



Bryssel 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**

**NOT**

---

från: Ordförandeskapet  
till: Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet

---

Ärende: Det övergripande läget i Schengenområdet – bekämpningen av  
gränsöverskridande brottslighet, särskilt migrantsmuggling

---

Gränsöverskridande organiserad brottslighet är fortfarande ett centralt hot mot ett välfungerande Schengenområde. Vid Schengenrådets möte i juni 2023 konstaterade man att kampen mot gränsöverskridande, grov och organiserad brottslighet är ett område som kräver ytterligare satsningar under 2023 och 2024.

Brott som inbegriper smuggling eller exploatering av personer (inbegripet barn), såsom smuggling av migranter, olika former av människohandel och sexuell exploatering av barn, ligger kvar på kritiskt höga hotnivåer, med allt allvarligare konsekvenser för utsatta personer. Denna brottsliga verksamhet innebär också betydande utmaningar för en effektiv förvaltning av våra yttre gränser och kan störa Schengenrådets funktion.

Marknaden för smuggling av migranter till och inom EU drivs på av olika kriser som växer fram och fördjupas, i synnerhet ekonomiska recessioner, miljökriser orsakade av klimatförändringar och pågående konflikter samt demografiska påfrestningar i många ursprungsländer<sup>1</sup>. Den dramatiska utvecklingen i det europeiska grannskapet under de senaste månaderna bekräftar dessa tendenser<sup>2</sup>.

Är våra nuvarande insatser mot migrantsmuggling anpassade till denna föränderliga verklighet, och gör de det möjligt att hantera riskerna på ett samordnat sätt? Schengenrådet kommer den 19 oktober 2023 att diskutera denna fråga som en fortsättning på diskussionerna vid mötet i december 2022<sup>3</sup>. Det kommer att besluta om ett antal konkreta åtgärder och hållbara lösningar för att säkerställa att EU reagerar på de konstaterade behoven på ett samordnat sätt. Resultaten av denna diskussion kommer att ha aktuell relevans med tanke på de tillkännagivanden som Europeiska kommissionens ordförande gjorde i sitt tal om tillståndet i unionen och i den tiopunktsplan som tillkännagavs i Lampedusa i september 2023. Migrantsmuggling fanns med i ministrarnas diskussioner om den yttre dimensionen av asyl och migration vid mötet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 28 september 2023, där kommissionen bekräftade att den avser att anordna en internationell konferens om bekämpning av migrantsmuggling i slutet av november 2023. Det är viktigt att notera att migrationens yttre dimension snart även kommer att diskuteras av ledarna vid Europeiska rådets möte den 26–27 oktober 2023.

**Mot bakgrund av Schengenbarometern+ från oktober 2023 uppmanas ministrarna att diskutera och enas om nyckelåtgärder som bildar en övergripande och integrerad insats mot migrantsmuggling, på grundval av de utmaningar och behov som konstateras i detta dokument (bilagan).**

---

<sup>1</sup> Europol (2023): Europol's Spotlight-rapport: *Criminal Networks in Migrant Smuggling*. Rapporten är offentlig och finns på [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](#).

<sup>2</sup> EU registrerade 232 350 irreguljära gränspassager under perioden januari–augusti 2023, vilket är en ökning med 18 % jämfört med 2022 och det högsta antalet sedan 2016 (Frontex). Under 2023 har den centrala Medelhavsrutten stått för hälften av de upptäckta irreguljära gränspassagera vid EU:s gränser, vilket gör den till den mest dynamiska migrationsrutten, och antalet irreguljära gränspassager var nära det dubbla (+96 %) mellan januari och augusti. Hittills under 2023 har 70 % av inresorna till Italien gjorts från Tunisien, och 70 % av migranterna har anlänt till Lampedusa. Trots att EU och Tunisien nyligen ingick ett avtal om att bekämpa migrantsmuggling ökade smugglingen från Tunisien kraftigt under sommaren. Dessutom väntas den storm som drabbade nordöstra Libyen i september 2023 och dess katastrofala följder påverka efterfrågan på smuggling. Aktuella data visar att migrantsmugglare i stor utsträckning förblir utom räckhåll för EU:s brottsbekämpande myndigheter, att kriminella smugglarnätverk fortfarande är aktiva inom Schengenområdet och att de underlättar sekundära förflyttningar (Europol).

