



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.9.2021
COM(2021) 591 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

EU:s förnyade åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2021-2025)

Inledning

Kraftfulla EU-åtgärder mot smuggling av migranter i och utanför EU är en viktig beståndsdel i den övergripande strategi för migration som fastställdes i den nya migrations- och asylpakten¹. Smuggling av migranter är en gränsöverskridande brottslig verksamhet som utsätter dem för livsfara, uppvisar bristande respekt för människors liv och värdighet i vinstsyfte och undergräver EU:s mål för migrationshantering och de berörda personernas grundläggande rättigheter.

Även om framsteg gjorts på EU-nivå med att skapa de nödvändiga strukturerna – såsom att inrätta Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling inom Europol och stärka det operativa samarbetet mellan EU-medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter, berörda EU-byråer och partnerländer, vilket har lett till att vissa av de kriminella nätverken har upplösts – är smuggling av migranter fortfarande en allvarlig utmaning som kräver ytterligare kontinuerliga, samordnade och kollektiva insatser.

Europeiska rådet bekräftade i slutsatserna från sitt möte den 24–25 juni 2021² vikten av kampen mot smugglare, uttryckte allvarlig oro över utvecklingen längs med vissa migrationsrutter som kräver snabba åtgärder och efterlyste ett tillvägagångssätt som inbegriper hela ruten för att åtgärda utvecklingen, bland annat genom att utrota smuggling av migranter och människohandel. Med anledning av Europeiska rådets slutsatser av den 24–25 maj 2021³, och som svar på statliga aktörers allt större roll i att underlätta irreguljär migration och utnyttja människor för att skapa tryck vid EU:s yttre gränser, har EU och dess medlemsstater dessutom uttryckt sin fasta beslutsamhet att, och agerat gemensamt för att, bemöta dessa hot och effektivt skydda EU:s yttre gränser mot utnyttjande av migration för politiska syften.

Att öka insatserna mot smuggling av migranter är en gemensam utmaning för EU, EU-medlemsstaterna och EU:s partnerländer. Det kräver ett tillvägagångssätt som inbegriper hela ruten där internationellt samarbete och internationell samordning med EU:s partner och mellan medlemsstaterna kombineras för att slå sönder smugglarnas affärsmodell.

Att arbeta tillsammans med partnerländer för att göra det mindre lockande att inleda farliga resor innebär att stödja dem i alla migrationsrelaterade aspekter, ge skydd åt behövande, ta itu med de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration, skapa arbetstillfällen och främja anständigt arbete, verka för laglig migration och säkra lagliga vägar till Europa samt stärka partnerländernas kapacitet när det gäller gränsförvaltning och migrationshantering. Effektivt återvändande och hållbar återanpassning av personer utan laglig rätt att stanna i EU bidrar också till att minska incitamenten för irreguljär migration och ger möjlighet till en nystart för personer som återvänder till sina ursprungsländer⁴. Möjligheten för irreguljära migranter att hitta ett arbete i den informella ekonomin är en av de viktigaste drivkrafterna bakom irreguljär migration. Ett effektivt genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare⁵ är viktigt för att motverka irreguljär migration och för att skydda irreguljära migrerande arbetstagares

¹ COM(2020) 609 final.

² Europeiska rådets möte (24–25 juni 2021) – slutsatser, rådets dokument EUCO 7/21 av den 25 juni 2021.

³ Extra möte i Europeiska rådet (24–25 maj 2021) – slutsatser, rådets dokument EUCO 5/21 av den 25 maj 2021.

⁴ COM(2021) 120 final.

⁵ Direktiv 2009/52/EG (EUT L 168, 30.6.2009, s. 24).

rättigheter. Tillsammans med denna förnyade EU-åtgärdsplan lägger kommissionen fram sin bedömning av läget när det gäller genomförandet, åtföljd av en uppsättning åtgärder som behövs för att stärka dess effektivitet, med fokus på sanktioner mot arbetsgivare, åtgärder för att skydda irreguljära migranternas rättigheter och inspektioner⁶.

I EU:s förnyade åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2021–2025) – som beaktar resultaten från de riktade samråden med berörda parter och det offentliga samrådet⁷ – fastställs de viktigaste pelarna och konkreta insatser som fordras för att förebygga och bekämpa smuggling och säkerställa fullständigt skydd av de mänskliga rättigheterna för migranter. Den bygger vidare på och främjar fortsatt genomförande och förnyelse av de framgångsrika åtgärder som inletts inom ramen för EU:s åtgärdsplan 2015–2020⁸. Samtidigt måste EU, i samarbete med ursprungs- och transitländerna, stärka sitt svar på den nya och föränderliga verkligheten och de nya metoder som håller på att växa fram längs migrationsrutterna, i en anda av partnerskap och ömsesidigt ansvar.

EU:s förnyade åtgärdsplan bidrar till genomförandet av den nya migrations- och asylpakten (nedan kallad *den nya pakten*) genom att sträva efter att förhindra förlust av människoliv, minska farlig och irreguljär migration och underlätta en ordnad migrationshantering och inrättandet av en hållbar migrations- och asylpolitik för EU. Genom att bidra till att splittra kriminella företag stöder den också målen i EU:s strategi för en säkerhetsunion⁹ samt EU-strategierna för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025¹⁰ och människohandel 2021–2025¹¹ som kommer att genomföras i full synergi.

1. Läget när det gäller smuggling av migranter

Enligt Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) har **över 90 % av de irreguljära migranter som kommer till EU anlitat smugglare**, under delar av eller hela resan. Två tredjedelar av dem uppfyller inte kriterierna för att beviljas internationellt skydd och kommer att behöva återsändas. Restriktiva åtgärder i samband med covid-19-pandemin gjorde smugglingen av migranter mer komplex, vilket ledde till ett ökat deltagande av kriminella nätverk, högre priser och i slutändan högre vinster. Under första halvåret 2021 ökade de olagliga gränspassagera med 59 % jämfört med samma period 2020. Det står klart att migrantsmugglarna snabbt anpassade sig till de nya omständigheterna: efter en inledande nedgång i mars och april 2020 ökade verksamheten snabbt igen¹².

⁶ COM(2021) 592 final.

⁷ Ett offentligt samråd genomfördes mellan den 19 mars och den 11 juni 2021.

⁸ COM(2015) 285 final.

⁹ COM(2020) 605 final.

¹⁰ COM(2021) 170 final.

¹¹ COM(2021) 171 final. Den huvudsakliga skillnaden mellan smuggling av migranter och människohandel är att i det förstnämnda fallet deltar migranter frivilligt i den irreguljära processen genom att betala för en smugglars tjänster för att ta sig över en internationell gräns. I det senare fallet utsätts människor för människohandel i exploateringssyfte, de är offer i behov av hjälp och stöd, och verksamheten är inte nödvändigtvis gränsöverskridande. De två fenomenen är ofta kopplade till varandra, eftersom smugglade personer kan bli offer för människohandel för arbetskraftsexploatering, sexuellt utnyttjande eller andra former av utnyttjande. Därför bidrar EU:s förnyade åtgärdsplan till att splittra människohandlarnas verksamhet och bekämpa smugglingsnätverken.

¹² European Migrant Smuggling Centre, 5th Annual Report – 2021 (Europol, 2021).

De kriminella smuglingsnätverken – Hur arbetar de?

Smugglarna utsätter **människor för livsfara, erbjuder migranter falska framtidsutsikter och orsakar dem allvarlig skada**. Migranternas grundläggande rättigheter kränks ofta grovt, och ofta kan migranterna inte söka hjälp på grund av sin irreguljära status. Migranterna – särskilt de som befinner sig i utsatta situationer, såsom ensamkommande barn och andra barn – utsätts för våld, utpressning, exploatering, våldtäkt, övergrepp, stöld och kidnappning, till och med mord¹³. Enligt Internationella organisationen för migration (IOM) har över 20 000 migranter dött sedan 2014 i samband med försök att korsa Medelhavet, varav 1 369 stycken 2021.

För de kriminella nätverken är smuggling av migranter en central verksamhet som **gynnas av fortsatt efterfrågan**. Denna efterfrågan förväntas fortsätta, och den stimuleras av flera drivkrafter: befolkningsökning med åtföljande socioekonomiska svårigheter och brist på arbetstillfällen, diskriminering, instabilitet, konflikter, miljöförstöring och klimatförändringar, uppfattningen att EU är en ekonomiskt, politiskt, socialt och miljömässigt stabilare region; desinformation och falska berättelser från smugglare, som lockar migranter att inleda farliga resor med löften som inte stämmer överens med verkligheten. På medellång och lång sikt kan pandemins hälsomässiga, ekonomiska, sociala och politiska konsekvenser dessutom ge incitament till irreguljär migration till Europa och därigenom upprätthålla efterfrågan på smugglingstjänster. Tidigare har länder som drabbats särskilt hårt av långtidsarbetslöshet blivit ursprungsländer för både smuggling av migranter och människohandel till mer välbärgade länder¹⁴. Dessutom kan en försvagad ekonomi i EU öka efterfrågan på billig arbetskraft på den svarta marknaden, vilket ökar sannolikheten för att irreguljära migranter lockas och för arbetskraftsexploatering, inbegripet tvångsarbete.

Smuglingsnätverken kan **snabbt anpassa sitt utbud av olagliga tjänster**. Deras arbetsätt varierar beroende på det geografiska läget och sammanhanget. De erbjuder olika typer av tjänster, bland annat olika transportsätt, säkra gömställen längs ruten och förfälskade resehandlingar. Vid lufttransporter spelar dokumentbedrägeri i samband med identitetskort och viseringar en viktig roll, och vid landtransporter omfattar resan att gömmas i fordon eller till och med passera gränser till fots.

Smugglarna använder sig av olika betalningssystem, från online-metoder till illegala banksystem, där pengar deponeras och betalas när den överenskomna tjänsten tillhandahålls. **Digital smuggling** är en ny utmaning för brottsbekämpande och rättsliga myndigheter, eftersom smugglare i allt högre grad använder digitala tjänster och verktyg såsom sociala medier och mobilappar för rekrytering, kommunikation och penningöverföringar, hämtning och överlämning av migranter, tillhandahållande av vägledning om rutter, delning av bilder och videor av dokument och biljetter och till och med övervakning av brottsbekämpande verksamhet.

¹³ *Global study on smuggling of migrants* (FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå, 2018).

¹⁴ FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå (UNODC), Research Brief *How COVID-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America* (UNODC, 14 maj 2020).

Enligt uppskattningarna gör smugglingsnätverken **betydande vinster** på sin brottsliga verksamhet, till ett värde av mellan 4,7 och 6 miljarder euro om året globalt¹⁵. Priserna på smugglings tjänster tycks variera beroende på rutt och vilka underlättande tjänster som tillhandahålls, men utredningar av fall av smuggling av migranter har visat att priserna på smugglings tjänster generellt kan uppgå till 20 000 euro per person.

Smugglarnas och smugglingsnätverkens profil, organisation och verksamhet samt nivån på de olagliga tjänster som tillhandahålls skiljer sig avsevärt åt beroende på de socioekonomiska, politiska och kulturella förhållandena i partnerländerna. Smuggling av migranter som olaglig ekonomisk verksamhet gynnar ett **mycket bredare spektrum av verksamheter** i ursprungs-, transit- och destinationsländerna, alltifrån butiksägare som säljer flytvästar eller reseutrustning, fordonsuthyrare, fartygs- och hotellägare vid vissa transportknutpunkter till penningöverföringskontor. Smugglingsnätverken är ofta beroende av etablerade förbindelser inom samhället, genom vilka smugglarna rekommenderar sina tjänster till andra potentiella migranter och säkerställer betalning¹⁶.

