



Brussel, 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**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Algemene toestand van het Schengengebied – Bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, met name migrantensmokkel

Grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit blijft een ernstige bedreiging voor de goede werking van het Schengengebied. De Raad Schengen heeft de bestrijding van grensoverschrijdende, zware en georganiseerde criminaliteit in juni 2023 aangemerkt als een domein dat in de periode 2023-2024 bijzondere aandacht verdient.

Het dreigingsniveau voor misdrijven waarbij sprake is van smokkel of uitbuiting van mensen (waaronder kinderen), zoals migrantensmokkel, verschillende vormen van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen, blijft enorm hoog. De gevolgen van die misdrijven voor kwetsbare personen worden bovendien steeds ernstiger. Deze criminele activiteiten stellen ook het doeltreffende beheer van onze buitengrenzen voor grote uitdagingen en kunnen de werking van Schengen verstoren.

De opkomst en verdieping van crises, met name economische recessies, aanhoudende conflicten en door de klimaatverandering veroorzaakte milieucrisis, alsook de demografische druk in veel landen van herkomst zwengelen de markt voor migrantensmokkel naar en binnen de EU aan¹.

De dramatische ontwikkelingen die zich de afgelopen maanden in de Europese buurlanden hebben voorgedaan, bevestigen deze tendens alleen maar².

Is onze huidige respons op migrantensmokkel afgestemd op die veranderende realiteit en geschikt om deze risico's op gecoördineerde wijze aan te pakken? De Raad Schengen zal zich hier op 19 oktober 2023 over buigen, in aansluiting op de bespreking in de Raad Schengen van december 2022³. Hij zal besluiten nemen over een aantal concrete acties en duurzame oplossingen om voor een gecoördineerde EU-respons op de geconstateerde behoeften te zorgen. De resultaten van deze bespreking zullen niets te vroeg komen gezien de aankondigingen van de voorzitter van de Europese Commissie in haar toespraak over de Staat van de Unie en het 10-puntenplan dat in september 2023 op Lampedusa is aangekondigd. Migrantensmokkel kwam aan bod tijdens de besprekingen van de ministers over de externe dimensie van asiel en migratie tijdens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 28 september 2023. De Commissie heeft toen haar voornemen bevestigd om eind november 2023 een internationale conferentie over de bestrijding van migrantensmokkel te organiseren. Belangrijk is dat de leiders de externe dimensie van migratie binnenkort opnieuw bespreken, ter gelegenheid van de Europese Raad van 26-27 oktober 2023.

In het licht van de Schengenbarometer + van oktober 2023 wordt de ministers verzocht om op basis van de uitdagingen en behoeften die in dit document (bijlage) in kaart worden gebracht kernacties te bespreken en daarover tot een akkoord te komen, teneinde een alomvattende en geïntegreerde respons te bieden op het probleem van migrantensmokkel.

¹ Europol (2023): Europol spotlight report: Criminal Networks in Migrant Smuggling; openbaar, toegankelijk op [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](#).

² In de periode januari-augustus 2023 heeft de EU 232 350 irreguliere grensoverschrijdingen geregistreerd, een stijging van 18 % ten opzichte van 2022 en het hoogste aantal sinds 2016 (Frontex). In 2023 was de migratieroute door het centrale Middellandse Zeegebied goed voor de helft van de vastgestelde irreguliere grensoverschrijdingen aan de EU-grenzen, en tussen januari en augustus is het aantal nagenoeg verdubbeld (+96 %). Daarmee is dit de meest dynamische migratieroute. Van de in 2023 in Italië aangekomen irreguliere migranten kwam tot dusver 70 % binnen in Lampedusa, en kwam 70 % vanuit Tunesië. Ondanks de recente sluiting van een overeenkomst tussen de EU en Tunesië om migrantensmokkel aan te pakken, is de smokkel uit Tunesië deze zomer nog verder toegenomen. Bovendien wordt verwacht dat de storm die het noordoosten van Libië in september 2023 heeft getroffen, en de rampzalige nasleep daarvan, de vraag naar smokkeldiensten verder zal aanwakkeren. Uit de huidige gegevens blijkt dat migrantensmokkelaars in grote mate buiten het bereik van de rechtshandhavingsautoriteiten van de EU blijven, en dat dergelijke criminele netwerken nog steeds actief zijn binnen het Schengengebied en secundaire bewegingen faciliteren (Europol).