<sup>3</sup> 15086/22.

# FYRA NYCKELÅTGÄRDER FÖR EN ÖVERGRIPANDE INSATS MOT MIGRANTSMUGGLING

## I. Förbättra den gemensamma situationsmedvetenheten

1. **Medlemsstaterna** ska proaktivt utbyta information, inbegripet information som erhålls i tredjeländer<sup>4</sup>, med Europols europeiska centrum för bekämpning av människosmuggling (EMSC), i samband med projekt för operativa analyser avseende migrantsmuggling, i början av varje utredning för att möjliggöra samkörning.  
→ **Europol** ska vid nästa Schengenråd i december 2023 lägga fram en inledande analys av utvecklingen vad gäller den information som utbyts mellan medlemsstaterna och Frontex.
2. **Frontex, Europol, Eurojust och Europeiska unionens asylbyrå (EUAA)** ska ta fram en gemensam situationsbild och analys av migrantsmuggling. **Europeiska sjösäkerhetsbyrån (Emsa)** och RIF-byråerna ska intensifiera det strategiska samarbetet mellan olika myndigheter, informationsutbytet och analysarbetet.  
→ **Frontex, Europol, Eurojust och EUAA** ska ta fram en gemensam situationsbild och analys av migrantsmuggling som främst baseras på information från medlemsstaterna och andra relevanta EU-organ/EU-nätverk såsom GSFP-uppdrag. Det ska göras i god tid så att informationen kan beaktas i Schengenbarometern i mars 2024 och regelbundet därefter.
3. **Medlemsstaterna** ska aktivt mata in uppgifter i RIF-informationssystemen och göra systematiska kontroller mot relevanta databaser<sup>5</sup> i tredjeländer, vid de yttre gränserna och inom Schengenområdet. **Europol** ska förse medlemsstaterna med uppgifter som är relevanta för utredningar i kampen mot migrantsmuggling. **Medlemsstaterna** ska proaktivt utbyta personuppgifter med Europol via Siena.  
→ **Europol, Frontex och eu-LISA** ska lägga fram årliga uppdateringar om medlemsstaternas användning av dessa databaser till Schengenrådet via Schengenbarometern+, med början vid Schengenrådets möte i december 2023.

<sup>4</sup> I synnerhet information från sambandsmän för invandring som är utstationerade i tredjeländer, gemensamma projekt för operativa partnerskap och uppdrag inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP).

<sup>5</sup> Inbegripet SIS, Siena/EIS, FIELDS, FADO och SLTD.

4. **Europols EU-enhet för anmälan av innehåll på internet (EU IRU) och EMSC** ska proaktivt samarbeta med **medlemsstaterna** för att kartlägga migrantsmugglingsnätverkens digitala fotavtryck.
  - ➔ **Europol (EMSC och EU IRU)** ska regelbundet rapportera om stöd till medlemsstaterna via Schengenbarometern+, med början i december 2023.
5. **Kommissionen, utrikestjänsten, RIF-byråerna och medlemsstaterna** ska samla in underrättelser om externa aktörers roll vad gäller att underlätta irreguljär migration i syfte att destabilisera Europeiska unionen eller medlemsstaterna.
  - ➔ **RIF-byråerna och medlemsstaterna** ska utbyta information i relevanta forum, inbegripet för ISAA-rapporten och rapporten om EU-nätverket för beredskap och krishantering på migrationsområdet.
  - ➔ **EU-nätverket för beredskap och krishantering på migrationsområdet** ska övervaka situationen i riskregioner och i god tid integrera sammanställda uppgifter och information om kriminella nätverks verksamhet, tillvägagångssätt och rutter som härrör från utbytet mellan RIF-byråerna och medlemsstaterna i ISAA. **Utrikestjänsten** ska skapa situationsmedvetenhet på grundval av Intcens rapportering. **Utrikestjänsten (via EU:s delegationer)** ska regelbundet rapportera om nivån på viktiga tredjeländers samarbete mot smuggling.

