



Förslag till direktiv om minimiregler för 2023/24:FPM30 att förhindra och motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse i EU

Justitiedepartementet

2024-01-22

Dokumentbeteckning

COM(2023) 755

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om minimiregler för att förhindra och motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse i EU och som ersätter direktiv 2002/90/EG och rambeslut 2002/946 RIF

Sammanfattning

Rådets direktiv 2002/90/EG om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse innehåller bland annat en gemensam definition av vad som ska utgöra straffbelagd hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse. I rådets rambeslut 2002/946 RIF om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse finns bland annat bestämmelser om nödvändiga åtgärder för att säkerställa effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder mot överträdelse enligt nämnda direktiv.

Kommissionen föreslår nu att dessa rättsakter ska ersättas av ett nytt direktiv med minimiregler för att förhindra och motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse i EU. Det övergripande syftet med förslaget är enligt kommissionen att inrätta ett modernt straffrättsligt instrument som tydligt definierar och straffbelägger hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse i EU.

1.1 Ärendets bakgrund

Att förhindra och bekämpa migrantsmuggling är ett prioriterat område för EU och avgörande för att hantera irreguljär migration på ett heltäckande sätt. Det framhålls också som väsentligt i arbetet med att motverka organiserade brottsnätverk. Förebyggandet och bekämpandet av migrantsmuggling anses också utgöra en central del i migrationspaktens heltäckande ansats på migrationsområdet.

Det nuvarande regelverket i EU utgörs av rådets direktiv 2002/90/EG om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse samt rådets rambeslut 2002/946/RIF om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

Kommissionen bedömer att det nuvarande regelverket om migrantsmuggling behöver moderniseras och förstärkas för att bättre kunna verka mot de aktuella brotten. Den 28 november 2023 presenterade kommissionen därför ett paket av åtgärder på området varav det aktuella direktivet utgör ett av förslagen. I tillägg till direktivet presenterade kommissionen även ett förslag till en förordning vars syfte är att förbättra polissamarbetet och förstärka Europols befogenhet inom migrantsmuggling (COM(2023) 754).

1.2 Förslagets innehåll

I *artikel 1* anges direktivets tillämpningsområde. Genom direktivet antas minimiregler för vad som ska utgöra straffbelagda gärningar och påföljder i fråga om att hjälpa tredjelandsmedborgare till olaglig inresa, transitering och vistelse inom EU samt åtgärder för att förebygga och bekämpa sådana handlingar.

Av *artikel 2* framgår hur vissa begrepp i direktivet ska definieras.

I *artikel 3* uppställs krav på vilka gärningar som ska vara kriminaliserade. Medlemsstaterna ska säkerställa att uppsåtlig hjälp till tredjelandsmedborgare att olagligen resa in, transitera eller vistas inom en medlemsstats territorium ska utgöra en kriminell handling dels när personen som utför handlingen begär, mottar eller accepterar, direkt eller indirekt, en finansiell eller materiell ersättning, eller ett löfte därom, eller utför handlingen för att få en sådan ersättning, dels när det finns en hög risk för att en person utsätts för allvarlig skada. I artikeln uppställs även krav på att offentlig uppmaning till tredjelandsmedborgare att olagligen resa in,

transitera eller vistas inom en medlemsstats territorium ska utgöra en kriminell handling.

I *artikel 4* anges vilka gärningar som ska anses utgöra grova brott.

Av *artikel 5* framgår att anstiftan, medhjälp och försök till brott enligt artikel 3.1 och 4 ska vara kriminaliserat.

I *artikel 6* återfinns bestämmelser om påföljder för fysiska personer. Generellt förpliktas medlemsstaterna att belägga brott enligt artiklarna 3–5 med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder. Därutöver anges vissa lägsta maximistraff för samtliga brott utom anstiftan och medhjälp samt, med ett undantag, försök. Därtill ska medlemsstaterna säkerställa att de straffbara gärningar som avses i artiklarna 3 och 4 också kan bli föremål för kompletterande påföljder och åtgärder, bland annat böter och förverkande.

