



Bruxelles, den 11. oktober 2023
(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**

NOTE

fra:	formandskabet
til:	De Faste Repræsentanters Komité/Rådet
Vedr.:	Generel status over Schengenområdet – bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, navnlig smugling af migranter

Grænseoverskridende organiseret kriminalitet er fortsat en central trussel mod et velfungerende Schengenområde. Schengenrådet udpegede i juni 2023 bekæmpelsen af grænseoverskridende, grov og organiseret kriminalitet som et område, der kræver yderligere fremdrift i perioden 2023-2024.

Forbrydelser, der involverer smugling eller udnyttelse af mennesker (herunder børn), såsom smugling af migranter, forskellige former for menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn, ligger fortsat på et kritisk højt trusselniveau og har en stadig mere alvorlig indvirkning på sårbare personer. Disse kriminelle aktiviteter udgør også betydelige udfordringer for en effektiv forvaltning af vores ydre grænser og kan forstyrre Schengenrådets funktion.

Markedet for smugling af migranter til og inden for EU er drevet af fremkomsten og forværringen af forskellige kriser, navnlig økonomiske recessioner, miljøkatastrofer som følge af klimaændringer og igangværende konflikter samt demografisk pres i mange oprindelseslande¹. Den dramatiske udvikling i det europæiske naboskabsområde i de seneste måneder bekræfter kun disse tendenser².

Er vores nuværende indsats over for smugling af migranter tilpasset denne nye virkelighed, og gør den det muligt at håndtere disse risici på en koordineret måde? Schengenrådet vil den 19. oktober 2023 drøfte dette spørgsmål i forlængelse af drøftelserne på mødet i Schengenrådet i december 2022³. Det vil træffe afgørelse om en række konkrete tiltag samt bæredygtige løsninger for at sikre en koordineret EU-indsats som svar på de identificerede behov. Resultaterne af disse drøftelser vil være af rettidig relevans i forbindelse med de meddelelser, som formanden for Europa-Kommissionen fremsatte i talen om Unionens tilstand og i den 10-punktsplan, der blev bebudet på Lampedusa i september 2023. Smugling af migranter indgik i ministrenes drøftelser om den eksterne dimension af asyl og migration i Rådet for Retlige og Indre Anliggender den 28. september 2023, hvor Kommissionen bekræftede, at den har til hensigt at afholde en international konference om bekæmpelse af smugling af migranter i slutningen af november 2023. Det er vigtigt at bemærke, at den eksterne dimension af migration også snart vil blive drøftet af lederne på Det Europæiske Råds møde den 26.-27. oktober 2023.

I lyset af Schengenbarometer+ fra oktober 2023 opfordres ministrene til at drøfte og nå til enighed om centrale tiltag, der udgør en omfattende og integreret indsats mod smugling af migranter, på grundlag af de udfordringer og behov, der er fastlagt i dette dokument (bilaget).

¹ Europol (2023): Europols Spotlight-rapport: Criminal Networks in Migrant Smuggling; offentligt tilgængelig på [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](#).

² EU registrerede 232 350 irregulære grænsepassager i perioden januar-august 2023 – en stigning på 18 % i forhold til 2022, hvilket gør det til det højeste samlede antal siden 2016 (Frontex).

I 2023 har den centrale Middelhavsroute tegnet sig for halvdelen af de afslørede passager ved EU's grænser, hvilket gør den til den mest dynamiske migrationsrute, og antallet af irregulære grænsepassager på denne rute blev næsten fordoblet (+96 %) mellem januar og august. Indtil videre i 2023 er 70 % af de personer, der er ankommet til Italien, kommet fra Tunesien, og 70 % af ankomsterne har fundet sted på Lampedusa. Selv om EU og Tunesien for nylig har indgået en aftale om bekæmpelse af smugling af migranter, er smugling fra Tunesien steget kraftigt i sommer. Desuden forventes den storm, der ramte det nordøstlige Libyen i september 2023, og dens katastrofale følger at få indvirkning på efterspørgslen efter smuglertjenester.