## II. Förstärka EU:s rättsliga ram mot migrantsmuggling

1. **Kommissionens** förslag till lagstiftning för att stärka EU:s rättsliga ram mot migrantsmuggling, inbegripet i fråga om sanktioner, samhällsstyrning, informationsflöden och RIF-byråernas roll, emotses.
  - ➔ **Kommissionen** ska, tillsammans med de nya lagstiftningsförslagen, tillhandahålla en översikt över genomförandet av de operativa och rättsliga ramarna, inbegripet EU:s förnyade åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2021–2025), EU:s rättsliga ram och gällande lagstiftning i medlemsstaterna om kampen mot migrantsmuggling.

### III. Stärka och integrera det europeiska operativa samarbetet

1. **Medlemsstaterna** ska öka antalet gemensamma utredningar av fastställda mål av högt värde och kriminella högrisknätverk med stöd av **Eurojust** och **Europol** genom operativa arbetsgrupper och i nära samarbete med Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact). Medlemsstaterna ska inrätta/mobilisera riktad gemensam patrullering och andra gemensamma insatser, även online, på grundval av förhandsanalyser<sup>6</sup>. **RIF-byråerna** ska maximera sitt engagemang i **Empact** och fastställa gemensamma åtgärder inom ramen för sina respektive mandat. **Medlemsstaterna** och **RIF-byråerna** ska genom Empact verka för synergier mellan operativa åtgärder inom de relevanta operativa åtgärdsplaner som påverkar migrantsmuggling, såsom åtgärdsplaner för människohandel, penningtvätt och dokumentbedrägeri.
  - ➔ **RIF-byråerna**, särskilt **Europol**, ska via Schengenbarometern+ regelbundet rapportera om medlemsstaternas aktiva medverkan i det operativa samarbetet genom Empact, med början i december 2023.
  - ➔ **Rådet och Europaparlamentet (i egenskap av budgetmyndigheter), kommissionen och Europols styrelse** ska säkerställa tillräcklig finansiering för att kunna stödja operativa åtgärder och digitalisering av plattformen via sin driftsbudget 2024–2025 och därefter.
2. **Medlemsstaterna** ska på bästa sätt utnyttja Eurojusts stöd i migrantsmugglingsärenden med hjälp av hela spektrumet av tillgängliga rättsliga verktyg, inbegripet gemensamma utredningsgrupper och operativa verktyg. Nationella rättsliga myndigheter ska ingå i den gemensamma sambandsgruppen om människosmuggling och människohandel.
  - ➔ **Eurojust** ska via Schengenbarometern+ regelbundet rapportera om stödet till medlemsstaterna i fråga om migrantsmuggling, med början i december 2023.

<sup>6</sup> Rådets rekommendation (EU) 2022/915 av den 9 juni 2022 om operativt brottsbekämpande samarbete.