³ Doc. 15086/22.

VIER KERNACTIES VOOR EEN ALOMVATTENDE RESPONS OP MIGRANTENSMOKKEL

I. Het gemeenschappelijk situationeel bewustzijn vergroten

1. **De lidstaten** wisselen aan het begin van elk onderzoek proactief informatie, ook uit derde landen⁴, uit met het Europees Centrum tegen migrantensmokkel (EMSC) van Europol, in de context van het project voor operationele analyse inzake migrantensmokkel, teneinde kruiscontroles mogelijk te maken.
→ **Europol** legt aan de volgende Raad Schengen in december 2023 een eerste analyse voor betreffende de ontwikkeling van de door de lidstaten en Frontex gedeelde informatie.
2. **Frontex, Europol, Eurojust en het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA)** werken een gezamenlijk situatiebeeld en een analyse inzake migrantensmokkel uit. **Het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA)** en de JBZ-instanties voeren hun strategische samenwerking, informatie-uitwisseling en analysewerkzaamheden op.
→ **Frontex, Europol, Eurojust en het EUAA** stellen voldoende van tevoren het gezamenlijke situatiebeeld en de analyse inzake migrantensmokkel op, met name op basis van informatie van de lidstaten en van andere relevante EU-organen/-netwerken zoals GBVB-missies, zodat daarmee rekening kan worden gehouden in de Schengenbarometer van maart 2024. Daarna gebeurt dit op gezette tijden.
3. **De lidstaten** nemen actief gegevens op in de JBZ-informatiesystemen en voeren in derde landen, aan de buitengrenzen en binnen het Schengengebied systematische controles uit aan de hand van de relevante databanken⁵. **Europol** verstrekt de lidstaten relevante gegevens voor onderzoek bij de bestrijding van migrantensmokkel. **De lidstaten** delen proactief persoonsgegevens met Europol via Siena.
→ **Europol, Frontex en eu-LISA** stellen de Raad Schengen jaarlijks in kennis van het gebruik van die databanken door de lidstaten via de Schengenbarometer +, te beginnen met de Raad Schengen van december 2023.

⁴ Met name informatie die afkomstig is van in derde landen gedetacheerde immigratieverbindingfunctionarissen, projecten in het kader van gemeenschappelijke operationele partnerschappen en missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB).

⁵ Waaronder het SIS, Siena/het EIS, FIELDS, FADO en de SLTD van Interpol.

4. **De EU-eenheid voor de melding van internetuitingen** (EU IRU) en het **EMSC** van Europol werken proactief samen met **de lidstaten** om de digitale voetafdruk van migrantensmokkelnetwerken in kaart te brengen.
- ➔ **Europol – EMSC en EU IRU** brengen vanaf december 2023 regelmatig verslag uit over de ondersteuning van de lidstaten via de Schengenbarometer +.
5. **De Commissie, de EDEO, de JBZ-agentschappen en de lidstaten** verzamelen inlichtingen over de rol van externe actoren bij het faciliteren van irreguliere migratie om de Europese Unie of de lidstaten te destabiliseren.
- ➔ **De JBZ-agentschappen en de lidstaten** delen informatie in de relevante fora, ook voor ISAA- en blauwdrukverslagen.
- ➔ **Het EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie** volgt de situatie in risicoregio's en integreert tijdig de door de JBZ-agentschappen en de lidstaten gedeelde geaggregeerde gegevens en informatie over de activiteiten, werkwijzen en routes van criminele netwerken in het ISAA. **De EDEO** zorgt voor situationeel bewustzijn op basis van de verslagen van het Intcen. **De EDEO (via de EU-delegaties)** brengt op gezette tijden verslag uit over de mate waarin belangrijke derde landen meewerken aan de bestrijding van mensensmokkel.