Aktuelle data viser, at migrantsmuglere i vid udstrækning fortsat er uden for EU's retshåndhævende myndigheders rækkevidde, og at sådanne kriminelle netværk stadig er aktive inden for Schengenområdet og letter sekundære bevægelser (Europol).

³ 15086/22.

FIRE CENTRALE TILTAG MED HENBLIK PÅ EN OMFATTENDE INDSATS MOD SMUGLING AF MIGRANTER

I. Styrkelse af fælles situationsbevidsthed

1. **Medlemsstaterne** skal proaktivt at udveksle oplysninger, herunder oplysninger indhentet i tredjelande⁴, med Europols Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling (EMSC) i forbindelse med det operationelle analyseprojekt om smugling af migranter i begyndelsen af alle efterforskninger for at muliggøre krydskontrol.
→ **Europol** skal på det næste møde i Schengenrådet i december 2023 forelægge en indledende analyse af udviklingen i de oplysninger, der udveksles mellem medlemsstaterne og Frontex.
2. **Frontex, Europol, Eurojust og Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA)** skal udarbejde et fælles situationsbillede og en fælles situationsanalyse af migrantsmugling. **Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA)** og RIA-agenturerne skal øge det strategiske samarbejde, informationsudvekslingen og analyserne mellem agenturer.
→ **Frontex, Europol, Eurojust og EUAA** skal udarbejde det fælles situationsbillede og den fælles situationsanalyse af migrantsmugling, navnlig på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne og andre relevante EU-organer/-netværk såsom FSFP-missioner, i så god tid, at det kan tages i betragtning i Schengenbarometeret i marts 2024 og regelmæssigt derefter.
3. **Medlemsstaterne** skal aktivt levere input til RIA-informationssystemerne og foretage systematisk kontrol i de relevante databaser⁵ i tredjelande, ved de ydre grænser og inden for Schengenområdet. **Europol** skal give medlemsstaterne relevante oplysninger med henblik på efterforskning i forbindelse med bekæmpelse af migrantsmugling. **Medlemsstaterne** skal proaktivt dele personoplysninger med Europol via SIENA.
→ **Europol, Frontex og eu-LISA** skal give Schengenrådet årlige ajourføringer om medlemsstaternes brug af disse databaser gennem Schengenbarometer+, begyndende med Schengenrådets møde i december 2023.

⁴ Navnlig oplysninger fra indvandningsforbindelsesofficerer, der er udstationeret i tredjelande, fælles operationelle partnerskabsprojekter og missioner under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP).

⁵ Herunder SIS, SIENA/EIS, FIELDS, FADO og INTERPOL's SLTD.

4. **Europols EU-internetindberetningsenhed** (EU IRU) og **EMSC** skal samarbejde proaktivt med **medlemsstaterne** om at kortlægge det digitale fodaftryk fra migrantsmuglernetværk.
 - ➔ **Europol – EMSC** og **EU IRU** – skal regelmæssigt rapportere om støtte til medlemsstaterne via Schengenbarometer+, begyndende i december 2023.

5. **Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten, RIA-agenturerne og medlemsstaterne** skal indsamle efterretninger om eksterne aktørers rolle i at lette irregulær migration med henblik på at destabilisere Den Europæiske Union eller medlemsstaterne.
 - ➔ **RIA-agenturer og medlemsstater** skal udveksle oplysninger i de relevante fora, herunder i forbindelse med ISAA-rapporten og rapporten om planen for beredskab og krisestyring på migrationsområdet.
 - ➔ **EU-netværket for Beredskab og Krisestyring på Migrationsområdet** skal overvåge situationen i risikoregioner og rettidigt medtage aggregerede data og oplysninger om kriminelle netværksaktiviteter, fremgangsmåder og ruter, som RIA-agenturer og medlemsstater deler i ISAA. **EU-Udenrigstjenesten** skal skabe situationsbevidsthed på grundlag af rapportering fra INTCEN. **EU-Udenrigstjenesten** skal (**via EU-delegationerne**) regelmæssigt rapportere om omfanget af samarbejdet om bekæmpelse af smugling i centrale tredjelande.