3. **Medlemsstaterna** ska som standard genomföra finansiella utredningar och förfaranden för återvinning av tillgångar i utredningar av organiserad brottslighet med stöd av **Europols centrum för bekämpning av finansiell och ekonomisk brottslighet** och **Eurojust**.  
➔ **Europol (centrumet för bekämpning av finansiell och ekonomisk brottslighet)** och **Eurojust** ska ta fram en gemensam rapport i ärendet senast i juni 2024, som bland annat baseras på information från medlemsstaterna och andra relevanta EU-organ/EU-nätverk.
4. **Medlemsstaterna** ska på ett effektivt sätt inkludera migrantsmuggling när de anpassar sina nationella strategier för integrerad gränsförvaltning till EU:s fleråriga strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning.  
➔ **Medlemsstaterna** ska anpassa sina nationella strategier för integrerad gränsförvaltning, som bör innefatta migrantsmuggling, till tidsramen i den fleråriga strategiska policyn för europeisk integrerad gränsförvaltning.
5. De **nationella** integrerade gränsövervakningssystemen ska systematiskt kompletteras med riskanalyser och sårbarhetsanalyser, särskilt dem som Frontex regelbundet utarbetar.  
➔ **Schengenrådet** ska regelbundet informeras om de påverkansgrader som gäller för olika yttre gränsavschnitt så att övervakningen kan riktas bättre.
6. **Medlemsstaterna** ska förbättra kvaliteten på in- och utresekontrollerna och när så är lämpligt dra nytta av Frontex operativa stöd, särskilt vid utsatta inreseställen och inreseställen med hög risk, inbegripet möjligheten att få EU-finansiering.  
➔ **Kommissionen** ska via Schengenbarometern+ i december 2023 tillhandahålla den första övergripande översikten över centrala brister som inverkar negativt på säkerheten vid EU:s gränser. Översikten grundas på resultaten av Schengenutvärderingarna och **Frontex** sårbarhetsanalys.

## 7. Högnivågruppen för tillgång till uppgifter för effektiv brottsbekämpning

(*högnivågruppen*) ska tillhandahålla lösningar som ger rättstillämpare tillgång till uppgifter på lämpligt sätt.

➔ **Kommissionen** ska lägga fram en rapport för rådet och Europaparlamentet om högnivågruppens viktigaste resultat och föreslå uppföljningsåtgärder senast i slutet av 2024.

## IV. Maximera synergieffekterna med EU:s yttre åtgärder

1. Utveckla operativa partnerskap mot smuggling med tredjeländer eller regioner och säkerställa att de genomförs på ett effektivt sätt i en Team Europe-strategi i syfte att stödja verksamhet såsom att förbättra partnerländernas gränsförvaltningskapacitet, bygga upp kapacitet, erbjuda operativt stöd till brottsbekämpande och rättsligt samarbete och stärka samarbetet om dokumentbedrägeri.

➔ **Medlemsstaterna** och **kommissionen** ska identifiera potentiella nya partner för operativa partnerskap mot smuggling. **Medlemsstaterna** ska följa upp med konkreta åtgärder för att säkerställa ett effektivt genomförande av de operativa partnerskap mot smuggling som inletts.

2. Identifiera konkreta alternativ för att förbättra informationsutbytet med tredjeländer om smuggling av migranter, bland annat för ad hoc-stöd till pågående utredningar, genom nya Sienaförbindelser för medlemsstaternas sambandsmän för invandring och EU-finansierade projekt inriktade på migrantsmuggling i tredjeländer, och genom befintliga partnerskap inom EMSC:s informationscentrum (Europol, Frontex, Interpol, Eunavfor MED Irini). Därigenom utveckla situationsmedvetenhet och system för tidig varning.

➔ **Medlemsstaterna** och **kommissionen** ska enas om en färdplan för att undersöka möjligheterna på teknisk nivå.

➔ **Kommissionen** ska intensivifiera förhandlingarna om samarbetsavtal mellan Europol/Eurojust och partnerländer för att underlätta utbytet av uppgifter för operativa ändamål.

➔ **Frontex** ska fullt ut utnyttja sitt mandat att verka i tredjeländer genom att arbeta för att skapa fördelaktiga villkor för regionspecifik operativ närvaro och strukturer för underrättelseutbyte.

*Schengenrådet ansvarar, i samarbete med kommissionen och relevanta EU-byråer, för att övervaka genomförandet av de ovannämnda åtgärderna och besluta om kvarstående utmaningar.*

*Kommissionen bör regelbundet lämna rapporter till Schengenrådet om de framsteg som görs med genomförandet av de ovannämnda åtgärderna. Rapporteringen bör bland annat bygga på den information och de analyser som EU-byråerna och medlemsstaterna tillhandahåller. Rapporteringen bör i synnerhet göras i form av den årliga rapporten om Schengenläget<sup>7</sup>.*

---

<sup>7</sup> Den första rapport om Schengenläget som ska innehålla denna rapportering bör vara den som kommissionen ska tillhandahålla senast i april 2024 inför Schengenrådet i juni 2024.