Strukturer för **organiserad brottslighet** med förmåga att genomföra sofistikerade operationer som täcker hela spektrumet av migrantsmugglings tjänster längs hela ruttan utgör en stor risk för Europas säkerhet, särskilt personerna högre upp i dessa kriminella organisationer. Omkring 50 % av de nätverk som ägnar sig åt smuggling av migranter är **multikriminella** och är också inblandade i människohandel, olaglig narkotikahandel, punktskattebrott, olaglig handel med skjutvapen och penningtvätt¹⁷. Kriminella nätverk organiserar allt oftare skenäktenskap som en del av sofistikerade bedrägerier, och skapar vinst genom att lura främst kvinnor i utsatt ställning till verksamheter som förefaller erbjuda ”lättförtjänta pengar” men där de i stället fastnar i ett nät av utnyttjande och övergrepp¹⁸.

I vissa fall har dessa nätverk kopplingar till våldsbrottsorganisationer och/eller väpnade grupper, till exempel i vissa delar av Sahel, och betalar för säker transitering genom de delar av territoriet som kontrolleras av dessa. I andra fall, till exempel i Libyen, verkar lokala miliser i allt högre grad delta i smugglingsverksamhet.

Utvecklingen inom de irreguljära migrationsströmmarna

Rutterna kan förändras snabbt om det sker en ökning av åtgärderna och kontrollerna vid gränserna, den brottsbekämpande verksamheten eller säkerhetsriskerna, men de smugglingsnav där efterfrågan och utbud av smugglings tjänster möts tenderar att vara relativt stabila. Vanligtvis utgörs dessa av huvudstäder eller storstäder belägna där viktiga migrationsrutter korsas. Migrantsmugglarna rekryterar potentiella migranter proaktivt, bland annat genom desinformationskampanjer om rutter, risker och förhållanden i destinationsländer. De tre Medelhavsrutterna (västra, centrala och östra) samt den västafrikanska ruttan (ofta kallad Atlantruttan) är fortfarande de som smugglingsnätverken

¹⁵ *Global study on smuggling of migrants* (FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå, 2018).

¹⁶ *Typology of Migrant Smuggling: A holistic understanding* (International Centre for Migration Policy Development, april 2021).

¹⁷ *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2021* (Europol).

¹⁸ Priserna varierar mellan 15 000 och 20 000 euro per arrangerad smugglingsverksamhet för ett skenäktenskap (*Report on national legislation and Eurojust casework analysis on sham marriages* (Eurojust, 2020)).

främst använder för att föra in irreguljära migranter i EU. Uppskattningsvis 85–90 % av migrantsmugglingen till EU sker sjövägen.

På den **centrala Medelhavsrutten** har antalet ankomster till Italien och Malta ökat stadigt jämfört med 2020. På den **västra Medelhavsrutten/Atlantrutten** har Algeriet blivit en viktig plats för avresa till det spanska fastlandet, och längs den västafrikanska rutten har en allt större inriktning skett på Kanarieöarna. Sedan augusti 2019 har antalet upptäckta olagliga gränspassager till havs gradvis ökat på Kanarieöarna, medan en exponentiell ökning har observerats sedan augusti 2020. På den **östra Medelhavsrutten** är de totala migrationsströmmarna till Grekland och Bulgarien oförändrade, även om de har minskat med tiden. Efterfrågan på smuggling av migranter är alltså stor bland migranter som transiterar genom **västra Balkan**. Till följd av reserestriktionerna i samband med covid-19-pandemin har antalet migranter som stannar kvar på västra Balkan ökat under 2020 och 2021. Fortsatt instabilitet i länder som Syrien eller Sydsudan skulle kunna bibehålla eller **öka migrationstrycket**¹⁹. Den pågående krisen i **Afghanistan** kan ytterligare öka risken för tvångsflyttningar, migrationsströmmar i regionen och smuggling av migranter till EU. I linje med rådets slutsatser av den 21 september 2021 kommer EU också att inleda en regional politisk plattform för samarbete med de länder som gränsar till Afghanistan för att hjälpa till att förebygga de negativa spridningseffekterna i regionen och stödja den ekonomiska motståndskraften och det regionala ekonomiska samarbetet samt humanitära och skyddsmässiga behov.

Smugglingen stannar inte vid EU:s yttre gränser. Utbudet av **tjänster som underlättar otillåtna förflyttningar inom EU** varierar. Smugglingsnätverken fortsätter att utnyttja rutter inom EU från Spanien, Italien eller Grekland till Frankrike, Tyskland och andra, vilket underlättar irreguljära migranternas förflyttningar på land, till fots eller i fordon, båtar och flygplan. Ett vanligt tillvägagångssätt är gömmande i slutna utrymmen eller användning av hyrbilar. Smugglarna erbjuder sina tjänster online och på platser där det finns flest migranter, t.ex. i närheten av mottagningscentrum. Smugglarna använder dokumentförfalskning för att underlätta flygresor och erbjuder ibland tjänster för att legalisera migranternas uppehållsstatus. Irreguljära migranter strävar ofta efter att nå länder inom EU eller Storbritannien där de har familj, vänner eller diasporagrupper och där de anser att de har de bästa utsikterna att få arbete och försörja sig själva. Det finns nya bevis för att smugglare underlättar otillåtna förflyttningar av personer som beviljats internationellt skydd.

Statliga aktörers instrumentalisering av irreguljär migration

En mycket oroande företeelse som nyligen observerats är **statliga aktörers allt större roll när det gäller att på konstlad väg skapa och underlätta irreguljär migration** genom att använda migrationsflöden som ett verktyg för politiska ändamål²⁰.

Sedan juni 2021 har en ny och allvarlig utveckling som syftar till att destabilisera Europeiska unionen och dess medlemsstater observerats i och med att Belarus vidtagit repressalieåtgärder mot EU:s sanktioner genom organiserad statsunderstödd smuggling av migranter till EU med flyg från flera tredjeländer (främst Irak men även Republiken Kongo, Kamerun, Syrien och andra länder), vanligtvis med giltig visering eller viseringsfrihet. Belarus meddelade att

¹⁹ Strategisk framsynsrapport 2021, COM(2021) 750 final.

²⁰ Se ovan.

återtagandeavtalet med EU, som ratificerades 2020, skulle upphävas och vägrade att ta tillbaka de irreguljära migranter som transiterat genom Belarus. Migrantsmugglarna har utnyttjat läget, särskilt de belarusiska myndigheternas åtgärder, genom att erbjuda olagliga tjänster och vägledning online till migranter om hur de olagligen kan ta sig till Belarus och på ett irreguljärt sätt passera EU:s yttre gräns till Litauen, Lettland eller Polen²¹.

Fall av orkestrerade försök att använda irreguljär migration i politiska syften²² är ett alltmer oroande fenomen som EU och dess medlemsstater bör ta itu med tillsammans.

2. Bygga vidare på resultaten av EU:s första åtgärdsplan (2015–2020)

En förnyad europeisk kamp mot smuggling av migranter måste ta itu med de långvariga utmaningarna, och samtidigt ta itu med de utmaningar som håller på att växa fram i det nuvarande landskapet. Nya åtgärder måste bygga på resultaten av EU:s åtgärdsplan mot

Under 2020 ledde åtgärder inom ramen för Empact till 2 110 internationella utredningar, 2 280 gripanden, varav 16 mål med högt värde, identifiering av 27 kriminella nätverk och upplösning av 14 stycken, 2 350 fall av dokumentbedrägeri och beslag av 0,7 miljoner euro i kontanter samt fordon, skjutvapen och narkotika. Inom ramen för dessa åtgärder upptäcktes 26 175 irreguljära migranter.

Detta arbete har fått stöd via Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling. Sedan 2016 har centrumet gett stöd till 175 utredningar på plats som rör smuggling av migranter.

människosmuggling 2016 av Europol är en milstolpe när det gäller att fördjupa **samarbetet inom brottsbekämpning**. Centrumet ger operativt stöd till medlemsstaternas utredningar, sammanför utredare

smuggling av migranter (2015–2020), och främja genomförandet av de viktigaste politiska milstolparna och den operativa ramen mot smuggling av migranter.

I EU:s åtgärdsplan 2015–2020 fastställdes för första gången en övergripande och tvärvetenskaplig EU-strategi för att omvandla nätverk för smuggling av migranter från en verksamhet med ”låg risk och hög avkastning” till en med ”hög risk och låg avkastning”, och för att säkerställa att migranternas grundläggande rättigheter till fullo beaktas och skyddas. Den innehöll konkreta åtgärder inom fyra pelare: förstärkta brottsbekämpande och rättsliga insatser mot smuggling av migranter, insamlande och utbyte av information, förbättrat förebyggande av smuggling av migranter och stöd till utsatta migranter, och förstärkt samarbete med partnerländer. Framsteg har gjorts med genomförandet av alla fyra pelare.

Inrättandet av Europeiska centrumet för bekämpning av

Europol och Eurojust samarbetar genom Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling. Eurojust stöder medlemsstaternas Empact-verksamhet när det gäller specifika tillvägagångssätt, såsom skenäktenskap och smuggling

²¹ Uttalande av den 30 juli 2021 från den höga representanten på Europeiska unionens vägnar om regimens instrumentalisering av migranter och flyktingar (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/30/belarus-declaration-of-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-instrumentalisation-of-migrants-and-refugees-by-the-regime/>); Uttalande från det slovenska ordförandeskapet om situationen vid EU:s yttre gränser mot Belarus (ipcr-Presidency-statement-final_18-8 – 2021.pdf (europa.eu)).

²² Uttalande från utrikesrådets möte den 6 mars 2020.

från medlemsstaterna, tillhandahåller analyser och deltar i insatsdagar, där Europolns personal korskontrollerar operativ information i smugglingsärenden. Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact) förbättrade dessutom kriminalunderrättelserna, informationsutbytet och det operativa samarbetet mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje parter. En av Empacts prioriteringar är att störa de kriminella nätverken längs de viktigaste rutterna till och inom EU, med inriktning på de nätverk vars metoder innebär fara för människors liv (t.ex. att gömma människor i lastbilar och skåpbilar och användning av fartyg som inte är sjövärdiga), som erbjuder sina tjänster online och använder förfälskade handlingar.

Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) är en nyckelaktör när det gäller att förstärka de **rättsliga insatserna mot smuggling av migranter**. Eurojust har gradvis ökat sitt stöd till verksamhet på detta område. År 2020 pågick 217 komplicerade ärenden som krävde gränsöverskridande rättslig samordning. Eurojust stödde genomförandet av 71 gemensamma utredningsgrupper²³ med anknytning till brottsutredningar av migrantsmugglingsärenden. En fokusgrupp om smuggling av migranter som inrättats för domare och allmänna åklagare främjar kartläggning av utmaningar och utbyte av bästa praxis och tillvaratagna erfarenheter från utredning och lagföring av migrantsmugglingsärenden.

Den gemensamma operativa gruppen Mare, som inrättades 2015, stöder ett intensifierat utbyte av underrättelser med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) och ett nära samarbete med Internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol), bland annat genom utstationering av medlemsstaternas nationella experter till Europol. Den samlar in, analyserar, förbättrar och sprider underrättelseprodukter, och den har stött tiotals utredningar mot kriminella nätverk som ägnar sig åt smuggling av migranter sjövägen och därmed sammanhängande otillåtna förflyttningar till destinationsländer. I samarbete med Frontex och andra partner rymmer Europolns databaser över tusen fartyg som misstänks vara inblandade i smuggling av migranter.

Hotspot-metoden visade sig vara central i kampen mot smuggling av migranter, där EU-byråer – Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo), Frontex, Europol och Eurojust – arbetade nära tillsammans med myndigheterna i de medlemsstater som var utsatta för migrationstryck vid EU:s yttre gränser, för att hjälpa dem att uppfylla sina skyldigheter enligt EU-lagstiftningen och snabbt identifiera, registrera och ta fingeravtryck på inkommande migranter. Frontex stödde identifiering och registrering av de migranter som anlände till EU:s yttre gränser och genomförde intervjuer för att samla in information om smugglingsnätverk och rutter för riskanalyssyfte och för att bidra till brottsutredningar. Europolns medverkan i avrapporteringar och mer systematisk tillgång till informationsinsamling och insamling av underrättelser har bidragit till att identifiera smugglingsmetoder, nätverk och rutter.