II. Styrkelse af EU's retlige ramme vedrørende migrantsmugling

1. Der ses frem til **Kommissionens** lovgivningsforslag, som skal styrke EU's retlige ramme vedrørende migrantsmugling, herunder elementer vedrørende sanktioner, forvaltning, informationsstrømme og RIA-agenturernes rolle.
 - ➔ **Kommissionen** skal sammen med de nye lovgivningsforslag give et overblik over gennemførelsen af de operationelle og retlige rammer, herunder den fornyede EU-handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter (2021-2025), EU's retlige rammer for og den gældende lovgivning i medlemsstaterne om bekæmpelse af migrantsmugling.

III. Styrkelse og integration af det europæiske operationelle samarbejde

1. **Medlemsstaterne** skal øge fælles efterforskninger af identificerede mål af høj værdi og kriminelle højrisikonetværk, der støttes af **Eurojust** og **Europol** gennem operationelle taskforcer og i tæt samarbejde med den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT). Medlemsstaterne skal indføre/udsende målrettede fælles patruljeringer og andre fælles operationer, herunder online, på grundlag af forudgående analyse⁶. **RIA-agenturerne** skal maksimere deres deltagelse i **EMPACT** og inden for deres respektive mandater fastlægge fælles aktioner. **Medlemsstaterne** og **RIA-agenturerne** skal gennem EMPACT fremme synergier mellem operative aktioner inden for de relevante operationelle handlingsplaner, der har indvirkning på smugling af migranter, såsom dem, som vedrører menneskehandel, hvidvask af penge og dokumentfalsk.
 - ➔ **RIA-agenturerne**, navnlig **Europol**, skal regelmæssigt rapportere via Schengenbarometer+ om medlemsstaternes aktive deltagelse i det operationelle samarbejde gennem EMPACT, begyndende i december 2023.
 - ➔ **Rådet og Europa-Parlamentet (som budgetmyndigheder), Kommissionen og Europols bestyrelse** skal sikre tilstrækkelig finansiering til at støtte operative aktioner og digitalisering af platformen gennem deres driftsbudget i 2024-2025 og derefter.
2. **Medlemsstaterne** skal udnytte Eurojusts støtte optimalt i sager om smugling af migranter og gøre brug af hele spektret af tilgængelige retlige værktøjer, herunder fælles efterforskningshold og operationelle værktøjer. De nationale judicielle myndigheder skal være en del af den fælles forbindelsestaskforce vedrørende smugling af migranter og menneskehandel.
 - ➔ **Eurojust** skal regelmæssigt rapportere via Schengenbarometer+ om støtte til medlemsstaterne i forbindelse med smugling af migranter, begyndende i december 2023.

⁶ Rådets henstilling (EU) 2022/915 af 9. juni 2022 om operationelt retshåndhævelsessamarbejde.

3. **Medlemsstaterne** skal som standard gennemføre finansielle efterforskninger og procedurer for inddrivelse af aktiver i forbindelse med efterforskning af organiseret kriminalitet med støtte fra **Europol's Center for Økonomisk og Finansiell Kriminalitet** og **Eurojust**.
 - ➔ **Europol (Centret for Økonomisk og Finansiell Kriminalitet)** og **Eurojust** skal udarbejde en fælles rapport herom senest i juni 2024, bl.a. på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne og andre relevante EU-organer/-netværk.

4. **Medlemsstaterne** skal effektivt medtage smugling af migranter, når de tilpasser deres nationale strategier for integreret grænseforvaltning til EU's flerårige strategi for integreret europæisk grænseforvaltning (EIBM).
 - ➔ **Medlemsstaterne** skal tilpasse deres nationale strategier for integreret grænseforvaltning, som bør omfatte smugling af migranter, inden for den tidsramme, der er fastsat i den flerårige strategiske politik for EIBM.