**Bekämpningen av gränsöverskridande brottslighet, särskilt migrantsmuggling****UTMANINGAR OCH BEHOV****1. Förbättra den gemensamma situationsmedvetenheten**

Nätverken för migrantsmuggling har visat sig vara flexibla och snabbt kunna anpassa sig till förändringar i den irreguljära migrationens dynamik och den brottsbekämpande verksamhetens utveckling<sup>8</sup>. Smugglingsnätverken är olika stora och verkar enligt en affärsmodell där brottslingar samarbetar tillfälligt eller vid behov mer permanent. Smugglingsrutterna och tillvägagångssätten anpassas när brottsbekämpningen intensifieras eller när viserings- och asylpolitiken förändras<sup>9</sup>.

För att hantera de kriminella nätverkens anpassningsförmåga är det mycket viktigt att gemensamt utveckla en gemensam och punktlig situationsmedvetenhet.

**2. Förstärka EU:s rättsliga ram mot migrantsmuggling**

Under de senaste åren har Europeiska rådet ägnat särskild uppmärksamhet åt Schengenområdets inre säkerhet, och i sina slutsatser av den 24–25 juni 2021 bekräftade det vikten av att bekämpa smugglare. Det uttryckte allvarlig oro över utvecklingen längs vissa migrationsrutter, som krävde snabba åtgärder, och efterlyste ett tillvägagångssätt som inbegriper hela ruten för att ta itu med utvecklingen, bland annat genom att utrota migrantsmuggling och människohandel<sup>10</sup>. Efter denna uppmaning förnyade EU sin åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2021–2025), som bidrar både till att störa smugglarnas verksamhet och till att bekämpa smugglingsnätverk. Mer nyligen tillkännagav ordförande Ursula von der Leyen i sitt tal om tillståndet i unionen att kommissionen avser att skyndsamt uppdatera EU:s rättsliga ram mot migrantsmuggling.

<sup>8</sup> Europol (2023): Europol's Spotlight-rapport: *Criminal Networks in Migrant Smuggling*. Rapporten är offentlig och finns på [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](#).

<sup>9</sup> Europol (2023): Europol's Spotlight-rapport: *Criminal Networks in Migrant Smuggling*. Rapporten är offentlig och finns på [Spotlight report: migrant smuggling networks and their methods | Europol \(europa.eu\)](#).

<sup>10</sup> Europeiska rådets möte (24–25 juni 2021) – Slutsatser, rådets dokument EUCO 7/21 av den 25 juni 2021.

Det bör göras en utvärdering av EU:s nuvarande rättsliga ram mot migrantsmuggling från 2002. Trots paketet för att motverka hjälp till olaglig inresa<sup>11</sup>, förefaller smuggling av migranter i allt högre grad vara en mycket lönsam verksamhet med låg risk för brottslingar att upptäckas och straffas<sup>12</sup>.

### 3. Stärka och integrera det europeiska operativa samarbetet

Migrantsmuggling är en komplex form av brottslighet som får konsekvenser för andra brottsområden och utvecklas på ett flerdimensionellt sätt.

För att hantera den på ett effektivt sätt krävs ett övergripande svar, först och främst genom att man stärker **det operativa samarbetet mellan alla berörda parter längs den straffrättsliga kedjan** och genom att man ökar **samarbetet mellan organ och det sektorsövergripande samarbetet, särskilt inom ramen för Empact**. I linje med detta är samarbete med gränsbevakningstjänstemän och, mer allmänt, effektiv **förvaltning av de yttre gränserna** avgörande för att bidra till kampen mot migrantsmuggling. Dessutom är migrantsmuggling en mycket lönsam verksamhet med en uppskattad årlig omsättning i världen på flera miljarder euro. **Finansiell utredning** måste därför integreras i detta övergripande svar.