II. **Het EU-rechtskader inzake migrantensmokkel versterken**

1. Vooruitblik op het wetgevingsvoorstel van de **Commissie** om het EU-rechtskader inzake migrantensmokkel te versterken, onder meer wat betreft sancties, governance, informatiestromen en de rol van de JBZ-agentschappen.
- ➔ **De Commissie** komt met nieuwe wetgevingsvoorstellen en geeft een overzicht van de uitvoering van de operationele en juridische kaders, waaronder het vernieuwde EU-actieplan tegen migrantensmokkel 2021-2025, het EU-rechtskader en de huidige wetgeving in de lidstaten ter bestrijding van migrantensmokkel.

III. De Europese operationele samenwerking opvoeren en integreren

1. **De lidstaten** voeren meer gezamenlijk onderzoek naar geïdentificeerde belangrijke doelwitten en criminele netwerken met een hoog risico, met de ondersteuning van **Eurojust** en **Europol** via operationele taskforces en in nauwe samenwerking met het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact). De lidstaten zetten gerichte gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties op, ook online, op basis van voorafgaande analyse⁶. **De JBZ-agentschappen** worden zo veel mogelijk betrokken bij **Empact** en zetten met inachtneming van hun respectieve mandaten gemeenschappelijke acties op. **De lidstaten** en **de JBZ-agentschappen** bevorderen via Empact synergieën tussen operationele acties in het kader van de relevante operationele actieplannen die van invloed zijn op migrantensmokkel, zoals die ter bestrijding van mensenhandel, witwassen van geld en documentenfraude.
 - ➔ **De JBZ-agentschappen**, en met name **Europol**, brengen vanaf december 2023 via de Schengenbarometer + op gezette tijden verslag uit over de actieve betrokkenheid van de lidstaten bij de operationele samenwerking via Empact.
 - ➔ **De Raad en het Europees Parlement (als begrotingsautoriteiten), de Commissie en de raad van bestuur van Europol** maken in 2024-2025 en daarna in hun operationele begroting voldoende financiering vrij ter ondersteuning van operationele acties en de digitalisering van het platform.
2. **De lidstaten** maken optimaal gebruik van de ondersteuning van Eurojust in zaken van migrantensmokkel, en doen daarbij een beroep op het volledige spectrum van beschikbare justitiële instrumenten, waaronder gezamenlijke onderzoeksteams en operationele instrumenten. De nationale justitiële autoriteiten nemen deel aan de gezamenlijke verbindingstaskforce migrantensmokkel en mensenhandel.
 - ➔ **Eurojust** brengt vanaf december 2023 via de Schengenbarometer + op gezette tijden verslag uit over de ondersteuning van de lidstaten op het gebied van migrantensmokkel.

⁶ Aanbeveling (EU) 2022/915 van de Raad van 9 juni 2022 inzake operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving.