5. **Nationale** systemer til integreret grænseovervågning skal systematisk modtage input fra risikoanalyser og sårbarhedsvurderinger, navnlig dem, der udarbejdes med regelmæssige mellemrum af Frontex.
 - ➔ **Schengenrådet** skal regelmæssigt orienteres om de indvirkningsniveauer, der fastsættes for hvert afsnit af de ydre grænser, for bedre at kunne målrette overvågningsaktiviteterne.

6. **Medlemsstaterne** skal øge kvaliteten af ind- og udrejsekontrol og gøre brug af operationel støtte fra Frontex, hvor det er relevant, navnlig ved sårbare indrejsesteder og højrisikoindrejsesteder, herunder muligheden for at modtage EU-finansiering.
 - ➔ **Kommissionen** skal via Schengenbarometer+ fra december 2023 udarbejde den første horisontale og tværgående oversigt over de vigtigste mangler, der har en negativ indvirkning på sikkerheden ved EU's grænser, på grundlag af resultaterne af Schengenevalueringerne og sårbarhedsvurderingen fra **Frontex**.

7. **Gruppen på Højt Plan** vedrørende **Adgang til Data** med henblik på **Effektiv Retshåndhævelse** skal finde løsninger, som vil give fagfolk tilstrækkelig adgang til data.

➔ **Kommissionen** skal forelægge Rådet og Europa-Parlamentet en rapport med de vigtigste resultater fra gruppen på højt plan og foreslå opfølgende tiltag inden udgangen af 2024.

IV. Maksimering af synergierne med EU's optræden udadtil

1. Der skal udvikles og sikres en effektiv gennemførelse inden for rammerne af en Team Europe-tilgang af operationelle partnerskaber til bekæmpelse af smugling med tredjelande eller -regioner med henblik på at støtte aktiviteter såsom forbedring af partnerlandenes grænseforvaltningskapacitet, kapacitetsopbygning, tilbud om operationel støtte til retshåndhævelse og retligt samarbejde og styrkelse af samarbejdet om dokumentfalsk.

➔ **Medlemsstaterne** og **Kommissionen** skal udpege potentielle nye partnere til operationelle partnerskaber til bekæmpelse af smugling. **Medlemsstaterne** skal følge op med konkrete skridt for at sikre en effektiv gennemførelse af de iværksatte partnerskaber.

2. Der skal identificeres konkrete muligheder for at forbedre udvekslingen af oplysninger med tredjelande vedrørende smugling af migranter, herunder ad hoc-støtte til igangværende efterforskninger, herunder gennem nye SIENA-forbindelser for medlemsstaternes indvandringsforbindelsesofficerer og EU-finansierede projekter, der er rettet mod smugling af migranter i tredjelande, og gennem eksisterende partnerskaber inden for Clearingcentret for Oplysninger i EMSC (Europol, Frontex, INTERPOL, EUNAVFOR's operation IRINI). Der skal derfor udvikles situationsbevidsthed og systemer for tidlig varslings.

➔ **Medlemsstaterne** og **Kommissionen** skal nå til enighed om en køreplan for undersøgelse af mulighederne på teknisk plan.

➔ **Kommissionen** skal intensivere forhandlingerne om samarbejdsaftaler mellem Europol/Eurojust og partnerlandene for at lette udvekslingen af oplysninger til operationelle formål.

➔ **Frontex** skal gøre fuld brug af sit mandat til at operere i tredjelande ved at arbejde hen imod at skabe gunstige betingelser for regionsspecifik operationel tilstedeværelse og strukturer til udveksling af efterretninger.

Schengenrådet er i samarbejde med Kommissionen og relevante EU-agenturer ansvarligt for at overvåge gennemførelsen af ovennævnte tiltag og træffe afgørelser om de resterende udfordringer.