Dessutom digitaliseras nätverken för migrantsmuggling i allt högre grad. De **missbrukar onlinemiljön** och använder **krypterad kommunikation** för att tillhandahålla olagliga tjänster, organisera sin logistik och säkra sina vinster<sup>13</sup>. Det är därför nödvändigt att stärka de brottsbekämpande och de rättsliga myndigheternas kapacitet längs migrationsrutterna (även i tredjeländer) för att rikta in sig på smugglingsnätverkens närvaro online och deras användning av modern teknik för kommunikation.

---

<sup>11</sup> Rådets direktiv 2002/90/EG om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse och rambeslut 2002/946/RIF om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse. Europeiska kommissionen, meddelande från kommissionen (2020/C 323/01) – *Kommissionens vägledning om genomförandet av EU-reglerna om definition och förebyggande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse*, oktober 2020.

<sup>12</sup> UNODC, *Migrant Smuggling A deadly business*. Publikationen finns på [Migrant Smuggling A deadly business \(unodc.org\)](https://www.unodc.org/en/publications-and-materials/2019/07/migrant-smuggling-a-deadly-business).

<sup>13</sup> Europol, *Migrant smugglers and human traffickers: more digital and highly adaptable*. Publikationen finns på [Migrant smugglers and human traffickers: more digital and highly adaptable | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/publications-and-materials/2020/07/migrant-smugglers-and-human-traffickers-more-digital-and-highly-adaptable).

Kampen mot organiserad migrantsmuggling kräver i allt högre grad att de brottsbekämpande organen har **tillgång till uppgifter**, inbegripet elektronisk information och bevisning som finns både i landet och utomlands, för att kunna dekryptera dem för användning i nationella utredningar, när så är nödvändigt, och lagra dem under den tid som krävs för att genomföra en utredning och en rättvis rättegång.

Det är viktigt att vi i våra insatser mot migrantsmuggling på ett integrerat sätt tar itu med dess kopplingar till andra brottsområden. **Människohandeln** är vanligen sammanflätad med smuggling av migranter till och genom EU. Efter ankomsten till EU utsätts irreguljära migranter ofta för sexuellt utnyttjande, arbetskraftsexploatering eller andra former av exploatering. Det är därför mycket viktigt att EU och medlemsstaterna vidtar åtgärder för att **skydda utsatta migranter** och samtidigt bekämpa människohandel genom förebyggande, brottsbekämpande samarbete och rättsligt samarbete för att ställa förövarna inför rätta. Dessutom bör mer göras för att stärka kampen mot falska handlingar, eftersom **dokumentbedrägeri** ofta är en viktig förutsättning för brottslig verksamhet på migrantsmugglingsområdet<sup>14</sup>.

#### 4. Maximera synergieffekterna med EU:s yttre åtgärder

Kampen mot migrantsmuggling kräver internationellt samarbete och samordning med viktiga partnerländer längs migrationsrutterna. Här har stora framsteg gjorts under de senaste åren, bland annat i form av stärkta kopplingar till **GSFP-uppdragen**, inrättandet av det europeiska nätverket av sambandsmän för invandring (**ILO-nätverk**) och de åtgärder som kommissionen lagt fram i sina **EU-handlingsplaner för centrala Medelhavsområdet, västra Balkan, västra Medelhavsområdet och Atlanten**. Mer behöver dock göras för att maximera synergieffekterna med EU:s yttre åtgärder i prioriterade tredjeländer och regioner. De operativa partnerskapen mot smuggling kommer att bli en integrerad del av EU:s migrationspartnerskap med ursprungs- och transitländer. De kommer att erbjuda en mer samordnad och strukturerad strategi för operativt samarbete med partnerländer för att bekämpa migrantsmuggling.

---

<sup>14</sup> Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling (2022), *6<sup>th</sup> Annual Report, 2022*. Årsrapporten finns på [EMSC 6th Annual Report.pdf \(europa.eu\)](https://emsc.europa.eu/emsc/en/annual-report-2022).