²³ Via gemensamma utredningsgrupper ingår myndigheterna i två eller flera stater ett rättsligt avtal om att göra utredningar, med deltagande av åklagare, brottsbekämpande myndigheter och domare. Eurojust tillhandahåller operativt, rättsligt och finansiellt stöd till sådant samarbete. Under perioden 2015–2020 undertecknades avtal om 29 nya gemensamma utredningsgrupper.

EU och dess medlemsstater har under de senaste åren godkänt **uppdrag inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP)** för att ta itu med säkerhetsutmaningar i samband med irreguljär migration, med en förbättring av samarbetet mellan GSFP- och EU-byråer för att koppla samman inre och yttre säkerhetsfrågor. Detta har lett till flera initiativ²⁴ med Europol, Frontex och Eurojust på området informationsutbyte²⁵. Verksamheten som bedrivits inom ramen för GSFP har omfattat allt ifrån stöd till värdstaters myndigheter i deras insatser för att kontrollera och förebygga irreguljär migration och

Genom Frontexunderrättelsetjänsten, som omfattar 30 afrikanska länder, stöds en ökning av analytisk, förebyggande och operativ kapacitet i kampen mot smuggling av migranter, särskilt via riskanalysceller. Den 9 februari 2021 ledde informationsutbytet mellan Gambia och Sierra Leone till gripande i ett fall av människohandel med tretton unga medborgare i Sierra Leone, varav tio var under arton år.

Afrika-

bekämpa relaterade brott²⁶, säkerställa gränsförvaltning och bekämpa smuggling av migranter och människohandel²⁷ samt komma till rätta med bristande säkerhet eller ett bristfälligt rättsstatssystem, vilka utgör en bakomliggande orsak till irreguljär migration²⁸. Dessutom bidrar de EU-ledda marina styrkornas två insatser Irini²⁹ och Atalanta³⁰ till att störa affärsmodellen för smugglingen av migranter och människohandeln.

Genom förordningen om det europeiska nätverket av sambandsmän för invandring³¹, som trädde i kraft 2019, förbättrades **insamlandet**

och utbytet av information genom en ny ram för samarbete och samordning mellan de sambandsmän för invandring som utplacerats i tredjeländer av medlemsstater, kommissionen och EU-byråer. Europols informationscentrum lade grunden för ett snabbare utbyte och en snabbare behandling av information från Frontex, Interpol och GSFP-uppdragen. Det förbättrar underrättelsebilden av smuggling av migranter från ursprungs- och transitländerna. Genom EU:s enhet för anmälan av innehåll på internet inom Europol stärktes myndigheternas kapacitet att utreda skadligt innehåll på internet och sociala medier, upptäcka och begära avlägsnande av innehåll som används av smugglingsnätverk. Genom den fortsatta

²⁴ Exempel på detta är utbytet av operativ information via Europols informationscentrum och enheten för information avseende brott, som ursprungligen inrättades inom Insatsen Sophia i samverkan med Frontex och Europol. Detta initiativ möjliggjorde ett strukturerat och innovativt utbyte av operativ information, medan andra GSFP-uppdrag endast utbyter strategisk information med byråer, ofta på ad hoc-basis (EU:s uppdrag för kapacitetsuppbyggnad (Eucap) i Sahel och EU:s gränsövervakningsuppdrag (EU BAM) för Libyen, som samarbetade med Eurojust).

²⁵ Ytterligare förslag om ökat GSFP-RIF-samarbete på området smuggling av migranter finns i minikonceptet för eventuella civila GSFP-insatser för att hantera säkerhetsutmaningar kopplade till irreguljär migration, som delades med medlemsstaterna i november 2020.

²⁶ Eucap Sahel Niger och EU BAM Libyen.

²⁷ Eucap Sahel Mali och EU BAM Rafah.

²⁸ EU:s rådgivande uppdrag (EUAM) i Ukraina, EU:s rättsstatuppdrag (Eulex) i Kosovo, EUAM Irak, Eucap Somalia, EU:s polisuppdrag för de palestinska territorierna (Europol Copps) och EUAM Centralafrikanska republiken.

²⁹ Genom Irini-insatsen genomförs det vapenembargo som införts av Förenta nationernas säkerhetsråd, vilket bidrar till att hejda flödet av vapen till Libyen och bidrar till att skapa förutsättningar för ett permanent eldupphör. Insatsen bidrar också till att störa smugglings- och människohandelnätverkens affärsmodell.

³⁰ Atalantainsatsen är inriktad på bekämpning av piratverksamhet utanför Somalias kust. Genom insatsen tillhandahålls också Interpol och Europol information om all brottslig verksamhet och smugglingsverksamhet som upptäcks, inbegripet smuggling av migranter.

³¹ Förordning (EU) 2019/1240, EUT L 198, 25.7.2019, s. 88.

utvecklingen av Afrika-Frontex-underrättelsetjänsten, med riskanalysceller i Gambia, Ghana, Niger, Nigeria och Senegal, stärktes insamlandet och utbytet av information ytterligare.

En informations- och upplysningskampanj genomfördes i Niger 2019–2020 för att främja en välgrundad beslutsprocess i migrationsfrågor. Det bestod av direkt samhällsengagemang genom rådgivning om migration till enskilda och evenemang i större skala samt uppsökande verksamhet på nätet och i medierna. I Niger gavs personlig rådgivning till 10 580 personer som transiterade landet från mer än 20 ursprungsländer, varav i 7 502 fall en ökad medvetenhet inom viktiga riskområden rapporterades.

När det gäller det förstärkta **förebyggandet av smuggling av migranter och stöd till utsatta migranter** lanserade kommissionen informations- och upplysningskampanjer i viktiga partnerländer för att informera potentiella migranter om riskerna med smuggling och irreguljär migration och för att förmedla en motbild till smugglarnas budskap. Kampanjer inleddes på västra Balkan, i Afrika och Asien³². På grundval av informationen från tidigare kampanjer och en studie som kommissionen genomfört i detta ämne³³ håller kommissionen på att ta fram en verktygslåda för kampanjer med bra metoder och rekommendationer om forskning inför kampanjer, utformning av dem, deras genomförande samt

arbetsmetoder.

Inom den fjärde pelaren i handlingsplanen 2015–2020 stödde kommissionen bilateralt och regionalt operativt samarbete mot smuggling av migranter för ett **starkare och närmare samarbete med partnerländerna** längs de viktigaste migrationsrutterna. Samarbetet omfattade stöd till samarbete inom brottsbekämpning och rättsliga frågor, kapacitetsuppbyggnad inom gränsförvaltning samt informations- och upplysningskampanjer.

Gemensamma operativa partnerskap³⁴ på regional och nationell nivå underlättade gemensamma insatser och tillhandahöll kapacitetsuppbyggnad för brottsbekämpande och rättsliga myndigheter i partnerländer, och genom att stödja utbyte av bästa praxis och information. Inom det gemensamma operativa partnerskapet för Nordafrika, som genomförs av Österrike, Frankrike, Italien, Tyskland, Nederländerna och Interpol, med EU-finansiering, sker samarbete med

Den gemensamma utredningsgruppen i Niger inledde sin verksamhet 2016. Fram till den 27 maj 2021 gav gruppen stöd till anhållande av 554 misstänkta och 338 rättegångar samt till identifieringen av 50 nationella och 138 internationella kriminella nätverk.

Under 2020 inleddes genomförandet av ett nytt gemensamt operativt partnerskap med Elfenbenskusten. De franska myndigheterna inledde utbildnings- och mentorsverksamhet för att stärka de specialiserade utredningsenheterna för migrantsmuggling och människohandel.

³² Afghanistan, Albanien, Bangladesh, Etiopien, Ghana, Guinea, Elfenbenskusten, Mali, Marocko, Niger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudan, Gambia, Tunisien och västra Balkan.

³³ *Study on best practices in irregular migration awareness-raising campaigns* (Europeiska kommissionen, april 2021).

³⁴ Gemensamma operativa partnerskap är flexibla samarbetsramar för att bekämpa organiserade kriminella nätverk som ägnar sig åt smuggling av migranter och människohandel, vilka är skraddarsydda för partnerlandets behov. En eller flera medlemsstater arbetar tillsammans med brottsbekämpande, rättsliga och andra relevanta myndigheter i ett partnerland, i samarbete med EU-byråer och internationella organisationer. Stödet kan omfatta utbildning, mentorskap, informationsutbyte och tillhandahållande av utrustning.

behöriga myndigheter i afrikanska länder, regioner och organisationer, med inriktning på Elfenbenskusten, Guinea, Tunisien, Nigeria och länderna på Afrikas horn samt med Afrikanska unionens mekanism för polissamarbete (Afrapol). Gemensamma operativa partnerskap och gemensamma utredningsgrupper har utvecklats med Mali, Mauretanien, Niger, Senegal, Gambia, Turkiet och västra Balkan, och stöd har tillhandahållits för inrättandet av ett nätverk av gemensamma operativa partnerskap i Väst- och Centralafrika³⁵.

På **regional nivå** stödde den gemensamma handlingsplanen från Valletta en förbättrad migrationsstyrning mellan Europa och **Afrika**. Vid ministerkonferensen i juli 2020 mellan EU, dess medlemsstater och de nordafrikanska partnerna³⁶ bekräftades den ömsesidiga viljan att förhindra och bekämpa smuggling av migranter. Den 10–11 maj 2021 anordnades ett högnivåseminarium med deltagande av EU och de afrikanska partnerna³⁷, där man bekräftade deltagarnas åtagande att gemensamt ta itu med frågor som rör kampen mot irreguljär migration och smuggling av migranter, inrättande av verktyg för återvändande och återtagande samt laglig migration och rörlighet. Sedan 2018 stöder Niameyprocessen samarbetet mellan EU, EU-medlemsstaterna och länder i Västafrika och Nordafrika för att förebygga och bekämpa smuggling av migranter och människohandel. Dessutom stödde det regionala operativa centrumet i Khartoum (Rock), som inrättades 2019 med bistånd från EU, samarbete inom brottsbekämpning och informationsutbyte, vilket resulterade i 245 underrättelserapporter och ledde till 19 gripanden. Betydande medel investeras också av EU till stöd för partnerländerna, särskilt i EU:s grannskap, för att förbättra deras gränsförvaltning och förmåga att genomföra sök- och räddningsinsatser på land och till sjöss.

Att partnerna på **västra Balkan** deltar i Empacts operativa åtgärdsplan för underlättande av irreguljär migration bidrar till att störa de organiserade kriminella nätverk som ägnar sig åt smuggling av migranter och missbruk av lagliga migrationskanaler, inbegripet användning av falska handlingar. Genom det EU-finansierade projektet Insatser mot grov brottslighet på västra Balkan har sedan 2017 fem gemensamma utredningsgrupper inrättats och 115 brottsutredningar fått stöd (vilket resulterat i lagföring i 37 fall), varav 14 gällde människohandel och smuggling av migranter.

Uttalandet från EU och Turkiet från 2016 bidrar till att migrantsmugglarnas affärsmodell slås sönder genom ökade gränskontroller av de turkiska myndigheterna, och till att förhindra nya sjö- eller landrutter för irreguljär migration. Som en del av uttalandet enades Turkiet och EU om att fortsätta att intensifiera åtgärderna mot smugglare av migranter. Dessutom enades de om att underlätta irreguljära migranternas återvändande från de grekiska öarna och samtidigt öka möjligheterna till vidarebosättning av syrier från Turkiet till EU. EU förväntar sig att Turkiet genomför alla delar av uttalandet från EU och Turkiet. Ett fullständigt genomförande kommer också att utgöra en punkt på dagordningen vid högnivådialogen om migration och säkerhet mellan EU och Turkiet i oktober 2021.

När det gäller länderna längs **Sidenvägen** gav ett regionalt program som finansierades av EU och genomfördes av FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå (UNODC) och Internationella

³⁵ Genom Fonden för inre säkerhet – polissamarbete har EU-bidrag på 12,9 miljoner euro tillhandahållits, medan 27,9 miljoner euro tillhandahållits genom EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika.