3. **De lidstaten** verrichten in het kader van onderzoeken naar georganiseerde misdaad systematisch financiële onderzoeken en passen procedures voor de ontneming van vermogensbestanddelen toe, met steun van het **Centrum voor financiële en economische criminaliteit van Europol en Eurojust**.
- ➔ **Europol (Centrum voor financiële en economische criminaliteit)** en **Eurojust** stellen uiterlijk in juni 2024 daarover een gezamenlijk verslag op, onder meer op basis van informatie van de lidstaten en andere relevante EU-organen/-netwerken.
4. **De lidstaten** nemen migrantensmokkel effectief op bij het afstemmen van hun nationale strategieën voor geïntegreerd grensbeheer (IBM) op de meerjarenstrategie van de EU voor Europees geïntegreerd grensbeheer (EIBM).
- ➔ **De lidstaten** stemmen hun nationale IBM-strategieën, waarin migrantensmokkel aanbod moet komen, af op de termijnen van het meerjarig strategisch beleid voor EIBM.
5. In de **nationale geïntegreerde grensbewakingssystemen** worden systematisch risico- en kwetsbaarheidsbeoordelingen ingevoerd, met name die welke Frontex op gezette tijden opstelt.
- ➔ **De Raad Schengen** wordt regelmatig in kennis gesteld van de aan de buitengrenssegmenten toegekende impactniveaus, zodat bewakingsactiviteiten gericht kunnen verlopen.
6. **De lidstaten** verbeteren de kwaliteit van de grenscontroles en doen zo nodig een beroep op de operationele steun van Frontex, met name op kwetsbare en risicovolle punten van binnenkomst. Daarbij bestaat de mogelijkheid EU-financiering te ontvangen.
- ➔ **De Commissie** geeft via de Schengenbarometer + van december 2023 het eerste horizontale en transversale overzicht van belangrijke tekortkomingen met nadelige gevolgen voor de veiligheid van de EU-grenzen, op basis van de resultaten van de Schengenevaluaties en de kwetsbaarheidsbeoordeling van **Frontex**.

7. **De Groep op hoog niveau (HLG) inzake toegang tot gegevens voor een doeltreffende rechtshandhaving** zorgt voor oplossingen om de betrokken diensten de nodige toegang tot gegevens te geven.

➔ **De Commissie** brengt uiterlijk eind 2024 verslag uit aan de Raad en het Europees Parlement met de belangrijkste bevindingen van de HLG en stelt follow-upmaatregelen voor.

IV. De synergieën met het externe optreden van de EU optimaliseren

1. Operationele partnerschappen ter bestrijding van mensensmokkel (ASOP's) met derde landen of regio's ontwikkelen en ervoor zorgen dat deze in het kader van een Team Europa-aanpak daadwerkelijk worden uitgevoerd, ter ondersteuning van activiteiten zoals het versterken van de grensbeheercapaciteit van partnerlanden, capaciteitsopbouw, het verlenen van operationele steun voor rechtshandhaving, en het versterken van justitiële samenwerking en samenwerking rond documentenfraude.

➔ **De lidstaten en de Commissie** inventariseren mogelijke nieuwe partners voor ASOP's. **De lidstaten** zetten vervolgens concrete stappen om ervoor te zorgen dat de opgestarte ASOP's efficiënt worden uitgevoerd.

2. Concrete opties in kaart brengen voor een betere uitwisseling van informatie met betrekking tot migrantensmokkel met derde landen, onder meer voor ad-hocondersteuning van lopende onderzoeken, bijvoorbeeld via nieuwe Siena-verbindingen voor de immigratieverbindingfunctionarissen van de lidstaten en door de EU gefinancierde projecten ter bestrijding van migrantensmokkel in derde landen, en via bestaande partnerschappen in het kader van het Information Clearing House van het EMSC (Europol, Frontex, Interpol, EUNAVFOR MED IRINI). Op die manier situationeel bewustzijn en systemen voor vroegtijdige waarschuwing ontwikkelen.

➔ **De lidstaten en de Commissie** bepalen een routekaart om de mogelijkheden op technisch niveau te verkennen.

➔ **De Commissie** intensiveert de onderhandelingen over samenwerkingsovereenkomsten tussen Europol/Eurojust en partnerlanden om de uitwisseling van gegevens voor operationele doeleinden te faciliteren.

➔ **Frontex** benut zijn mandaat ten volle om in derde landen actief te zijn en streeft er daarbij naar een gunstig klimaat te creëren voor regiospecifieke operationele aanwezigheid en structuren voor de uitwisseling van inlichtingen.

De Raad Schengen is, in samenwerking met de Commissie en de bevoegde EU-agentschappen, verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de bovengenoemde maatregelen, en voor de besluitvorming inzake de resterende uitdagingen.

De Commissie moet bij de Raad Schengen op gezette tijden verslag uitbrengen over de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van deze maatregelen. Zij moet zich hierbij onder meer baseren op de door de EU-agentschappen en de lidstaten verstrekte informatie en analyses. De Commissie maakt hiertoe in het bijzonder gebruik van haar jaarlijkse verslag over de staat van Schengen⁷.