Av *artikel 7* framgår att juridiska personer ska kunna hållas ansvariga för brotten enligt artikel 3–5 om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Påföljderna för juridiska personer återfinns i *artikel 8*. Enligt bestämmelsen ska medlemsstaterna säkerställa att effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder kan tillämpas på juridiska personer. Påföljderna för juridiska personer ska bland annat omfatta straffrättsliga böter eller administrativa avgifter och det framgår även hur dessa ska beräknas. För brott enligt artiklarna 3–4 ska böterna eller avgifterna uppgå till minst 3–6 % av den juridiska personens globala omsättning antingen året som föregick året då den kriminella handlingen begicks eller året som föregick beslutet om böter eller avgift.

I *artikel 9* anges vad som utgör försvårande omständigheter och i *artikel 10* vad som utgör förmildrande omständigheter.

Artikel 11 innehåller regler om vilka preskriptionstider som ska gälla och från vilken tidpunkt preskriptionstiden ska löpa.

Genom *artikel 12* föreskrivs bland annat att medlemsstaterna ska säkerställa att de har jurisdiktion (domsrätt) att pröva brott enligt artiklarna 3, 4 och 5 under vissa angivna förutsättningar.

Enligt *artikel 13* ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att öka medvetandet om brotten som regleras i direktivet och även samarbeta med andra medlemsstater, EU-byråer och tredjeländer.

Artikel 14 uppställer krav på att medlemsstaterna ska tillse att myndigheterna som arbetar med att upptäcka och lagföra de aktuella brotten ska ha tillräckliga resurser.

I *artikel 15* uppställs krav på att medlemsstaterna tillser att personal inom brottsbekämpande och rättsvårdande verksamheter får genomgå viss utbildning. Utan att det ska ha någon inverkan på rättsväsendets oberoende ska medlemsstaterna också tillse att utbildning tillhandahålls till domare,

åklagare och annan personal som arbetar med utredning av och rättsprocesser om de aktuella brotten.

2023/24:FPM30

Enligt *artikel 16* ska effektiva och proportionerliga verktyg finnas för att utreda och väcka åtal avseende brotten i direktivet.

Av *artikel 17* följer att medlemsstaterna ska samla in statistik kopplat till brotten i direktivet. I bestämmelsen framgår även vilka uppgifter som statistiken ska innehålla.

Enligt *artikel 18* ska direktivet ersätta direktiv 2002/90/EC och rambeslut 2002/946 RIF. Hänvisningar till de rättsakterna ska tolkas som hänvisningar till aktuellt direktiv.

Av *artikel 19* följer att medlemsstaterna ska genomföra direktivet inom ett år från att det träder i kraft. I *artikel 20* anges när direktivet träder i kraft.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Direktiv 2002/90/EG och rambeslut 2002/946 RIF är genomförda i svensk rätt genom bestämmelser i 20 kap. utlänningslagen (2005:716). Därutöver finns bestämmelser i brottsbalken (1962:700) som är relevanta för genomförandet av det aktuella förslaget. Förhållandet till den svenska regleringen på området behöver analyseras vidare, men det kan konstateras att i vart fall vissa regeländringar kan komma att bli nödvändiga med anledning av aktuellt förslag.

Förslaget innehåller krav på att offentliga uppmaningar till tredjelandsmedborgare att resa in, transitera eller uppehålla sig inom ett medlemslands territorium i strid med relevant unionslagstiftning eller nationell lagstiftning ska utgöra en straffbar handling. Delar av förslaget bedöms ha motsvarighet i straffbestämmelser i svensk rätt. Behovet av att införa specifik kriminalisering för vissa gärningar behöver övervägas. Förslaget kan innebära en begränsning av yttrandefriheten. Frågan om förslaget är proportionerligt behöver analyseras vidare under förhandlingarna. Det kan inte heller uteslutas att förslaget ställer krav på kriminalisering av yttranden som skyddas av mediegrundlagarna, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Även denna fråga måste analyseras ytterligare.

De detaljerade beskrivningarna av vilka straffbara gärningar som ska anses utgöra grova brott kan kräva lagändringar. Därutöver uppställs krav på högre maximistraff än vad som är föreskrivet i den svenska lagstiftningen. Det finns även försvarande omständigheter angivna som saknar tydlig motsvarighet i svensk rätt. Det föreslås vidare att fängelsestraff ska kunna förenas med olika typer av åtgärder, däribland böter, vilket inte är möjligt enligt svensk lagstiftning.