Kommissionen bør regelmæssigt aflægge rapport til Schengenrådet om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af ovennævnte tiltag. Denne rapportering bør bl.a. baseres på de oplysninger og analyser, som EU-agenturerne og medlemsstaterne skal fremlægge. Rapporteringen bør navnlig kanaliseres gennem den årlige Schengenstatusrapport⁷.

⁷ Den første Schengenstatusrapport, som skal indeholde denne rapportering, bør være den, som Kommissionen skal forelægge senest i april 2024, med henblik på Schengenrådets møde i juni 2024.

Bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, navnlig smugling af migranter**UDFORDRINGER OG BEHOV****1. Styrkelse af fælles situationsbevidsthed**

Migrantsmuglernetværk har vist sig at være smidige og hurtigt at kunne tilpasse sig ændringer i den irregulære migrations dynamik og udviklingen i retshåndhævelsesaktiviteterne⁸. Smuglernetværk varierer i størrelse og opererer efter en forretningsmodel, hvor kriminelle samarbejder på ad hoc-basis eller, hvis det er nødvendigt, på et mere permanent grundlag. Smuglerruterne og de anvendte fremgangsmåder tilpasses, når retshåndhævelsesaktiviteterne øges, eller der sker ændringer i visum- og asylpolitikkerne⁹.

For at kunne reagere på de kriminelle netværks tilpasningsevne er det afgørende sammen at udvikle en fælles og rettidig situationsbevidsthed.

2. Styrkelse af EU's retlige ramme vedrørende migrantsmugling

I de seneste par år har Det Europæiske Råd lagt særlig vægt på den indre sikkerhed i Schengenområdet, og i sine konklusioner af 24.-25. juni 2021 bekræftede det på ny betydningen af at bekæmpe menneskesmuglere, udtrykte alvorlig bekymring over udviklingen på visse migrationsruter, der kræver hurtig handling, og opfordrede til en tilgang, hvor ruten ses som en helhed, for at tackle problemerne, herunder udrydde smugling af migranter og menneskehandel¹⁰. Efter denne opfordring fornyede EU sin handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter (2021-2025), som både bidrog til at afbryde smuglernes virksomhed og bekæmpe smuglernetværk. Kommissionsformand Ursula von der Leyen meddelte i sin nylige tale om Unionens tilstand, at Kommissionen hurtigst muligt agter at ajourføre EU's retlige ramme vedrørende migrantsmugling.

⁸ Europol (2023): Europol's Spotlight-rapport: Criminal Networks in Migrant Smuggling; Offentligt tilgængelig på [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](#).

⁹ Europol (2023): Europol's Spotlight-rapport: Criminal Networks in Migrant Smuggling; Offentligt tilgængelig på [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](#).

¹⁰ Det Europæiske Råds møde (24.-25. juni 2021) – konklusioner, Rådets dokument EUCO 7/21 af 25. juni 2021.

Der bør foretages en vurdering af EU's nuværende retlige ramme vedrørende migrantsmugling, der stammer fra 2002. På trods af "smuglerpakken"¹¹ synes smugling af migranter i stigende grad at være en yderst rentabel forretning med begrænset risiko for afsløring og straf af kriminelle¹².

3. Styrkelse og integration af det europæiske operationelle samarbejde

Smugling af migranter er en kompleks form for kriminalitet, der har konsekvenser for andre kriminalitetsområder og udvikler sig på en flerdimensionel måde.

En effektiv håndtering heraf kræver en omfattende indsats, først og fremmest ved at styrke det **operationelle samarbejde mellem alle interessenter i den kriminelle kæde** og ved at øge **samarbejdet på tværs af myndigheder og fagområder, navnlig inden for rammerne af EMPACT**. I den forbindelse er samarbejde med grænsevagter og mere generelt en effektiv **forvaltning af de ydre grænser** afgørende for at bidrage til bekæmpelsen af migrantsmugling. Desuden er migrantsmugling en yderst rentabel forretning med en anslået årlig omsætning på flere mia. EUR på verdensplan. Det er derfor nødvendigt at integrere **finansiel efterforskning** i denne omfattende indsats.

