



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 6.12.2006
KOM(2006) 770 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

i henhold til artikel 9 i Rådets rammeafgørelse af 28. november 2002 om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold

{SEK(2006) 1591}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
1.1.	Baggrund	3
2.	Metoden og kriterierne for vurderingen af, om medlemsstaternes lovgivning er i overensstemmelse med rammeafgørelsen.....	4
2.1.	Evalueringskriterier.....	4
2.2.	Evalueringskontekst	5
2.3.	Det generelle formål med rapporten	6
3.	VURDERING	6
4.	KONKLUSIONER	8

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

i henhold til artikel 9 i Rådets rammeafgørelse af 28. november 2002 om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

I henhold til artikel 9, stk. 2, i Rådets rammeafgørelse af 28. november 2002 om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold, i det følgende benævnt "rammeafgørelsen", skal Kommissionen udarbejde en skriftlig rapport om de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet for at efterkomme rammeafgørelsen¹.

Ifølge stk. 1 i samme artikel skulle medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme bestemmelserne i rammeafgørelsen inden den 5. december 2004. I henhold til stk. 2 skulle medlemsstaterne senest samme dag meddele Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen teksten til de retsfor skrifter, som de udsteder for at gennemføre de forpligtelser, der følger af rammeafgørelsen, i national ret. På grundlag af en skriftlig rapport fra Kommissionen skulle Rådet senest den 5. juni 2005 undersøge, i hvilket omfang medlemsstaterne har efterkommet denne rammeafgørelse. For så vidt angår Island og Norge, og tillige Det Forenede Kongerige og Irland, må der tages hensyn til, at rammeafgørelsen er udtryk for en videreudvikling af Schengen-reglerne. Vurderingen af Islands og Norges efterkommelse af rammeafgørelsen vil derfor blive foretaget efter en særlig procedure, der er aftalt med disse stater. Norge har meddelt, at de forfatningsmæssige betingelser er blevet opfyldt i overensstemmelse med aftalens artikel 8, stk. 2, litra c), og at det pågældende rådsdirektiv og Rådets rammeafgørelse kan blive bindende for Norge. På den anden side har Norge endnu ikke sendt Kommissionen de pågældende norske lovgivningstekster.

Værdien af denne rapport afhænger derfor i vidt omfang af kvaliteten og nøjagtigheden af de nationale oplysninger, Kommissionen har modtaget. Kommissionen mindede ved et brev af 7. december 2004 medlemsstaterne om deres forpligtelse.

Endelig havde Kommissionen ved udgangen af marts 2006 ikke modtaget oplysninger om rammeafgørelsens gennemførelse fra fem medlemsstater, nemlig Cypern, Grækenland, Luxembourg, Portugal og Østrig. De modtagne oplysninger fra fire medlemsstater – Estland, Malta, Spanien og Sverige – var enten kun foreløbige eller ikke tilstrækkeligt specifikke, og giver derfor ikke et rimeligt grundlag for en tilbunds gående vurdering.

Selv om fristen for fremsendelsen af teksterne til gennemførelsesbestemmelserne var den 5. december 2004, er der i rapporten i videst muligt omfang taget hensyn til de oplysninger, der er modtaget indtil marts 2006.

¹ EFT L 328 af 5.12.2002, s. 1.

Et af Kommissionens tjenestegrene udarbejdet arbejdsdokument, som er vedlagt denne rapport, indeholder en detaljeret analyse af de nationale foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at efterkomme rammeafgørelsen.

Irland har meddelt, at Irlands gennemførelse af de foranstaltninger, der er baseret på Schengen-reglerne, i overensstemmelse med afgørelse 2002/192/EF vil finde sted, når disse regler sættes i kraft ved en afgørelse truffet i henhold til artikel 4, stk. 1, i nævnte afgørelse. På dette grundlag skal rammeafgørelsen af november 2002 (2002/946/RIA) endnu ikke være gennemført af Irland. Det Forenede Kongerige har derimod fremsendt oplysninger om gennemførelsen af rammeafgørelsen.

2. METODEN OG KRITERIERNE FOR VURDERINGEN AF, OM MEDLEMSSTATERNES LOVGIVNING ER I OVERENSSTEMMELSE MED RAMMEAFGØRELSEN

Rammeafgørelsen er baseret på traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 29, artikel 31, stk. 1, litra e), og artikel 34, stk. 2, litra b).