⁷ Het eerste verslag over de staat van Schengen dat deze informatie moet bevatten, is dat van april 2024 voor de Raad Schengen van juni 2024.

Grensoverschrijdende criminaliteit en met name migrantensmokkel bestrijden**UITDAGINGEN EN BEHOEFTE****1. Het gemeenschappelijk situationeel bewustzijn vergroten**

Netwerken van migrantensmokkelaars blijken zeer flexibel; ze passen zich snel aan bij veranderingen in de dynamiek van irreguliere migratie en in de rechtshandhavingsactiviteiten⁸. Smokkelnetwerken verschillen in omvang en opereren volgens een bedrijfsmodel waarbij criminelen ad hoc of, indien nodig, op een meer permanente basis, samenwerken. De smokkelroutes en werkwijzen worden aangepast bij intensievere rechtshandhavingsactiviteit of bij veranderingen in het visum- en asielbeleid⁹.

Om het aanpassingsvermogen van criminele netwerken te kunnen counteren is het van cruciaal belang gezamenlijk en tijdig situationeel bewustzijn te ontwikkelen.

2. Het EU-rechtskader inzake migrantensmokkel versterken

De Europese Raad heeft de afgelopen jaren bijzondere aandacht besteed aan de interne veiligheid van het Schengengebied, en heeft in zijn conclusies van 24-25 juni 2021 opnieuw gewezen op het belang van de strijd tegen smokkelaars en de zorgwekkende ontwikkelingen op sommige migratieroutes die dringend maatregelen vereisen. Daarbij heeft hij opgeroepen tot een volledige-routeaanpak om deze ontwikkelingen een halt toe te roepen en migrantensmokkel en mensenhandel uit te bannen¹⁰. Naar aanleiding van deze oproep heeft de EU haar actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025) hernieuwd teneinde het bedrijfsmodel van smokkelaars te ontwrichten en smokkelnetwerken te bestrijden. Meer recentelijk heeft voorzitter Von der Leyen in haar toespraak over de Staat van de Unie aangekondigd dat de Commissie voornemens is het EU-rechtskader inzake migrantensmokkel snel bij te werken.

⁸ Europol (2023): Europol spotlight report: Criminal Networks in Migrant Smuggling; openbaar, toegankelijk op: [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](#).

⁹ Europol (2023): Europol spotlight report: Criminal Networks in Migrant Smuggling; openbaar, toegankelijk op: [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](#).

¹⁰ Bijeenkomst Europese Raad (24 en 25 juni 2021) – Conclusies, Raadsdocument EUCO 7/21 van 25 juni 2021.

Het huidige EU-rechtskader inzake migrantensmokkel, dat dateert van 2002, moet worden geëvalueerd. Ondanks het "hulpverleningspakket"¹¹ lijkt migrantensmokkel namelijk steeds vaker een zeer lucratieve onderneming, met een kleine pak- en straffkans voor criminelen¹².

3. De Europese operationele samenwerking opvoeren en integreren

Migrantensmokkel is een complexe vorm van criminaliteit met vertakkingen in andere misdaadgebieden en vertoont een multidimensionale ontwikkeling.

Om migrantensmokkel effectief te kunnen bestrijden is een alomvattende aanpak nodig, waarbij in de eerste plaats de **operationele samenwerking tussen alle belanghebbenden wordt versterkt, langs de gehele criminele keten**, alsook de **samenwerking tussen verschillende instanties en disciplines, met name in het kader van Empact**. Ook de samenwerking met grenswachters en, meer in het algemeen, een doeltreffend **beheer van de buitengrenzen** zijn van cruciaal belang in de strijd tegen migrantensmokkel. Bovendien is migrantensmokkel bijzonder winstgevend, met een geschatte jaarlijkse omzet die wereldwijd oploopt tot in de miljarden euro's. Daarom moet ook **financiële recherche** onderdeel uitmaken van de alomvattende aanpak.