Desuden bliver migrantsmuglernetværkene stadig mere digitaliserede. De **misbruger onlinemiljøet** og udnytter **krypteret kommunikation** til at levere ulovlige tjenester, organisere deres logistik og sikre deres overskud¹³. Det er derfor nødvendigt at styrke de retshåndhævende og retslige myndigheders kapacitet langs migrationsruterne (herunder i tredjelande) med henblik på at gå målrettet efter smuglernetværkenes onlinetilstedeværelse og deres brug af moderne teknologi til kommunikationsformål.

¹¹ Rådets direktiv 2002/90/EF om en fælles definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold og rammeafgørelse 2002/946 om styrkelse af de strafferetlige rammer for disse lovovertrædelser; Europa-Kommissionen, Meddelelse fra Kommissionen (2020/C 323/01), Kommissionens retningslinjer for gennemførelsen af EU's regler om definition og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold, oktober 2020.

¹² UNODC, "Migrant Smuggling A deadly business" (migrantsmugling – en livsfarlig forretning), tilgængelig på [Migrant Smuggling A deadly business \(unodc.org\)](https://www.unodc.org/en/smuggling).

¹³ Europol, "Migrant smugglers and human traffickers: more digital and highly adaptable" (Migrantsmuglere og menneskesmuglere: mere digitale og tilpassningsdygtige), tilgængelig på [Migrant smugglers and human traffickers: more digital and highly adaptable | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/migrant-smugglers-and-human-traffickers-more-digital-and-highly-adaptable).

Bekæmpelsen af organiseret migrantsmugling kræver i stigende grad, at de retshåndhævende myndigheder har **adgang til data**, herunder elektroniske oplysninger og bevismateriale både i og uden for EU, og kan dekryptere disse data med henblik på national efterforskning, når det er nødvendigt, og opbevare dem så længe, det er nødvendigt for at gennemføre en efterforskning og etablere en retfærdig rettergang.

Det er vigtigt, at vi i vores indsats over for migrantsmugling tager fat på dens forbindelser til andre kriminalitetsområder på en integreret måde. Navnlig er **menneskehandel** regelmæssigt forbundet med smugling af migranter ind i og gennem EU. Ved ankomsten til EU udsættes irregulære migranter ofte for seksuel udnyttelse, arbejdsmæssig udnyttelse eller andre former for udnyttelse. Det er derfor afgørende, at EU og medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at **beskytte sårbare migranter** og samtidig bekæmper menneskehandel gennem forebyggelse samt samarbejde inden for retshåndhævelse og på det retlige område for at retsforfølge gerningsmændene. Desuden bør der gøres mere for at styrke bekæmpelsen af forfalskede dokumenter, da **dokumentfalsk** ofte muliggør kriminelle operationer i forbindelse med smugling af migranter¹⁴.

4. Maksimering af synergierne med EU's optræden udadtil

Bekæmpelse af migrantsmugling kræver internationalt samarbejde og koordinering med centrale partnerlande langs migrationsruterne. Der er gjort store fremskridt hermed i de seneste år, bl.a. styrkelsen af forbindelserne til **FSFP-missioner**, oprettelsen af det europæiske netværk af indvandringsforbindelsesofficerer (**ILO-netværket**) og de foranstaltninger, som Kommissionen har fremlagt i sine **EU-handlingsplaner** for **det centrale Middelhavsområde**, **Vestbalkan** og **det vestlige Middelhavsområde og Atlanterhavet**. Der skal dog gøres mere for at maksimere synergierne med EU's optræden udadtil i prioriterede tredjelande og regioner. De operationelle partnerskaber til bekæmpelse af smugling vil være en integreret del af EU's migrationspartnerskaber med oprindelses- og transitlande. De skal sikre en mere koordineret og struktureret tilgang til det operationelle samarbejde med partnerlande for at bekæmpe smugling af migranter.

¹⁴ Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling (2022), 6th Annual Report, 2022, tilgængelig på [EMSC 6th Annual Report.pdf \(europa.eu\)](#).