

Justitieutskottets utlåtande 2021/22:JuU50

Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till EU

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till EU:s territorium inte i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen, och utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utlåtandet innehåller en reservation (L).

Prövade förslag

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till Europeiska unionens territorium (COM(2021) 753).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

Utskottets överväganden5

 Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om åtgärder mot
 transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel
 eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till EU:s
 territorium.....5

Reservation 11

 Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om åtgärder mot
 transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller
 smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till EU:s
 territorium (L) 11

Bilaga 1

Förteckning över prövade förslag 12

Bilaga 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag 13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till EU:s territorium

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Reservation (L)

Stockholm den 3 februari 2022

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Petter Löberg (S), Louise Meijer (M), Adam Martinen (SD), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Gustaf Lantz (S), Carina Ödebrink (S), Johan Pehrson (L), Tobias Andersson (SD), Martin Marmgren (MP) och Ingemar Kihlström (KD).

Redogörelse för ärendet

Den 8 december 2021 hänvisades kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till Europeiska unionens territorium (COM(2021) 753) till justitieutskottet för subsidiaritetsprövning. Åttaveckorsfristen löper ut den 22 februari 2022.

Den 22 december lämnade Infrastrukturdepartementet en faktapromemoria där regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan framgår (2021/22:FPM27).

Förslaget som provas anges i bilaga 1. Utskottets förslag till motiverat yttrande finns i bilaga 2.

Utskottets överväganden

Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till EU:s territorium

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Jämför reservationen (L).

Kommissionens förslag

Bakgrund

Unionen och medlemsstaterna är parter i flera FN-konventioner och FN-protokoll avsedda att bekämpa gränsöverskridande organiserad brottslighet, smuggling av migranter och människohandel, nämligen Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet samt tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.

Sådan olaglig verksamhet är mycket ofta beroende av olika transportmedel och transportsätt, vilket gör det nödvändigt att i hög grad involvera transportföretagen i arbetet med att förebygga och motverka sådan verksamhet. Flera sektorsövergripande initiativ har redan tagits på internationell nivå på detta område.¹ Enligt dessa bör staternas civila luftfartsmyndigheter kräva att operatörerna utarbetar riktlinjer, förfaranden, utbildning och vägledning för sina anställda i dessa frågor. Internationella lufttransportorganisationen (Iata) utfärdade också en resolution mot människohandel under 2018 och har tagit fram vägledningsmaterial för sina medlemmar. Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) har offentliggjort

¹ Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) har antagit cirkulär 357 om riktlinjer för flygbesättningsars rapportering av människohandel (Guidelines for reporting of Trafficking in Persons by Flight and Cabin Crew), och i dess cirkulär 352 finns riktlinjer för utbildning av kabinpersonal i fråga om att upptäcka och reagera på människohandel (Guidelines for Training Cabin Crew on Identifying and Responding to Trafficking in Persons).

tillfälliga åtgärder för att bekämpa farliga metoder i samband med människohandel, smuggling eller transport av migranter sjövägen. Internationella sjöfartskammaren (ICS) har utfärdat riktlinjer för att garantera sjömäns och utsatta personers säkerhet.

Många transportföretag har infört strategier för att, efter bästa förmåga, undvika att bidra till människohandel och smuggling. I vissa fall saknas dock sådana strategier eller också genomförs de bristfälligt.

Den senaste tidens händelser har också visat hur migranter kan utnyttjas för politiska ändamål och hur vissa transportföretag har bidragit till – och i vissa fall dragit nytta av – människosmuggling och människohandel som har äventyrat utsatta människors liv och säkerheten vid unionens yttre gränser.

Syfte

För att undvika sådana situationer är det därför nödvändigt att anta lagstiftning som riktar sig till transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till unionens territorium. För att detta syfte ska uppnås på ett effektivt sätt bör lagstiftningen vara tillämplig i hela unionen. Villkoren för dess tillämpning bör formuleras så nära som möjligt den som föreskrivs i den ovannämnda FN-konventionen som har ratificerats av en överväldigande majoritet av världens länder, däribland unionens samtliga medlemsstater. Unionen kommer således att fullt ut kunna utnyttja de verktyg som erbjuds genom denna konvention, även i de situationer som avses i artikel 15.2 i den nämnda konventionen, i fall där människosmugglingen eller människohandeln sker för att grova brott ska kunna begås i unionen.