Daarnaast bevinden de migrantensmokkalnetwerken zich steeds vaker online. Ze **maken misbruik van de digitale ruimte** en gebruiken **versleutelde communicatie** om illegale diensten aan te bieden, zich logistiek te organiseren en hun winsten veilig te stellen¹³. Daarom moeten rechtshandavings- en justitiële instanties langs de migratieroutes (ook in derde landen) meer middelen krijgen om de onlineaanwezigheid van smokkelnetwerken en hun gebruik van moderne technologie voor communicatiedoeleinden aan te pakken.

¹¹ Richtlijn 2002/90/EG van de Raad tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf en Kaderbesluit 2002/946/JBZ tot versterking van het strafrechtelijk kader voor deze strafbare feiten. Europese Commissie, mededeling van de Commissie (2020/C 323/01), "Richtsnoeren van de Commissie voor de uitvoering van de EU-regels inzake de omschrijving en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf", oktober 2020.

¹² VN-Bureau voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC), "Migrant smuggling - a deadly business", beschikbaar op: [Migrant Smuggling A deadly business \(unodc.org\)](#).

¹³ Europol, "Migrant smugglers and human traffickers: more digital and highly adaptable", beschikbaar op: [Migrant smugglers and human traffickers: more digital and highly adaptable | Europol \(europa.eu\)](#).

Om georganiseerde migrantensmokkel tegen te gaan hebben rechtshandavingsinstanties steeds vaker **toegang tot gegevens** nodig, waaronder elektronische informatie en elektronisch bewijsmateriaal in binnen- en buitenland, en moeten ze deze gegevens indien nodig kunnen ontsleutelen voor nationale onderzoeken en kunnen bewaren gedurende de tijd die nodig is om een onderzoek uit te voeren en een eerlijk proces in te stellen.

Het is van belang dat we bij onze aanpak van migrantensmokkel ook aandacht hebben voor de verbanden met andere vormen van criminaliteit en dat we een geïntegreerde benadering hanteren. Met name **mensenhandel** is vaak verweven met migrantensmokkel naar en via de EU. Bij aankomst in de EU worden irreguliere migranten vaak het slachtoffer van seksuele, arbeids- of andere vormen van uitbuiting. Daarom is het van essentieel belang dat de EU en de lidstaten actie ondernemen om **kwetsbare migranten te beschermen** en, tegelijkertijd, mensenhandel tegengaan door middel van preventie, rechtshandhaving en justitiële samenwerking om daders voor de rechter te brengen. Daarnaast moet er meer werk worden gemaakt van de strijd tegen frauduleuze documenten, aangezien **documentenfraude** vaak een belangrijke rol speelt in mensensmokkeloperaties¹⁴.

4. De synergieën met het externe optreden van de EU optimaliseren

Migrantensmokkel bestrijden vraagt om internationale samenwerking en coördinatie met belangrijke partnerlanden langs de migratieroutes. De afgelopen jaren is er op dit gebied veel vooruitgang geboekt, zoals een betere koppeling met de **GVDB-missies**, de oprichting van het Europees **netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen**, en de door de Commissie gepresenteerde maatregelen in haar **EU-actieplannen** voor het **centrale Middellandse Zeegebied**, de **Westelijke Balkan** en de route door het westelijke Middellandse Zeegebied en de Atlantische route. Er moet echter nog meer worden gedaan om de synergieën met het externe optreden van de Unie in prioritaire derde landen en regio's te optimaliseren. De ASOP's worden een integrerend deel van de migratiepartnerschappen van de EU met de landen van herkomst en doorreis. Ze zullen voor een meer gecoördineerde en gestructureerde aanpak zorgen bij de operationele samenwerking met partnerlanden in de strijd tegen migrantensmokkel.

¹⁴ "European Migrant Smuggling Centre (2022), 6th Annual Report", 2022, beschikbaar op: [EMSC 6th Annual Report.pdf \(europa.eu\)](#).