³⁶ Marocko, Algeriet, Tunisien, Libyen och Mauretanien.

³⁷ Med deltagande av afrikanska stater, medlemsstater, kommissionen, Europeiska utrikestjänsten, Afrikanska unionens kommission, EU-byråer och internationella organisationer.

organisationen för migration (IOM) stöd till 184 fall av utredningar och åtal för smuggling av migranter, vilket ledde till 80 brottsutredningar och 69 rättegångar³⁸.

3. Förnya den europeiska kampen mot smuggling av migranter

Även om EU har gjort betydande framsteg i kampen mot smugglare under de senaste åren kvarstår utmaningar, och nya utmaningar har uppstått som kräver förstärkta åtgärder och en förnyad övergripande strategi. Detta gäller både EU:s arbete med partnerländerna och arbetet inom EU och var och en av dess medlemsstater, för att bekämpa kriminella nätverk, främja samarbete och stödja brottsbekämpande insatser för att komma till rätta med smuggling av migranter.

EU:s förnyade åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2021–2025) bygger på följande huvudpelare: 1) förstärka samarbete med partnerländer och internationella organisationer, 2) genomföra de rättsliga ramarna och införa sanktioner mot smugglare som är verksamma inom och utanför EU, 3) förhindra att migranter utnyttjas och säkerställa skydd för dem, 4) stärka samarbetet mellan brottsbekämpande och rättsliga myndigheters och stödja deras arbete med att hantera nya utmaningar, och 5) förbättra kunskaperna om smugglarnas arbetsmetoder.

3.1 Förstärkt samarbete med partnerländer och internationella organisationer

³⁸ Den globala insatsen för att förebygga och ta itu med människohandel och smuggling av migranter – Asien och Mellanöstern (GLO.ACT), som omfattar åtgärder i Afghanistan, Bangladesh, Iran, Irak och Pakistan.

I den nya pakten betonas vikten av att utveckla omfattande, balanserade, skräddarsydda och ömsesidigt fördelaktiga migrationspartnerskap med viktiga ursprungs- och transitländer för att ta itu med gemensamma utmaningar och utnyttja gemensamma möjligheter. Migrationspartnerskapen syftar till att förbättra styrningen och hanteringen av migration, stödja flyktingar och värdsamhällen i partnerländerna, skapa ekonomiska möjligheter, främja anständigt arbete och ta itu med de bakomliggande orsakerna till den irreguljära migrationen³⁹, intensifiera samarbetet kring återvändande, återtagande och återanpassning, och samtidigt utveckla lagliga vägar och locka kompetens och talang till Europa. Att motverka smuggling av migranter utgör en viktig del av dessa partnerskap.

EU har redan inrättat framgångsrika samarbetsramar med partnerländer som bidrar till kampen mot irreguljär migration och smuggling. De åtgärder och insatser som hittills gjorts är dock fragmenterade och smuggling är fortfarande ett växande problem för både EU och partnerländerna. En mer samordnad och strukturerad strategi behövs för att öka synergieffekterna, maximera de befintliga verktygens effektivitet och ta itu med nya utmaningar, för att förhindra smuggling och säkerställa ett effektivt genomförande av utredningar, åtal och fällande domar. I linje med den nya pakten bör EU därför bygga vidare på de befintliga samarbetsramarna och utveckla **särskilda skräddarsydda operativa partnerskap mot smuggling** med tredjeländer eller regioner längs migrationsvägarna till EU. Dessa operativa partnerskap mot smuggling bör vara en integrerad del av EU:s övergripande migrationspartnerskap med ursprungs- och transitländerna och bör stödja regionalt och internationellt samarbete.

På internationell nivå fordrar kampen mot smuggling av migranter fortsatt aktiva kontakter med Förenta nationerna (FN), Interpol, andra internationella och regionala organisationer samt andra givare. EU bör fortsätta sitt **aktiva samarbete med FN och dess fackorgan**, särskilt **UNODC**, och dess arbetsgrupp om smuggling av migranter⁴⁰.

Dessutom behövs en strukturerad och samordnad strategi för att säkerställa effektiva och snabba insatser mot irreguljär migration som underlättas av statliga aktörer, vilket också bör diskuteras i multilaterala och internationella forum.

3.1.1 Operativa partnerskap mot smuggling

För att effektivt motverka den transnationella karaktären hos smugglingen av migranter utanför EU:s gränser krävs ett närmare samarbete med viktiga ursprungs- och transitpartnerländer, både på bilateral och regional nivå. Som en del av EU:s övergripande partnerskap kommer detta samarbete att omsättas i skräddarsydda operativa partnerskap mot smuggling som bygger på kontinuerligt utbyte och ömsesidigt fördelaktigt samarbete mellan EU och partnerländerna. Åtgärderna kommer att syfta till att **stärka rättsliga, politiska, operativa och strategiska ramar** i partnerländerna och öka **effekten, egenansvaret och hållbarheten i insatserna för att bekämpa smuggling av migranter**.

Synergier och samstämmighet med övrig politik och övriga åtgärder måste främjas och säkerställas, inbegripet i fråga om säkerhet (t.ex. säkerhet vid gränserna, kampen mot

³⁹ COM(2021) 56 final.

⁴⁰ I enlighet med det gemensamma meddelandet om en förstärkning av EU:s bidrag till regelbaserad multilaterism – JOIN(2021) 3 final.

organiserad brottslighet), utvecklingssamarbete (t.ex. utbildning och fortbildning, samhällsutveckling, hållbar ekonomisk utveckling för alla) och god samhällsstyrning (t.ex. korruptionsbekämpning).

De operativa partnerskapen mot smuggling kommer att omfatta **vissa av eller samtliga följande komponenter**, som är anpassade till partnerländernas eller partnerregionernas behov och syftar till att stärka det operativa samarbetet genom fortsatta utbyten, och riktat stöd kommer att ges enligt följande:

- Bistå vid upprättandet av solida **rättsliga ramar** – eller en förstärkning av de befintliga ramarna – på grundval av FN:s protokoll om smuggling av migranter land-, luft- och sjövägen. Om partnerländer ännu inte är parter i FN-protokollet kommer EU, i samarbete med FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå, att uppmana dem att ratificera protokollet och stödja dem i det arbetet. Detta är ett viktigt steg för att effektivt avskräcka från och lagföra smuggling av migranter, så att smugglare kan gripas och straffas för sina brott i ursprungsländerna. Robusta rättsliga ramar är också en nödvändighet för ett effektivt samarbete med medlemsstaterna och EU-byråer, däribland Europol, Frontex och Eurojust.
- Säkerställa genomförandet av de rättsliga ramarna genom att utveckla evidensbaserade **strategier och handlingsplaner** på nationell, regional och kontinental nivå. Det kommer att vara avgörande att stödja partnerlandet samt de regionala och kontinentala organisationerna när det gäller datainsamling, analys och forskning för att vägleda beslutsfattarna.
- **Bygga upp den operativa kapaciteten** hos nationella och lokala myndigheter i partnerländerna för att förebygga och motverka irreguljär migration, inbegripet, i förekommande fall, genom att bygga vidare på befintliga strukturer⁴¹ eller inrätta särskilda samordningscentrum. Partnerländernas kapacitet bör också stärkas när det gäller att bistå människor i utsatta situationer, särskilt barn och kvinnor, som kan utsättas för våld, utnyttjande, övergrepp och människohandel.
- Stödja partnerländernas **gränsförvaltningskapacitet** för att förhindra irreguljära avresor och transiteringar.
- Erbjuder operativt stöd till **samarbete inom brottsbekämpning och rättsliga frågor** för att skapa kapaciteten och stärka den och egenansvaret i partnerländerna, samt stärka användningen av moderna utredningsverktyg och utredningsmetoder och underlätta samordning och samarbete mellan de berörda nationella myndigheterna. Det bör bygga på resultaten av och erfarenheterna från de nuvarande gemensamma operativa partnerskapen och gemensamma utredningsgrupperna.
- Stärka samarbetet med partnerländerna kring **identitets- och dokumentbedrägerier** för att minska antalet viseringar som utfärdas på grundval av stulna och/eller förfalskade identitetshandlingar. Det bör främja användning av ny teknik för att upptäcka dokumentbedrägeri, för att kontrollera utfärdande och leverans av pass, för

⁴¹ Såsom Niameyförklaringen, samarbete med AFRIPOL, uppföljning av toppmötet i Valletta samt Rabat-, Khartoum-, Budapest- och Pragprocesserna.

modernisering och datorisering av folkbokföringsregister samt främja eventuell utbildningsverksamhet.

- Förbättra förebyggande och medvetandehöjande åtgärder genom riktad **information och riktade kampanjer för att öka medvetenheten** i ursprungs- och transitsamhällen (inbegripet i flykting- och mottagningsläger i transitländer och diasporagrupper i EU) om riskerna med irreguljär migration och smuggling samt om relevanta alternativ, för att förmedla en motbild till de falska budskap som främjas av de kriminella nätverken.
- Vid behov tillhandahålla stöd för att ta itu med **säkerhetsproblem** i samband med smuggling av migranter och främja synergier med åtgärder som syftar till att bekämpa alla former av brottslighet, terrorism och våldsbejakande extremism.
- Löpande dialog och samordnade kontakter med de ursprungs- och transitländer som drabbats av det **nya fenomenet med statligt styrt utnyttjande av migration**.

Kommissionen kommer tillsammans med den höga representanten och medlemsstaterna att systematiskt främja samarbete för att ta itu med smuggling av migranter som en fråga av ömsesidigt intresse i EU:s förbindelser med partnerländerna. De kommer att hjälpa partnerländer och partnerregioner att **fastställa de faktiska behoven** när det gäller att förebygga och bekämpa smuggling av migranter, med beaktande av deras specifika situation, inbegripet de socioekonomiska aspekterna av smuggling för lokalsamhällena. På grundval av sådana behov kommer de operativa partnerskapen mot smuggling att **utvecklas som en enhetlig ram som omfattar de relevanta komponenterna** ovan.

Kommissionen, tillsammans med den höga representanten och medlemsstaterna, och partnerländerna kommer att inleda och gemensamt genomföra dessa operativa partnerskap mot smuggling, och bekräfta det ömsesidiga engagemanget att uppnå gemensamma mål i kampen mot smugglare av migranter. Därför kommer kommissionen också att anordna **högnivåkonferenser med partnerländer per rutt** för att analysera de befintliga utmaningarna, främja samarbete, godkänna rekommendationer från tekniska arbetsgrupper och utvärdera de framsteg som gjorts i kampen mot nätverk för smuggling av migranter. Operativa partnerskap mot smuggling kommer att inledas som en prioritering längs **östra Medelhavsrutten/västra Balkanrutten, utifrån ett tillvägagångssätt som inbegriper hela rutten och som omfattar länderna längs Sidenvägen, och i Nord- och Västafrika**, i samarbete med partnerländerna eller partnerregionerna.

Medlemsstaternas myndigheter bör, genom att samla kunskap och resurser i en **Team Europe**-anda, spela en central roll i utformningen och genomförandet av de operativa partnerskapen mot smuggling. Medlemsstaterna har den operativa kapacitet och den kunskap som krävs för att ge nödvändigt bistånd till partnerländerna och bör fortsätta den pågående verksamhet som genomförs i partnerländerna för att stödja kampen mot smuggling.

EU-byråer, särskilt Europol, Frontex och Eurojust, bör erbjuda stöd i enlighet med sina mandat, bland annat genom att underlätta informationsutbyte, tillhandahålla tekniskt stöd, kapacitetsuppbyggnad och utbildning samt utplacera sambandsmän. Beroende på vilka partnerländer eller partnerregioner som berörs och vilka behov som identifierats kan EU-byråerna ingå nya avtal (t.ex. Frontex statusavtal eller samarbetsavtal med behöriga myndigheter), och om sådana avtal eller arrangemang redan finns bör genomförandet av dessa

fullt ut stödja målen för de nya operativa partnerskapen mot smuggling. Bidrag från Interpol kommer också att beaktas när så är lämpligt.