Förslag till förordning

För att uppfylla det ovannämnda syftet bör förordningen, enligt kommissionen, tillhandahålla en rättslig ram som gör det möjligt för unionen att anta åtgärder som bör riktas mot transportföretag, oavsett transportsätt (med flyg, till sjöss, på inre vattenvägar, på järnväg eller på väg), som ägnar sig åt ovannämnda verksamhet. De typer av åtgärder som ska vidtas bör vara lämpliga och proportionella med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet. De bör särskilt omfatta förhindrande av ytterligare utvidgning eller begränsning av pågående transporter, tillfälligt upphävande av licenser eller tillstånd som beviljats enligt unionsrätten, tillfälligt upphävande av rätten att flyga över unionen, av transitering genom unionens territorium eller anlöpande till unionshamnar, tillfälligt upphävande av rätten att tanka eller utföra underhåll inom unionen eller tillfälligt upphävande av rätten att bedriva verksamhet till, från och inom unionen.

Rättslig grund

Förslaget grundar sig på artiklarna 91 och 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt när det gäller transportfrågor. Där framgår bl.a. att

Europaparlamentet och rådet, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, får fastställa lämpliga bestämmelser för sjöfart och luftfart.

Subsidiaritet, proportionalitet och val av instrument

Eftersom målet för förslaget, att säkerställa ett harmoniserat tillvägagångssätt för åtgärder mot transportföretag, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare på grund av sin verkan, komplexitet samt gränsöverskridande och internationella karaktär, kan uppnås bättre på unionsnivå, får unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen.

Förslaget går inte heller utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

För att säkerställa att migranter och andra personer som berörs av sådan olaglig verksamhet skyddas på ett enhetligt och effektivt sätt bör de regler som ska fastställas för det syftet utformas som en förordning. Lämpliga humanitära åtgärder bör åtfölja de nuvarande åtgärderna.

Regeringskansliets faktagrupp

Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) överlämnade den 22 december 2021 en faktagrupp (2021/22:FPM27).

Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

Förslaget omfattar alla fyra trafikslag. De är till stora delar reglerade vart för sig och även olika på EU-nivå, global nivå och även nationell nivå. Påverkan på dessa är således av olika karaktär.

Störst konsekvenser bedöms luftfarten beröras av. Sveriges internationella åtaganden genom Chicagokonventionen, transitöverenskommelsen och olika bilaterala luftfartsavtal riskerar att äventyras om utländska flygbolag hindras från att operera i svenskt luftrum enligt förslaget. Att ge EU-kommissionen möjligheter att inskränka trafiksäkerhetskrav för lufttrafikföretag ingriper också i medlemsstaten Sveriges kompetens för just trafiksäkerhetskrav inom luftfart.

Inom sjöfarten omfattas de åtgärder som EU-kommissionen föreslagit i huvudsak av nationell jurisdiktion som åligger medlemsstaterna enligt FN:s havsrättskonvention (SÖ 2000:1). Det finns enligt regeringen också flera frågor som utifrån detta trafikslags förutsättningar behöver analyseras och möjligen förtydligas ytterligare. Det gäller t.ex. vem som bär ansvaret vid överträdelser, då förordning (EG) 336/2006 alltid pekar på redaren som ansvarig oavsett om fartyget är uthyrt eller på annat sätt nyttjas av någon annan än just redaren. Om enskilda besättningsmän utför handlingar som utgör människohandel eller människosmuggling är ansvarsförhållandet också oklart.

För landtransporter bedöms konsekvenserna bli mindre. På vägtransportområdet finns redan regler med syftet att motverka illegal

migration i förordning 1071/2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik. Tillstånd kan också i aktuella fall återkallas med hjälp av reglerna i yrkestrafiklagen (2012:237).

Det finns i princip inga järnvägsförbindelser med tredje länder från Sverige, varför det knappast blir aktuellt att tillämpa de föreslagna reglerna.

Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar ytterligare åtgärder för att bekämpa människohandel och smuggling av migranter. Det är angeläget att EU agerar kraftfullt och koordinerat i frågan.

Förslaget rör persontransporter inom samtliga fyra trafikslag. Som beskrivits ovan kommer därför konsekvenserna av förslaget att variera stort beroende på trafikslag och regeringen bedömer att åtgärderna för luftfart och sjöfart kan behöva justeras för att kunna accepteras. Regeringen värnar om den nationella kompetensen för trafikrättigheter inom luftfart. Åtgärderna behöver anpassas så att den nationella kompetensen för trafikrättigheter inte äventyras. Det gäller också för fullgörande av Sveriges internationella åtaganden genom Chicagokonventionen, transitöverenskommelsen och olika bilaterala luftfartsavtal.

Inom sjöfarten omfattas de åtgärder som EU-kommissionen föreslagit i huvudsak av nationell jurisdiktion som åligger medlemsstaterna enligt FN:s havsrättskonvention. För att åtgärder mot sjöfartsföretag ska accepteras i förslaget behöver även en rad ansvarsfrågor för anställda, befälhavare och redare klargöras.

Kommissionens val av rättslig grund analyseras fortfarande.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

EU-kommissionen framför i sin subsidiaritetsbedömning att målet om att säkerställa ett harmoniserat tillvägagångssätt för åtgärder mot transportföretag inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. Mot den bakgrunden anför kommissionen att målet på grund av sin verkan, komplexitet samt gränsöverskridande och internationella karaktär bättre kan uppnås på unionsnivå, och att unionen får vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen.

Regeringen bedömer att föreslagna åtgärder skulle inkräkta på Sveriges kompetens för trafikrättigheter inom luftfarten men även äventyra Sveriges åtaganden i internationella överenskommelser som Chicagokonventionen och transitöverenskommelsen inom luftfart och FN:s havsrättskonvention vad gäller sjöfart.

Kommissionen har utifrån proportionalitetsprincipen anfört att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå uppsatta mål. För landstranporter bedöms preliminärt att kommissionens ansats kan stödjas, och

i övrigt gäller vad som anförts om medlemsstatskompetens och åtaganden enligt internationella överenskommelser i fråga om subsidiaritetsprincipen.

Subsidiaritetsprövningen i riksdagen

Subsidiaritetsprincipen gäller enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet. Den innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Av orden endast och i den mån får enligt konstitutionsutskottet anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitets-kriterium och att det av detta följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet med åtgärden. Ett utskott torde därför vara oförhindrat att inom ramen för subsidiaritetsprövningen även göra en sådan form av proportionalitetstest. Konstitutionsutskottet understryker dock att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller på unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden (bet. 2010/11:KU18 s. 21 f.).

Medlemsstaternas nationella parlament ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i utkast till lagstiftningsakter. Enligt 9 kap. 20 § andra stycket riksdagsordningen (RO) ska riksdagen pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Efter att ett utkast till lagstiftningsärende mottagits i riksdagen hänvisar kammaren utkastet till det utskott vars beredningsområde ärendet gäller. Detta utskott har sedan i uppgift att pröva om utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen och, om det anser att så är fallet, lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (10 kap. 3 § RO). Utskottet ska också lämna ett utlåtande om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet genom ett protokollsutdrag anmäla till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Ett beslut i kammaren om ett motiverat yttrande ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en riksdagsskrivelse (11 kap. 21 § andra stycket RO).

Utskottets prövning

Utskottet välkomnar att åtgärder vidtas för att bekämpa människohandel och smuggling av migranter. Som anförts i förslaget till förordning är utnyttjandet av migranter, där statliga aktörer underlättar irreguljär migration för politiska ändamål, ett oroväckande fenomen. Det kan innebära smuggling av migranter

eller människohandel i samband med olaglig inresa till unionens territorium, vilket äventyrar dessa personers liv och säkerhet, samtidigt som det utgör ett säkerhetshot mot unionens gränser. Utskottet delar därför uppfattningen att det för att undvika sådana situationer är nödvändigt med åtgärder som riktar sig till transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till unionens territorium.

