе за борбата с контрабандата на мигранти. Нещо повече, контрабандата на мигранти е изключително доходоносна дейност, чийто прогнозен годишен оборот възлиза на няколко милиарда евро в световен мащаб. Ето защо всеобхватните ответни действия трябва да включват **финансово разследване**.

Освен това мрежите за контрабанда на мигранти стават все по-цифровизирани. Те **използват неправомерно онлайн средата** и си служат с **криптирани комуникации**, за да предоставят незаконни услуги, да организират логистиката и да гарантират печалбите си<sup>13</sup>. Поради това е необходимо да се укрепи капацитетът на правоприлагащите и съдебните органи по миграционните маршрути (включително в трети държави) да противодействат на присъствието на контрабандните мрежи онлайн и на използваните от тях съвременни технологии за комуникационни цели.

<sup>11</sup> Директива 2002/90/ЕО на Съвета за определяне на подпомагане на незаконното влизане, преминаването и пребиваването и Рамково решение на Съвета 2002/946 за укрепване на наказателноправната рамка по отношение на тези престъпления. Европейска комисия, Съобщение на Комисията (2020/С 323/01) – Насоки на Комисията относно прилагането на правилата на ЕС за определяне и предотвратяване на подпомагането на незаконното влизане, транзитно преминаване и пребиваване, октомври 2020 г. ШПООН, „Контрабандата на мигранти – смъртоносен бизнес“ (UNODC, Migrant Smuggling A deadly business), на адрес: [Migrant Smuggling A deadly business \(unodc.org\)](https://www.unodc.org/en/migrant-smuggling). Европол: „Контрабандистите на мигранти и трафикантите на хора: по-цифровизирани и много приспособими“ (Migrant smugglers and human traffickers: more digital and highly adaptable), на адрес: [Migrant smugglers and human traffickers: more digital and highly adaptable | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/press-releases/migrant-smugglers-and-human-traffickers-more-digital-and-highly-adaptable).

Борбата с организираната контрабанда на мигранти все повече налага правоприлагащите органи да разполагат с **достъп до данни**, включително електронна информация и доказателства, намиращи се в тяхната страна и в чужбина, да могат да ги декриптират в помощ на национални разследвания при необходимост и да ги задържат за времето, необходимо за извършване на разследване и започване на справедлив съдебен процес.

Важно е нашите ответни действия срещу контрабандата на мигранти да отчитат връзките ѝ с други сфери на престъпност по интегриран начин. По-специално **трафикът на хора** и контрабандата на мигранти към и през територията на ЕС често са взаимно свързани. При пристигането си в ЕС незаконните мигранти често се оказват подложени на сексуална, трудова или друга форма на експлоатация. Поради това е изключително важно ЕС и държавите членки да предприемат действия за **защита на уязвимите мигранти** и същевременно да се борят с трафика на хора чрез превенция, сътрудничество в правоприлагането и в съдебната област, за да изправят извършителите пред съда. Освен това следва да се положат още усилия за засилване на борбата с подправените документи, тъй като **документните измами** често играят основна роля за престъпните операции в областта на контрабандата на мигранти<sup>14</sup>.

#### 4. Постигане на максимални полезни взаимодействия с външната дейност на ЕС

Борбата с контрабандата на мигранти изисква международно сътрудничество и координация с ключови държави партньори по миграционните маршрути. През последните години бе постигнат значителен напредък, включително по отношение на укрепването на връзките с **мисиите по линия на ОПСО**, създаването на европейска мрежа от служители за връзка по въпросите на имиграцията (**мрежата ПЛО**) и мерките, представени от Комисията в нейните **планове за действие на ЕС относно Централното Средиземноморие**, относно **Западните Балкани** и относно **Западното Средиземноморие и Атлантическия океан**. Необходимо е обаче да се направи повече, за да се постигнат максимални полезни взаимодействия с външната дейност на ЕС в приоритетни трети държави и региони. Оперативните партньорства за борба с контрабандата ще бъдат неразделна част от партньорствата на ЕС в областта на миграцията с държави на произход и на транзитно преминаване. Те ще осигурят по-координиран и структуриран подход към оперативното сътрудничество с държавите партньори за борба с контрабандата на мигранти.

<sup>14</sup> Европейски център за борба с контрабандата на мигранти (2022 г.), 6-и годишен доклад (European Migrant Smuggling Centre (2022), 6<sup>th</sup> Annual Report), на адрес: [EMSC 6th Annual Report.pdf \(europa.eu\)](https://emsc.europa.eu/).