Den operativa verksamheten inom **uppdrag inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken** får stödja värstatens myndigheter. De kan få i uppdrag att ge strategisk rådgivning om utarbetande eller reform av rättsliga ramar, strategier och handlingsplaner och erbjuda kapacitetsuppbyggnad inom gränsförvaltning, brottsbekämpning och rättsligt samarbete, identitets- och dokumentbedrägeri osv.

För att de nya operativa partnerskapen mot smuggling ska bli framgångsrika måste EU säkerställa tillräcklig finansiering som matchar, stöder och förverkligar ambitionen och målen i EU:s förnyade åtgärdsplan. Ett flertal finansieringsinstrument kommer, på ett kompletterande sätt, att stödja genomförandet av de olika delarna av partnerskapen: **instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen (NDICI) och instrumentet för stöd inför anslutningen III för perioden 2021–2027, Fonden för inre säkerhet, Asyl-, migrations- och integrationsfonden och instrumentet för gränsförvaltning och visering**, samt andra relevanta finansieringsramar, samtidigt som partners nationella strategier beaktas och dess egenansvar säkerställs. De **operativa partnerskapen mot smuggling** kommer att ligga till grund för den strategiska och policystyrda programplaneringen av EU:s externa finansiering och genomförandet av instrumentens programplaneringsdokument. Av den totala budgeten på 79,5 miljarder euro för NDICI – Europa i världen kommer uppskattningsvis 10 % att avsättas för insatser som är direkt inriktade på specifika utmaningar i samband med migration och tvångsförflyttningar, inbegripet bekämpning av smuggling.

3.1.2 Bemöta statliga aktörers instrumentalisering av irreguljär migration

Den senaste tidens utveckling vid EU:s yttre gränser mot Belarus är det senaste exemplet på mycket oroande händelser och visar att **nära samarbete och fortsatt vaksamhet** är avgörande för att skydda de yttre gränserna, förebygga och reagera på irreguljär migration som underlättas av statliga aktörer. Medlemsstaterna, EU-institutionerna och EU-byråerna (särskilt Frontex, Easo och Europol) har omedelbart reagerat på de snabbt föränderliga händelserna vid EU:s östra gräns och tillhandahållit stöd till de länder som är direkt utsatta för påtryckningar, särskilt genom EU:s civilskyddsmekanism. Användningen av **EU-nätverk för beredskap och krishantering på migrationsområdet** förmedlade den senaste situationsmedvetenheten till alla berörda parter och säkerställde snabba och samordnade operativa insatser. Dessutom tillhandahåller kommissionen finansiellt krisstöd för att hjälpa Litauen att tillgodose kortsiktiga behov av att säkerställa värdiga mottagningsvillkor för migranter som utnyttjas för politiska ändamål, samt stöd på medellång sikt till skydd av de yttre gränserna för att motverka orkestrerad irreguljär migration.

Av dessa händelser framgår att genom ett samordnat kollektivt engagemang kan partnerländer vars medborgare utnyttjats av detta statsledda system bli villiga att **samarbeta med EU** för att stoppa detta tillvägagångssätt och inleda en konstruktiv och övergripande dialog till förmån för alla parter. I detta avseende har EU:s dialog och gemensamma engagemang med Irak gett positiva resultat, med minskat antal försök att nå EU irreguljärt och hjälp till frivilligt återvändande.

Sådana här exempel på samordnade EU-åtgärder för att hantera situationer med orkestrerat migrationstryck vid de yttre gränserna visar att konkreta resultat kan uppnås med hjälp av ett nära samarbete och solidaritet mellan medlemsstaterna samt en kontinuerlig och bred dialog och samordnat arbete med ursprungs- och transitländerna när det gäller att förebygga irreguljär migration, ta itu med det nya fenomenet ”instrumentalisering av migration” och ge hjälp till återvändande.

För att kunna bemöta detta nya fenomen på ett gemensamt och ändamålsenligt sätt och säkra skyddet av EU:s yttre gränser, behöver EU en **förstärkt verktyglåda** där alla operativa, rättsliga, diplomatiska och finansiella instrument som står till dess förfogande sammanförs på ett strategiskt sätt.

EU:s byråer – i synnerhet Frontex, Europol och Easo, och även i samarbete med Interpol och andra internationella aktörer – måste snabbt kunna mobilisera sina resurser och tillgångar och tillhandahålla **operativt stöd** för att skydda EU:s yttre gränser, samla underrättelser och operativ information och ge stöd åt migranter som har blivit offer för statsstyrd instrumentalisering. Bemötande av statliga aktörers utnyttjande av irreguljär migration måste ingå och förstärkas ytterligare i **dialogen med partnerländerna**, särskilt de operativa partnerskapen mot smuggling. I förekommande och tillämpliga fall kan användningen av restriktiva åtgärder inom ramen för det **globala EU-systemet för sanktioner avseende mänskliga rättigheter** övervägas och inriktas på personer, enheter och organ som deltar i statsledda system och är ansvariga för, inblandade i eller kopplade till allvarliga kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna. Dessutom bör EU **vidta följdåtgärder på olika politikområden** som är relevanta i förbindelserna med det berörda tredjelandet och vid behov vidta riktade åtgärder på områdena visering, handel, utveckling, ekonomiskt bistånd och andra områden. Det partiella **upphävandet av avtalet med Belarus om förenklade viseringsförfaranden**, som kommissionen antar i dag tillsammans med denna förnyade åtgärdsplan, är ett konkret exempel på sådana åtgärder.

Som ordförande Ursula von der Leyen tillkännagav i sitt tal om tillståndet i unionen 2021 kommer kommissionen, ”som en del av vårt arbete med Schengen, att fastställa nya sätt att agera vid sådana aggressioner och se till att vi håller ihop när det gäller att skydda våra yttre gränser”. I detta sammanhang kommer kommissionen att överväga att stärka EU:s rättsliga ram för att säkerställa en gemensam strategi för ett bättre skydd av de yttre gränserna och EU:s och dess medlemsstaters väsentliga intressen, samtidigt som full respekt för de grundläggande rättigheterna alltid säkerställs.

Att finna samsyn kring hur migrationen ska hanteras under alla omständigheter kommer dessutom att vara avgörande för att säkerställa att motståndarna inte kan fortsätta inrikta sig på avsaknaden av ett gemensamt effektivt och rättvist system. Den nya pakten innehåller alla de komponenter – inklusive ett särskilt instrument för att möjliggöra tillfälliga undantag från normala förfaranden i kristider – som behövs för att medlemsstaterna ska kunna hantera de olika typer av utmaningar de står inför, och det är därför viktigt att rådet och Europaparlamentet gör snabba framsteg med förhandlingarna.

Nyckelåtgärder

- Kommissionen kommer tillsammans med den höga representanten och medlemsstaterna att ingå operativa partnerskap mot smuggling med partnerländer längs migrationsrutterna, som en del av de övergripande, balanserade, skraddarsyddade och ömsesidigt fördelaktiga migrationspartnerskapen inom ramen för den nya pakten.
- Kommissionen kommer att främja både regionalt samarbete och samarbete med relevanta internationella organisationer, såsom UNODC och Interpol.
- Kommissionen, den höga representanten, medlemsstaterna och unionens byråer kommer att samarbeta och vidareutveckla alla operativa, rättsliga, diplomatiska och finansiella verktyg som står till deras förfogande för att bemöta statliga

3.2 Sanktioner mot migrantsmugglare och förhindrande av exploatering av migranter

För att bekämpa hjälp till irreguljär migration krävs ett optimalt genomförande av metoder för att sanktionera smugglare av migranter, särskilt sådana som leder kriminella nätverk. Detta kräver att man på ett effektivt sätt tar itu med och förbättrar medlemsstaternas och partnerländernas genomförande av de tillämpliga rättsliga ramarna på grundval av FN:s protokoll mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen, som kompletterar FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och, inom EU, paketet för att motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse⁴².

Att migranter förlorar livet när de smugglas till och inom Europa och utsätts för olika former av skada och utnyttjande är oacceptabelt. Migranternas grundläggande rättigheter måste alltid skyddas, i synnerhet de migranter som befinner sig i utsatta situationer. Migranter som samtidigt är brottsoffer befinner sig ofta i en utsatt situation och kan ha svårt att få tillgång till rättslig prövning. Enligt direktivet om brottsoffers rättigheter⁴³ har alla brottsoffer en rad rättigheter, bland annat rätt till stöd och skydd, som bör skyddas under alla omständigheter. EU bör hjälpa och skydda smugglade migranter, särskilt sårbara grupper som barn och kvinnor.

3.2.1 Sanktioner mot smugglare som agerar längs migrationsrutterna

FN:s protokoll mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen rör förebyggande, utredning och lagföring av smugglingsbrott samt skydd av rättigheterna för personer som har blivit föremål för sådana brott. Enligt FN:s protokoll mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen måste de stater som är parter⁴⁴ i protokollet i sin lagstiftning ange att smuggling av migranter och andra former av verksamhet som stöder sådan smuggling är ett brott, medan migranter inte bör lagföras för att ha smugglats. För att bekämpa smuggling av migranter kan antingen FN-sanktioner eller autonoma EU-sanktioner vara ett verktyg för att införa

⁴² Rådets direktiv 2002/90/EG (EGT L 328, 5.12.2002, s. 17) och rådets rambeslut 2002/946/RIF (EGT L 328, 5.12.2002, s. 1).

⁴³ Direktiv 2012/29/EU (EUT L 315, 14.11.2012, s. 57).

⁴⁴ Den 18 februari 2021 fanns det 150 parter i protokollet mot människosmuggling, däribland EU (företräd av Europeiska kommissionen) och dess medlemsstater, med undantag för Irland.

sanktioner mot ansvariga personer eller enheter, såsom reseförbud, frysning av finansiella tillgångar eller förbud mot att ställa tillgångar eller ekonomiska resurser till förfogande.

EU införlivar de **sanktioner som FN har enats om** i EU-rätten. I detta avseende lade säkerhetsrådets kommitté för Libyen den 7 juni 2018 till sex människohandlare och migrantsmugglare som är verksamma i Libyen på sanktionslistan över personer och enheter som omfattas av frysning av tillgångar, reseförbud och andra åtgärder. Den 14 juni 2018 införlivade rådet dessa åtgärder i EU-lagstiftningen. Utöver att införliva sanktioner som överenskommit på FN-nivå kan EU använda sig av de autonoma verktyg som står till dess förfogande när så är lämpligt. Genom det **globala EU-systemet för sanktioner avseende mänskliga rättigheter**⁴⁵, som antogs den 7 december 2020, har EU en ram som gör det möjligt att inrikta sig på dem som är ansvariga för, inblandade i eller kopplade till allvarliga kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna i hela världen. Detta nya sanktionssystem omfattar bland annat människohandel och migrantsmugglares brott mot de mänskliga rättigheterna i den mån dessa brott är utbredda, systematiska eller på annat sätt ger anledning till allvarlig oro när det gäller målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken⁴⁶.

Inom EU definieras i **paketet för att motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse** brottet hjälp till olaglig inresa, transitering eller vistelse och det fastställs därmed sammanhängande straffrättsliga påföljder. Enligt paketet måste medlemsstaterna på lämpligt sätt bestraffa alla som avsiktligt hjälper en tredjelandsmedborgare att resa in i eller transitera genom ett EU-land eller i vinstsyfte hjälper en tredjelandsmedborgare att vistas där. Dess främsta syfte är att bemöta de **kriminella nätverk som är ansvariga för smuggling av migranter**. I 2017 års utvärdering av paketet⁴⁷ drogs slutsatsen att dess ändamålsenlighet för att nå målen fortfarande är partiell. Även om det ansågs att vissa aspekter av instrumentet kunde förtydligas, såsom brottsrubriceringen genom att skapa större rättslig säkerhet när det gäller skillnaden mellan brottslig hjälp och humanitärt stöd, utvärderades ändamålsenligheten hos andra centrala aspekter av paketet, såsom den allmänna tillnärmningen av medlemsstaternas straffrättsliga ramar⁴⁸, i positiva och neutrala ordalag. Bestämmelserna i paketet har generellt införlivats av alla medlemsstater som är bundna av det⁴⁹, men dess inverkan på det faktiska antalet åtal och fällande domar kunde inte utvärderas på grund av bristen på tillförlitliga, heltäckande och jämförbara uppgifter. För att öka kunskapsbasen om genomförandet bör medlemsstaterna förbättra kvaliteten på och tillgången till de uppgifter som lämnas till Europeiska unionens statistikkontor (Eurostat). Kommissionen kommer att stödja utbytet av bästa praxis och ge vägledning genom de nationella kontaktpunkterna avseende smuggling av migranter.