Framför allt när det gäller luftfarten anser dock utskottet att förslaget är alltför långtgående. Att ge EU-kommissionen möjligheter att inskränka lufttrafikföretags trafikerättigheter ingriper i medlemsstaternas kompetens på området på ett sätt som inte i tillräcklig grad kan motiveras med att säkerställa ett harmoniserat tillvägagångssätt för åtgärder mot transportföretag inom unionen. För Sveriges del skulle t.ex. åtgärder från EU-kommissionen som förhindrar utländska flygbolag från att operera i svenskt luftrum riskera statens internationella åtaganden genom Chicagokonventionen, transitöverenskommelsen och olika bilaterala luftfartsavtal. Enligt utskottet måste åtgärderna istället kunna anpassas så att den nationella kompetensen för trafikerättigheter inte äventyras. Den typ av åtgärder mot transportföretag som förslaget omfattar bör därför när det gäller luftfart beslutas av medlemsstaterna.

Liknande överväganden kan i viss utsträckning göras när det gäller sjöfart, där förslaget bl.a. riskerar att inskränka på Sveriges kompetens när det gäller internationella åtaganden såsom FN:s havsrättskonvention.

När det gäller landtransporter anser däremot riksdagen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Reservation

Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till EU:s territorium (L)

av Johan Pehrson (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Ställningstagande

För att på ett effektivt sätt kunna bekämpa människohandel och människosmuggling i samband med olaglig inresa till unionens territorium är det nödvändigt att anta lagstiftning som riktar sig mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt detta. För att detta ska kunna uppnås på ett effektivt sätt bör lagstiftningen vara tillämplig i hela unionen. Jag delar kommissionens uppfattning att målet med förslaget, att säkerställa ett harmoniserat tillvägagångssätt för åtgärder mot transportföretag, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, utan snarare på grund av förslagets verkan, komplexitet samt gränsöverskridande och internationella karaktär bättre kan uppnås på unionsnivå. Förslaget går inte heller utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål och är enligt min mening förenligt med subsidiaritetsprincipen.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till Europeiska unionens territorium (COM(2021) 753).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till Europeiska unionens territorium (COM(2021) 753). Riksdagen anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen i den del som gäller luftfarten samt till viss del även när det gäller sjöfarten.

Riksdagen välkomnar att åtgärder vidtas för att bekämpa människohandel och smuggling av migranter. Som anförs i förslaget till förordning är utnyttjandet av migranter, där statliga aktörer underlättar irreguljär migration för politiska ändamål, ett oroväckande fenomen. Det kan innebära smuggling av migranter eller människohandel i samband med olaglig inresa till unionens territorium, vilket äventyrar dessa personers liv och säkerhet, samtidigt som det utgör ett säkerhetshot mot unionens gränser. Riksdagen delar därför uppfattningen att det för att undvika sådana situationer är nödvändigt med åtgärder som riktar sig till transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till unionens territorium.

Framför allt när det gäller luftfarten anser riksdagen dock att förslaget är alltför långtgående. Att ge EU-kommissionen möjligheter att inskränka lufttrafikföretags trafikerättigheter ingriper i medlemsstaternas kompetens på området på ett sätt som inte i tillräcklig grad kan motiveras med att säkerställa ett harmoniserat tillvägagångssätt för åtgärder mot transportföretag inom unionen. För Sveriges del skulle t.ex. åtgärder från EU-kommissionen som förhindrar utländska flygbolag från att operera i svenskt luftrum riskera statens internationella åtaganden genom Chicagokonventionen, transitöverenskommelsen och olika bilaterala luftfartsavtal. Enligt riksdagen måste åtgärderna istället kunna anpassas så att den nationella kompetensen för trafikerättigheter inte äventyras. Den typ av åtgärder mot transportföretag som förslaget omfattar bör därför när det gäller luftfart beslutas av medlemsstaterna.

Liknande överväganden kan i viss utsträckning göras när det gäller sjöfart, där förslaget bl.a. riskerar att inkräkta på Sveriges kompetens när det gäller internationella åtaganden såsom FN:s havsrättskonvention.

När det gäller landtransporter anser riksdagen däremot att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.