När det gäller påföljder för juridiska personer uppställs krav på hur avgifterna för företag ska beräknas som avviker från de svenska bestämmelserna om företagsbot.

I förslaget uppställs krav på längre tider för åtalspreskription än vad som följer av de nuvarande svenska bestämmelserna. Det uppställs även krav på att beräkna tiden för påföljdspreskription enligt en annan modell än vad som följer av de svenska bestämmelserna.

Förslaget innehåller detaljerade bestämmelser om jurisdiktion som behöver analyseras vidare.

Förslagens bestämmelser om datainsamling är detaljerade och bedöms få en stor påverkan på myndigheters arbete på olika områden. Förslaget behöver analyseras vidare i denna del.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget kommer ha budgetära konsekvenser för EU främst i form av utökad personalbehov för att tillförsäkra stödet till medlemsstaterna i deras genomförande av direktivet och förordningen. Kostnaderna för det kommer hanteras genom omfördelning inom relevant budgetområde. Eventuella ekonomiska konsekvenser för den svenska statsbudgeten är i dagsläget oklara. Utgångspunkten är att eventuella kostnader kan finansieras inom befintlig budgetram.

Kommissionen har inte genomfört någon påverkananalys utan har utgått ifrån olika utvärderingar och samråd med bland annat Europol, Eurojust och Frontex. Informationen som framkommit tyder på att det finns brister när det gäller tillförlitliga data om brott rörande migrantsmuggling och straffrättsliga åtgärder på både nationell och EU-nivå. Det framkommer även behov av att tydligare definiera brotten i EU-regleringen särskilt delarna som rör finansiell vinning, möjligheten att göra undantag från straffrättsliga påföljder vid handlingar som utgör humanitärt bistånd och den befintliga lagstiftningens avskräckande effekt.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Arbetet med att bekämpa den organiserade brottsligheten är en av regeringens viktigaste frågor. Åtgärder mot människosmuggling är en viktig

del i detta arbete. Regeringen anser att internationell samverkan är en förutsättning för framgång och det europeiska arbetet är av central betydelse. Regeringen välkomnar därför initiativ för att fortsätta och ytterligare förstärka arbetet med att motverka och bekämpa människosmuggling på europeisk nivå. Bestämmelserna om bland annat brott, påföljdsbestämning, preskription och jurisdiktion bör ha en ändamålsenlig utformning så att inte reglerna avviker för mycket från liknande reglering i andra straffrättsliga instrument eller låser medlemsstaterna vid en viss lagteknisk lösning. Det är viktigt att medlemsstaterna ges tillräcklig flexibilitet i förhållande till nationella system. I det fortsatta förhandlingsarbetet kommer regeringen även att bevaka att viktiga aspekter av det svenska rättssystemet inte påverkas på ett negativt sätt, som t.ex. grundläggande principer om domstolarnas självständighet. Det måste därtill säkerställas att förslaget är förenligt med grundlagarna, inte minst tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundar sig på artikel 83.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I artikel 83.2 i EUF-fördraget fastställs EU:s

befogenhet att ange minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom EU:s politikområden som omfattas av harmoniseringsåtgärder, om detta är nödvändigt för att säkerställa unionens politik på området.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen menar att förslaget syften inte kan uppnås enskilt av medlemsstaterna i tillräcklig mån, utan att de bättre kan uppnås på EU-nivå. Förslaget är begränsat till vad som är nödvändigt för att förstärka det EU-rättsliga ramverket för att motverka och bekämpa migrantsmuggling. Av dessa skäl bedömer kommissionen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen enligt artiklarna 5.3 och 5.4 i fördraget om Europeiska unionen (FEU-fördraget).

Regeringen delar kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna inleddes den 20 december 2023 i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete.

4.2 Fackuttryck/termer

Brottstypen och begreppet människosmuggling är definierat i 20 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716). Där anges att den som uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen komma in i eller passera genom Sverige, en annan EU-stat eller Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein döms för människosmuggling.