⁴⁵ Rådets förordning (EU) 2020/1998 (EUT L 410, 7.12.2020, s. 1) och rådets beslut (Gusp) 2020/1999 (EUT L 410, 7.12.2020, s. 13).

⁴⁶ Som fastställs i artikel 21 i fördraget om Europeiska unionen.

⁴⁷ SWD(2017) 117 final.

⁴⁸ Dels genom att en gemensam brottsrubricering fastställts i direktivet, dels genom att minimiregler för påföljder, juridiska personers ansvar och jurisdiktion fastställts i rambeslutet.

⁴⁹ Alla medlemsstater utom Danmark och Irland. I enlighet med rådets genomförandebeslut (EU) 2020/1745 (EUT L 393, 23.11.2020, s. 3) ska Irland genomföra paketet och tillämpa det provisoriskt senast från och med den 1 januari 2022.

Det direktiv som är en del av paketet gör det möjligt för medlemsstaterna att **undanta humanitärt bistånd som inte föreskrivs i lag från kriminalisering**. För att hantera de allt svårare villkoren för icke-statliga organisationer och enskilda personer när det gäller att ge stöd åt migranter, bland annat i samband med sök- och räddningsinsatser till sjöss, gav kommissionen vägledning⁵⁰ och klargjorde att humanitärt bistånd som föreskrivs i lag (t.ex. inom ramen för sök- och räddningsinsatser) aldrig kan kriminaliseras och uppmanade de medlemsstater som ännu inte har gjort det att använda möjligheten att skilja mellan humanitärt bistånd (som inte är lagstadgat) och verksamhet som syftar till att underlätta irreguljär inresa eller transitering, vilket gör det möjligt att utesluta det förstnämnda från kriminalisering.

Som en uppföljning av utvärderingen av paketet inledde kommissionen en process med **regelbundna samråd med det civila samhället och EU-byråer**, däribland byrån för grundläggande rättigheter och Eurojust, för att bygga upp kunskap och samla in bevis för att kartlägga svårigheterna vid tolkning och tillämpning av direktivet om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse. Kommissionen kommer att samarbeta med medlemsstaterna genom de nationella kontaktpunkterna avseende migrantsmuggling för att förbättra efterlevnaden av direktivet.

Kommissionen kommer också att skärpa **övervakningen av genomförandet** av regelverket för att säkerställa att lämpliga, effektiva och avskräckande straffrättsliga påföljder införs, samtidigt som risken för kriminalisering av dem som förser migranter i nöd med humanitärt bistånd undviks. Kommissionen kommer att ha nära kontakt med medlemsstaternas nationella myndigheter för att samla in information om genomförandet av paketet för att motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse, och – i förekommande fall, vid överträdelser av EU-lagstiftningen – inleda överträdelseförfaranden. Kommissionen har för avsikt att under 2023 **rapportera om genomförandet av paketet för att motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse**, bland annat om genomförandet av 2020 års riktlinjer. Vid behov kommer kommissionen att föreslå en översyn av den rättsliga ramen för att se till att EU är rustat att genomföra den politiska ram som skapas genom denna EU-åtgärdsplan för att möta de ständigt föränderliga utmaningarna på detta område.

3.2.2 Förhindra utnyttjande av och säkerställa skydd för smugglade migranter

Smugglade migranter löper stor risk att mista livet eller lida skada under resan. Deras grundläggande rättigheter utsätts ofta för allvarliga kränkningar i form av övergrepp och exploatering. Att tillhandahålla **skydd och stöd** till utsatta smugglade migranter är avgörande, med särskild uppmärksamhet på barn och kvinnor, bland annat inom ramen för EU:s strategi för brottsoffers rättigheter 2020–2025⁵¹, EU:s strategi mot människohandel 2021–2025 och EU:s strategi för barnets rättigheter⁵². Skyddet av de grundläggande rättigheterna i polisiära och rättsliga förfaranden måste säkerställas, med särskild uppmärksamhet på fall där migranter blir offer för människohandel.

⁵⁰ C(2020) 6470 final.

⁵¹ COM(2020) 258 final.

⁵² COM(2021) 142 final.

Migranter försvinner under resan och familjer riskerar att separeras⁵³. Medlemsstaterna och partnerländerna bör, med finansiellt stöd från EU, förhindra att familjer separeras under migrationsresor och utveckla sökmekanismer för saknade migranter. Detta arbete bör bygga på den verksamhet som redan genomförts av Internationella rödakorskommittén och de nationella rödakors- och rödahalvmåneorganisationerna samt andra relevanta internationella organisationer och organisationer i det civila samhället.

Efter ankomsten till EU:s territorium bör personer med **särskilda behov** identifieras med prioritet och hänvisas till lämpligt stöd av lämpliga enheter. Den framtida screeningen före inresa⁵⁴, med stöd av EU-organ, framför allt Frontex och Easo, spelar en viktig roll i detta avseende. Under tiden kommer EU-organen att fortsätta bistå medlemsstaterna, särskilt med förfarandena vid identifiering och vidareutslussning, i enlighet med direktivet om mottagningsvillkor⁵⁵ och direktivet om asylförfaranden⁵⁶.

Smugglarna riktar in sig på mottagningscentrumen för asylsökande för att rekrytera människor som är villiga att delta i otillåtna förflyttningar inom EU eller som kan falla offer för människohandel och utnyttjande. Migrantsmugglare flyttar dem till destinationsländerna, antingen illegalt eller när de har fått asyldokument. För att förhindra smuggling av migranter och människohandel inom EU bör asylmyndigheterna och andra berörda myndigheter i medlemsstaterna öka sin övervakningsverksamhet i och kring mottagningscentrumen. Dessutom bör medlemsstaternas myndigheter och Easo inkludera information om riskerna för smuggling i det informationsmaterial som de ska tillhandahålla asylsökande och andra migranter.

En tredjedel av de migrerande barn som anländer till EU är ensamkommande barn. De är en mycket sårbar grupp som utsätts för ett flertal risker, bland annat människohandel. Ett antal ensamkommande barn försvinner efter ankomsten till EU innan de registreras av asylmyndigheterna⁵⁷. Mottagningscentrumen används av människohandlarna för att identifiera potentiella offer och ordna transporter till de destinationer där barnen och andra utsatta personer kommer att utnyttjas⁵⁸. **Direktivet mot människohandel**⁵⁹ innehåller bindande regler för att förebygga människohandel, lagföra brottslingar effektivt och skydda offren. I EU:s strategi mot människohandel 2021–2025 fastställs kommissionens plan till stöd för genomförandet av direktivet, och det konstateras att direktivet behöver utvärderas. På grundval av resultatet av utvärderingen kommer kommissionen att överväga en översyn. Parallellt med detta kommer kommissionen att fortsätta stödja medlemsstaterna i genomförandet av direktivet mot människohandel, särskilt när det gäller könsspecifika och barnspecifika aspekter.

⁵³ Mellan 2015 och 2018 samlade de nationella rödakorsföreningarna tillsammans med Internationella rödakorskommittén in spåringsförfrågningar från familjer i Europa och ursprungsländer för att söka efter nästan 60 000 tredjelandsmedborgare som reste irreguljärt till eller genom Europa. Detta visar att ett betydande antal personer hade försvunnit eller separerats från sina familjer, även efter ankomsten till EU.

⁵⁴ COM(2020) 612 final.

⁵⁵ Direktiv 2013/33/EU (EUT L 180, 29.6.2013, s. 96).

⁵⁶ Direktiv 2013/32/EU (EUT L 180, 29.6.2013, s. 60).

⁵⁷ För ytterligare information, se det europeiska migrationsnätverkets Inform 2020 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/00_eu_inform_uam_2020_en_0.pdf

⁵⁸ Europol.

⁵⁹ Direktiv 2011/36/EU (EUT L 101, 15.4.2011, s. 1).

Direktivet om brottsoffers rättigheter innehåller en uppsättning bindande rättigheter för alla brottsoffer och deras familjemedlemmar. Brottsoffrens rättigheter måste gälla för brottsoffer på ett icke-diskriminerande sätt, oberoende av deras uppehållsstatus⁶⁰. Kommissionen kommer också att inleda en studie om genomförandet av **direktivet om uppehållstillstånd**⁶¹, som fastställer regler för uppehållstillstånd som utfärdas till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller smugglats och som samarbetar med de behöriga myndigheterna.

Möjligheten för irreguljära migranter att hitta ett arbete i den informella ekonomin och därmed få tillräckliga medel för att trygga familjemedlemmarnas uppehälle i ursprungslandet är en av de viktigaste drivkrafterna bakom irreguljär migration. Ett effektivt genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare är viktigt för att motverka irreguljär migration och för att skydda irreguljära migrerande arbetstagares rättigheter. Detta åstadkoms genom sanktioner mot arbetsgivare som anställer irreguljära migranter utan uppehållsrätt, genom att säkerställa att det finns effektiva mekanismer för att driva in obetalda löner, inge klagomål och anmäla brott, samt genom att genomföra effektiva inspektioner inom de ekonomiska sektorer som löper störst risk för olaglig anställning. Därför lägger kommissionen, tillsammans med denna förnyade åtgärdsplan, fram sin bedömning tillsammans med en rad åtgärder som behövs för att öka **effektiviteten hos direktivet om sanktioner mot arbetsgivare**.

⁶⁰ Artikel 1.1 i direktiv 2012/29/EU (EUT L 315, 14.11.2012, s. 57).

⁶¹ Rådets direktiv 2004/81/EG (EUT L 261, 6.8.2004, s. 19).

Nyckelåtgärder

Kommissionen kommer att

- samarbeta med medlemsstaterna genom de nationella kontaktpunkterna avseende migrantsmuggling och andra behöriga nationella myndigheter för att förbättra efterlevnaden och genomförandet av paketet för att motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse, och i relevanta fall inleda överträdelseförfaranden,
- rapportera om genomförandet av paketet under 2023 och överväga ytterligare åtgärder,
- förbättra skyddet för migranter genom att stärka genomförandet av direktivet mot människohandel och direktivet om uppehållstillstånd,
- förbättra effektiviteten i direktivet om sanktioner mot arbetsgivare, i samarbete med medlemsstaterna, berörda byråer och berörda parter.

Rådet och medlemsstaterna bör

- införa sanktioner mot smugglare av migranter genom att införliva FN:s sanktioner och, när så är lämpligt, använda det globala EU-systemet för sanktioner avseende mänskliga rättigheter.

Medlemsstaterna bör

- fullt ut genomföra paketet för att motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse och utfärda lämpliga sanktioner mot migrantsmugglare, med särskild inriktning på mål med högt värde,
- förbättra identifieringen av migranter i behov av skydd, särskilt ensamkommande barn och andra barn, genom att tillämpa förfarandena för identifiering och vidareutslussning i enlighet med EU:s regelverk och med stöd av EU-byråer,
- fullt ut genomföra direktivet mot människohandel, med stöd av kommissionen och med ekonomiskt stöd från EU, i linje med EU:s strategi mot människohandel 2021–2025.

3.3 Stärka samarbetet mellan brottsbekämpande och rättsliga myndigheter och stödja deras arbete

Migrantsmugglarna anpassar sig snabbt till förändrade omständigheter, vilket exemplifierades under covid-19-pandemin. För att de brottsbekämpande och rättsliga myndigheternas samsamarbetsramar ska bli framgångsrika måste de vara smidiga och även anpassas till de förändrade omständigheterna, på grundval av ett förstärkt **operativt samarbete och utbyte av information**.

Det finns ett behov av att bygga vidare på den operativa verksamhet som genomförts inom ramen för EU:s handlingsplan mot smuggling av migranter 2015–2020 och ytterligare stärka samarbetet mellan de nationella myndigheterna och med EU-byråerna. EU-byråerna, däribland Easo, Frontex, Europol och Eurojust, bör intensifiera det strategiska informationsutbytet och analysen mellan byråerna. De bör samarbeta i ett tidigt skede av migrantsmugglingsärenden för att använda sina kompletterande mandat till stöd för de nationella myndigheterna, med utgångspunkt i Easos, Frontex och Europol's framgångsrika

gemensamma utarbetande av strategiska analysrapporter. För att bekämpa digital smuggling, genomföra effektiva ekonomiska utredningar och återvinning av tillgångar och bekämpa dokumentbedrägeri bör de brottsbekämpande och rättsliga myndigheterna utveckla nya riktade åtgärder för att förbättra det operativa samarbetet och informationsutbytet.

3.3.1 Stärka det operativa samarbetet inom brottsbekämpning mot smuggling av migranter

Fokus för brottsutredningar bör inte upphöra i och med gripandet av brottslingar på låg nivå. Det är avgörande att utöka **upplösningen av strukturer för organiserad brottslighet** och inrikta sig på de grupper som utgör en större risk för Europas säkerhet och de individer som innehar de högre posterna i kriminella organisationer. Utredningarna bör inriktas på sådana kriminella nätverk som är verksamma i hela EU och störa deras affärsmodeller. Detta bör leda till ett ökat antal utredningar, åtal och fällande domar, särskilt när det gäller mål av högt värde.

Med utgångspunkt i tidigare års framgångsrika insatser bör medlemsstaterna och de operativa partnererna på optimalt sätt utnyttja de specialiserade tjänster som tillhandahålls av **Europols Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling** och utbyta information från sambandsmän för invandring, gemensamma operativa partnerskap samt uppdrag och insatser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna via **informationscentrumet för smuggling av migranter**⁶². Medlemsstater som konsoliderar användningen av nätapplikationen för säkert informationsutbyte (Siena), med deltagande av Europol, undviker en splittrad underrättelsebild. I linje med EU:s strategi mot organiserad brottslighet 2021–2025 kommer kommissionen att intensifiera förhandlingarna om samarbete mellan Europol och partnerländerna för att underlätta utbytet av personuppgifter för utredningsändamål⁶³.

Europols operativa arbetsgrupper kommer att fortsätta stödja och sammanföra medlemsstaternas och de operativa partnernas insatser till gemensamma utredningar av fastställda mål av högt värde, även från partnerländerna. För att öka den underrättelseledda och samordnade verksamheten mot kriminella nätverk med verksamhet i EU bör medlemsstaterna stödja arbetet i den gemensamma sambandsarbetsgruppen om smuggling av migranter och människohandel som inrättades 2019.

Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact) är ett viktigt verktyg för att genomföra denna EU-åtgärdsplan och stärka samarbetet mellan nationella och europeiska aktörer. Empact, som stöds genom fonden för inre säkerhet och Empacts anslag i Europols budget, har kampen mot smuggling av migranter som en av sina prioriteringar för 2022–2025. När medlemsstaterna och EU-byråerna fastställer de särskilda åtgärderna för denna prioritering bör de följa ett sektorsövergripande och integrerat tillvägagångssätt som spänner över alla relevanta EU-prioriteringar mot brottslighet under perioden 2022–2025 och som ingår i de nationella strategierna på nationell nivå och EU-nivå.

⁶² Informationscentrumet för smuggling av migranter behandlar information från olika relaterade åtgärder för att förbättra underrättelsebilderna av den organiserade smuglingen av migranter från ursprungs- och transitländerna.

⁶³ Med Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marocko, Nya Zeeland, Tunisien och Turkiet.

För att förbättra samordningen på nationell nivå mellan alla berörda myndigheter, såsom brottsbekämpning, yrkesinspektioner och avdelningar som förvaltar mottagningscentrum, bör medlemsstaterna förnya sitt engagemang i det arbete som utförs av de **nationella kontaktpunkterna avseende smuggling av migranter**. Det nätverk av nationella kontaktpunkter som inrättats av kommissionen kommer att främja utbyte av bästa praxis för att utveckla medlemsstaternas nationella strategier mot smuggling. På liknande sätt kommer det **europiska nätverket av sambandsmän för invandring (ILO-nätverket)** att fortsätta stödja kapacitetsuppbyggnad och operativa utbyten i och med partnerländerna mot smuggling av migranter.

Den **gemensamma operativa gruppen Mares** framgångar med att genomföra samordnade och underrättelsebaserade insatser mot aktörer som ger hjälp till irreguljär migration måste ges en fortsättning, med hjälp av de upplysningar från det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur)⁶⁴ – som nu fått en tyngre roll i kampen mot gränsöverskridande brottslighet – och den gemensamma miljön för informationsutbyte (Cise)⁶⁵. **Frontex** bör använda sin förstärkta analyskapacitet på det marina området genom att fullt ut utnyttja sitt mandat att tillhandahålla information om de yttre gränserna och om området före gränserna⁶⁶. Frontex bör fortsätta att bistå medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol genom att tillhandahålla en uppdaterad profil över misstänkta fartyg som ska övervakas, identifieras, beslagtogs och, när de relevanta brottsutredningarna slutförts, bortskaffas, och utbyta information om sådana fartyg med Europol.

Genom den nya pakten har kommissionen föreslagit ett smidigt förfarande vid de yttre gränserna, bestående av en screening före inresa, ett asylförfarande vid gränsen samt även vid gränsen ett snabbt förfarande för återvändande – för att på så sätt integrera processer som för närvarande är separata. Den nya **screeningen före inresa**⁶⁷ kommer att främja ett närmare samarbete mellan alla berörda nationella myndigheter och EU-byråer, inbegripet för insamling av information och underrättelser om smuggling. Dessutom kommer den reviderade Eurodacförordningen⁶⁸ att minska irreguljära migranternas möjligheter till otillåtna förflyttningar inom EU efter att ha passerat EU:s yttre gränser, genom att den gör det obligatoriskt att registrera irreguljär inresa och vistelse och genom att inkludera möjligheten att lagra och söka information om irreguljära migranter. Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att gå vidare med förhandlingarna om förordningen om screening och att prioritera antagandet av Eurodacförordningen.

3.3.2 Stärka det rättsliga samarbetet mot smuggling av migranter

För att störa migrantsmugglingsnätverken och ställa förövarna inför rätta måste de rättsliga myndigheterna involveras i migrantsmugglingsärendena i ett tidigt skede av utredningarna. I likhet med samarbetet inom brottsbekämpning bör de rättsliga insatserna mot smuggling av

⁶⁴ Förordning (EU) 2019/1896 (EUT L 295, 14.11.2019, s. 1) och kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/581 (EUT L 124, 12.4.2021, s. 3).

⁶⁵ Den gemensamma miljön för informationsutbyte (Cise) är ett EU-initiativ som syftar till att göra europeiska och nationella sjöövervakningssystem driftskompatibla.

⁶⁶ Det geografiska område utanför de yttre gränserna som är relevant för förvaltningen av de yttre gränserna genom riskanalys och situationsmedvetenhet.

⁶⁷ COM(2020) 612 final.

⁶⁸ COM(2016) 132 final och COM(2020) 614 final.

migranter inriktas på och upplösa de kriminella nätverken med hög risk och högt värde och som är verksamma i hela EU.

För att uppnå denna målsättning krävs ett tätt samarbete mellan rättsliga myndigheter. Antalet hänskjutningar av migrantsmugglingsmål till Eurojust är dock relativt lågt⁶⁹. Medlemsstaterna bör i större utsträckning använda **stöd från Eurojust**, särskilt när det gäller **gemensamma utredningsgrupper** och operativa verktyg, såsom samordningsmöten och samordningscentrum för utbyte av ärenderelaterad information. Fokusgruppen om smuggling av migranter för åklagare, som inrättades inom Eurojust 2020, kommer att stärka informationsutbytet mellan rättstillämpare om befintliga utmaningar, trender och möjliga lösningar, inklusive insatser mot missbruk av administrativa förfaranden såsom skenäktenskap. Fokusgruppen är ett diskussionsforum för domare och åklagare från medlemsstaterna och de länder som har ett samarbetsavtal med Eurojust.

För att stödja samarbetet mellan brottsbekämpande och rättsliga myndigheter bör Eurojust och de rättsliga myndigheterna även ingå i den gemensamma sambandsarbetsgruppen om smuggling av migranter och människohandel. Eurojust och de rättsliga myndigheterna bör öka sitt deltagande i Empact ytterligare, och Eurojust bör medverka närmare i informationsutbytesverksamheten vid Europols informationscentrum för smuggling av migranter. För att möjliggöra rättsligt samarbete med Eurojust, i linje med EU:s strategi mot organiserad brottslighet 2021–2025, kommer kommissionen att inleda förhandlingar om samarbetsavtal mellan Eurojust och tredjeländer⁷⁰.

Asyl- och mottagningstjänster kan bistå vid utredning och lagföring av smugglingsärenden genom att tillhandahålla information till migranter, undersöka indikatorer kopplade till smuggling under asylintervjuer eller genom observationer som gjorts av mottagningstjänsterna. Denna information bör när så är lämpligt lämnas till åklagarmyndigheterna. Informationsutbytet mellan asyl- och mottagningsenheterna och de nationella åklagarmyndigheterna bör stärkas genom ett harmoniserat tillvägagångssätt som stöds av Eurojust och involverar medlemsstaterna⁷¹.

3.3.3 Ta itu med nya utmaningar när det gäller digital smuggling, ekonomiska utredningar och dokumentbedrägeri

De förnyade brottsbekämpande och rättsliga insatserna mot smuggling av migranter måste kunna anpassas snabbt till ett brottslandskap under ständig utveckling. I synnerhet råder det behov av att ta itu med digital smuggling, finansiella utredningar och återvinning av tillgångar samt dokumentbedrägeri.

En förstärkt **övervakning av sociala medier** är nödvändig för att få en tydlig, kontinuerligt uppdaterad bild i realtid av migrantsmugglingen. Detta skulle göra det lättare att förutse såväl den omedelbara utvecklingen som trender på medellång sikt. Den skulle tillämpas på

⁶⁹ Antalet registrerade fall vid Eurojust ökade visserligen under perioden 2017–2020, men antalet i absoluta tal är fortfarande lägre än för de flesta andra brottsområden (Eurojust).

⁷⁰ Algeriet, Argentina, Armenien, Bosnien och Hercegovina, Brasilien, Colombia, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marocko, Tunisien och Turkiet.

⁷¹ Faktablad om rättslig användning av information efter utfrågning av migranter vid de yttre gränserna (Eurojust, 2021).

övervakning av kriminella nätverks verksamhet och på den allmänna utvecklingen i partnerländerna som påverkar framtida migrationsströmmar till EU. **Frontex** bör använda sin övervakningskapacitet i sociala medier för att förbättra riskanalysen av framtida irreguljära migrationsrörelser, med beaktande av dataskyddsaspekter. Frontex bör också samarbeta med tredjeländer på detta område, bland annat genom informationsutbyte och kapacitetsuppbyggnad.

För att störa de migrantsmugglingsnätverk som är involverade i digital smuggling är det nödvändigt att stärka de brottsbekämpande och rättsliga myndigheternas kapacitet att **inrikta sig på deras närvaro på nätet** och användningen av modern teknik för kommunikationsändamål, med stöd av **Europols enhet för anmälan av innehåll på internet**. Specialiserad utbildning bör tillhandahållas, bland annat med stöd av Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol) och det europeiska nätverket för rättslig utbildning, och tillgång till teknisk utrustning och programvara för utredningsenheter bör säkerställas.

Paketet om e-bevisning⁷² kommer att ge de nationella brottsbekämpande och rättsliga myndigheterna verktyg anpassade till den digitala världens särdrag samtidigt som det innehåller kraftfulla skyddsåtgärder. Så snart paketet har antagits kommer det att främja en effektiv utredning och lagföring av alla brott där e-bevisning är inblandad.

Dessutom kan Eurojust stödja medlemsstaterna genom att underlätta och säkerställa insamlingen av elektroniska bevis, särskilt när det gäller krypterade kommunikationsmedel. Eurojust bör främja utbyte av bästa praxis när det gäller **insamling av elektroniska bevis**, särskilt så länge paketet om e-bevisning inte har antagits. Europols och Eurojusts samarbete med tredjeländer på det här området bör stärkas för att stödja internationella utredningar och säkerställa effektiva åtal.

Smuggling av migranter genererar stora belopp av brottsliga vinster, vilket är huvudsyftet med sådan verksamhet. För att motverka dessa nätverk genom att förhindra att dessa vinster används för att stärka den brottsliga verksamheten bör varje utredning av ett migrantsmugglingsfall inbegripa en **finansiell utredning** för att spåra, beslagta och återvinna tillgångar som härrör från brott. Detta sker inte tillräckligt regelbundet. Finansiella utredningar för att "följa pengarna" måste inledas parallellt med befintliga regelbundna utredningar om misstänkta, tillvägagångssätt och rutter. Användningen av oreglerade finansiella kanaler och kopplingar mellan kriminella nätverk och lagliga företagsstrukturer hämmar detta tillvägagångssätt.

I linje med EU:s strategi mot organiserad brottslighet 2021–2025 bör finansiella utredningar och förfaranden för återvinning av tillgångar förbättras på nationell, europeisk och internationell nivå. **Medlemsstaterna bör i synnerhet systematiskt genomföra finansiella utredningar och återvinning av tillgångar** i samband med utredningar av organiserad brottslighet, med stöd av Europols centrum för finansiell och ekonomisk brottslighet och Eurojust. Europols riskanalys i samarbete med tredjeländer och internationella organisationer (dvs. Interpol) bör stödja och vägleda medlemsstaternas åtgärder. Stödet från Eurojust⁷³ till

⁷² COM(2018) 225 final och COM(2018) 226 final.

⁷³ Bland annat genom utbyte och underlättande av genomförandet av beslut om frysning och beslut om förverkande, intyg, beslag av tillgångar, verkställighet av beslut om förverkande och europeiska utredningsorder.

samordning och samarbete mellan medlemsstaterna och med tredjeländer bör användas på ett mer systematiskt sätt, bland annat genom användning av bästa praxis och rekommendationer för gränsöverskridande spårning, frysning, förverkande och bortskaffande av tillgångar⁷⁴.

Under de senaste åren har falska viseringar som använts för inresa till Schengenområdet upptäckts vid upprepade tillfällen. Mellan 2016 och 2019 upptäcktes vid gränsövergångsställena 32 029 fall där tredjelandsmedborgare använde falska handlingar för inresa till EU eller Schengenområdet⁷⁵. Migrantsmugglarna skaffar de bakomliggande dokumenten för viseringsansökningsförfarandena och ger sedan de irreguljära migranterna äkta viseringar utfärdade av medlemsstaternas ambassader för att underlätta irreguljär inresa via flygrutter till Schengenområdet. Digitaliseringen av viseringsförfarandena, som tillkännagavs i den nya pakten och som ska läggas fram nästa år, kommer ytterligare förstärka säkerheten hos nuvarande viseringsförfarande och viseringsmärken och avsevärt minska riskerna för förfalskning och bedrägeri. Förbättrat stöd till medlemsstaterna när det gäller att bekämpa **identitets- och dokumentbedrägerier**, bland annat genom utbildning i medvetenhet för konsulär personal, är avgörande för att upplösa dessa nätverk. Inom EU är dokumentbedrägeri också problematiskt. Migrantsmugglare erbjuder falska handlingar som kan användas för att legalisera uppehållsstatusen. Det behövs ett närmare samarbete mellan myndigheter som utfärdar handlingar och myndigheter som kontrollerar handlingar, bland annat genom kontroller i Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar (SLTD), och förbindelser med privata industrier rörande dokumentkontroll och säker dokumentframställning.

I detta syfte bör medlemsstaterna använda **nya informationssystem**⁷⁶ för att identifiera förfalskade handlingar. Frontex kompetenscentrum för bekämpning av dokumentbedrägeri bör ges en förstärkt roll, bland annat genom utplacering av experter på dokumentbedrägeri inom ramen för Frontex operativa verksamhet i medlemsstaterna och tredjeländer. Som en del av de operativa partnerskapen mot smuggling bör samarbetet med partnerländerna för att bekämpa identitets- och dokumentbedrägeri också fortsätta.

⁷⁴ Enligt rapporten om Eurojusts arbete med återvinning av tillgångar av den 12 februari 2019.

⁷⁵ Frontex (uppgifter per den 20 september 2021).

⁷⁶ Falska och äkta handlingar online (FADO), Frontex-Interpols elektroniska dokumentsystem (FIELDS), profilering av falska identitetshandlingar (PROF ID) och Europols kriminaltekniska laboratorium.

Nyckelåtgärder

Medlemsstaterna bör

- intensifiera användningen av Europols Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling och Europols informationscentrum,
- i högre grad utnyttja Eurojusts stöd till gränsöverskridande utredningar genom gemensamma utredningsgrupper,
- utveckla nationella strategier mot smuggling och även dra nytta av utbytet av bra metoder via nätverket av nationella kontaktpunkter avseende smuggling av migranter.

Kommissionen

- kommer att lägga fram ett förslag om fullständig digitalisering av viseringsförfarandena under första halvåret 2022,
- uppmanar Europaparlamentet och rådet att slutföra förhandlingarna om förordningen om screening och att prioritera antagandet av Eurodacförordningen,
- uppmanar Europaparlamentet och rådet att slutföra förhandlingarna om paketet om e-bevisning,
- uppmanar Frontex att ytterligare stärka sin kapacitet att övervaka utpekade sjöområden och identifiera misstänkta fartyg,
- uppmanar Eurojust och de rättsliga myndigheterna att ytterligare öka sitt deltagande i Empact, medan Europols informationscentrum för smuggling av migranter bör säkerställa informationsutbyte i god tid i samband med rättsliga utredningar och åtal,
- uppmanar Frontex, Europol och Eurojust att ytterligare stödja samarbetet med partnerländerna för att bekämpa digital smuggling samt ytterligare stödja internationella utredningar och åtal.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att med stöd av EU-byråerna Europol, Frontex, Eurojust och Cefpol

- fortsätta att förstärka de brottsbekämpande och rättsliga insatserna via Empact,
- stärka sina insatser mot nya smugglingstjänster som erbjuds online,
- genomföra finansiella utredningar och återvinna tillgångar i ärenden som rör smuggling av migranter,
- stärka kampen mot identitets- och dokumentbedrägeri.

3.4 Ökad kunskapsbas

Forskning och datainsamling är av största vikt för att bättre förstå migrationstrenderna, karaktären och omfattningen av de kriminella nätverk som ägnar sig åt migrantsmuggling, effekterna av strategierna för att bekämpa migrantsmuggling, vilken roll och betydelse smugglingen av migranter har i lokalsamhällena och vilka kopplingar som finns mellan smugglingen av migranter och andra kriminella områden, såsom människohandel, narkotikahandel och terrorism. Med hjälp av de tekniska framstegen och de innovativa metoderna till stöd för förebyggandet av och kampen mot smuggling av migranter, inbegripet

användningen av **artificiell intelligens**⁷⁷, kan det bli möjligt att effektivare omvandla data till information som snabbt kan leda till åtgärder.

Horisont Europa, ramprogrammet för forskning och innovation för 2021–2027, bör användas för detta ändamål för att identifiera relevanta forskningsbehov och teman som rör förebyggandet av och kampen mot smuggling av migranter.

EU-byråerna bör också stärka sin roll inom forskning och innovation, genom att maximera den roll som Europols innovationsknutpunkt och Frontex deltagande i utvecklingen och förvaltningen av forsknings- och innovationsverksamhet, inbegripet i samarbetet med näringslivet, spelar för att identifiera möjligheter att utveckla ny kapacitet för att upptäcka, förebygga och bekämpa smuggling av migranter. För att öka kunskaperna om smuggling av migranter bör EU-byråerna intensifiera sitt samarbete med den **privata sektorn**, särskilt banksektorn, uthyrningssektorn (inbegripet bilpooler), pakettjänster, resebyråer, flygbolag, penningöverföringstjänster samt leverantörer av onlinetjänster.

Europol och Frontex bör samarbeta för att **gemensamt och regelbundet rapportera om smuggling av migranter** och därvid beakta både migrations- och brottsbekämpningsperspektiv. En sådan heltäckande översikt över smugglingsfenomenet blir avgörande för att bedöma effekterna av denna förnyade EU-åtgärdsplan och identifiera de politiska åtgärder som krävs.

Nyckelåtgärder

- Europol och Frontex bör regelbundet utarbeta gemensamma rapporter om smuggling av migranter.
- Medlemsstaterna, med stöd av kommissionen, och EU:s byråer bör stödja utvecklingen av ny teknik, inbegripet artificiell intelligens, för att öka kunskapsbasen om irreguljär migration och smuggling av migranter.
- EU-byråer, såsom Europol och Frontex, bör upprätta samarbete med den privata

4. Slutsats

Att förebygga och bekämpa smuggling av migranter är ett centralt strategiskt mål i den nya migrations- och asylpakten och strategin för EU:s säkerhetsunion.

Kommissionen, den höga representanten, medlemsstaterna, EU-byråerna och EU-delegationerna kommer att samarbeta med de partnerländer, internationella organisationer och berörda parter som är involverade i migrationspolitiken för att genomföra alla aspekter av EU:s förnyade åtgärdsplan i syfte att säkerställa att åtgärderna på EU-nivå och nationell nivå är väl utformade och samordnade för att främja och stödja förebyggandet av och kampen mot smuggling av migranter.

Ett nära samarbete med partnerländerna kommer att vara avgörande för att genomföra flera aspekter av denna EU-åtgärdsplan. Den nya migrations- och asylpakten gav en signal om ett paradigmskifte inom EU:s samarbete med internationella partner på migrationsområdet. För

⁷⁷ Se förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens (rättsakt om artificiell intelligens) och om ändring av vissa unionslagstiftningsakter, COM(2021)206 final.

att åstadkomma detta kommer kommissionen, i nära samarbete med den höga representanten, att samarbeta med prioriterade länder längs migrationsrutterna till EU och tillsammans med dem utveckla operativa partnerskap mot smuggling med konkreta verktyg som en del av övergripande, balanserade, skräddarsydda och ömsesidigt fördelaktiga migrationspartnerskap, som bygger vidare på förtroende och ömsesidigt samarbete. Kommissionen, den höga representanten, medlemsstaterna och EU-byråerna kommer att samla alla operativa, rättsliga, diplomatiska och finansiella verktyg som står till deras förfogande för att bemöta statliga aktörers instrumentalisering av irreguljär migration.

Kommissionen kommer att stödja genomförandet av EU:s förnyade åtgärdsplan för att se till att den bidrar till den nya paktens övergripande strategi för migration. Kommissionen kommer att göra detta i nära samarbete med de nationella kontaktpunkterna avseende smuggling av migranter och EU-byråerna, särskilt genom kommissionens särskilda expertgrupp om migrantsmuggling och Europeiska sektorsövergripande plattformen mot organiserad brottslighet (Empact). För perioden 2021–2027 kommer Asyl-, migrations- och integrationsfonden, instrumentet för gränsförvaltning och visering, Fonden för inre säkerhet, instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen (NDICI) samt instrumentet för stöd inför anslutningen III att stödja ett effektivt genomförande av den för verksamhet både inom och utanför EU. Kommissionen kommer regelbundet att informera Europaparlamentet och rådet om genomförandet av EU:s åtgärdsplan och om de resultat som uppnåtts inom ramen för dess åtgärder.