Et direktiv er den form for retsakt, der bedst kan sammenlignes med en rammeafgørelse². Begge instrumenter er bindende for medlemsstaterne med hensyn til de resultater, der skal nås, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Rammeafgørelser har imidlertid ikke direkte virkning. Kommissionen kan – i det mindste på fællesskabsrettens nuværende stade - ikke anlægge sag ved Domstolen for at tvinge medlemsstaterne til at gennemføre en rammeafgørelse i den nationale lovgivning. Domstolen kan dog afgøre alle tvister mellem medlemsstaterne om fortolkningen eller anvendelsen (herunder gennemførelsen i national ret) af rammeafgørelsen. Den eventuelle udnyttelse af denne mulighed kræver et solidt faktuel grundlag, som Kommissionens rapport kan være med til at skabe.

2.1. Evalueringskriterier

For at det på et objektivt grundlag kan vurderes, om en medlemsstat har gennemført en rammeafgørelse fuldt ud, bør de generelle kriterier, der er opstillet med hensyn til direktiver, med de fornødne ændringer finde anvendelse i forbindelse med rammeafgørelser:

1. Form og midler i forbindelse med gennemførelsen af målet skal vælges således, at direktivernes tilsigtede virkninger sikres³.
2. Medlemsstaterne er forpligtede til at gennemføre direktiver på en måde, der opfylder kravene om klarhed og retssikkerhed, og skal følgelig omsætte direktivets bestemmelser til bindende nationale bestemmelser⁴.
3. Ved gennemførelsen behøver medlemsstaten ikke nødvendigvis at anvende nøjagtig den samme ordlyd som i direktivet. F.eks. kan hensigtsmæssige, allerede

2 EF-traktatens artikel 249.

3 Se den relevante retspraksis om gennemførelsen af direktiver: Sag 48/75 Royer, Sml. 1976, s. 497-518.

4 Se den relevante retspraksis om gennemførelsen af direktiver: Sag 239/85 Kommissionen mod Belgien, Sml. 1986, s. 3645-3659. Se også sag 300/81 Kommissionen mod Italien, Sml. 1983, s. 449-456.

eksisterende nationale foranstaltninger være tilstrækkelige, så længe direktivet gennemføres fuldt ud på en tilstrækkeligt klar og præcis måde⁵.

4. Direktiver skal være gennemført inden for den periode, der er fastsat i dem⁶.

Begge disse former for retsakter er bindende "med hensyn til det tilsigtede mål". Dette kan defineres som en retlig eller faktisk situation, der gør det muligt at nå det tilsigtede mål, som den pågældende retsakt skulle sikre blev nået⁷.

Den generelle vurdering af, i hvilket omfang medlemsstaterne har efterkommet rammeafgørelsen, er så vidt muligt baseret på ovennævnte kriterier.

2.2. Evalueringskontekst

Først en indledende bemærkning om den retlige sammenhæng, herunder navnlig opfølgningen af evalueringsrapporten. Som allerede nævnt har Kommissionen ikke under EU-traktaten mulighed for at indlede en overtrædelsesprocedure mod medlemsstaterne. Den retlige vurdering, som Kommissionen foretager i forbindelse med rammeafgørelser og direktiver, der foreskriver medlemsstaternes mål af samme karakter, er imidlertid baseret på de samme principper og metoder.

Desuden er det område, der reguleres, af en særlig karakter. Rammeafgørelsen er en af de retsakter, der er vedtaget med henblik på at bekæmpe ulovlig indvandring, ulovlig beskæftigelse, menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn. Formålet med den er at styrke de strafferetlige rammer med henblik på at bekæmpe hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold. Den supplerer direktiv 2002/90/EF⁸ (i det følgende benævnt "direktivet").

Med hensyn til sanktioner er det i rammeafgørelsen fastsat, at hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de lovovertrædelser, der er defineret i direktivet, kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen, har afskrækkende virkning og kan medføre udlevering⁹. Sådanne sanktioner kan suppleres med konfiskation af det transportmiddel, der er blevet benyttet til at begå den strafbare handling, forbud mod direkte eller gennem en mellemmand at udøve den erhvervsmæssige virksomhed, hvorunder den strafbare handling blev begået, eller udvisning. Desuden skal den strafferetlige sanktion være frihedsstraf med en strafferamme på mindst 8 år, hvis lovovertrædelsen er begået i berigelsesøjemed og den strafbare handling enten er begået som en aktivitet udført af en kriminell organisation eller er begået på en sådan måde, at de personer, der var ofre for den strafbare handling, har været udsat for livsfare.

Den 13. september 2005 annullerede EF-Domstolen Rådets rammeafgørelse om strafferetlig beskyttelse af miljøet, fordi denne retsakt var vedtaget uden for EF's rammer (sag C-176/03)

5 Se den relevante retspraksis om gennemførelsen af direktiver, f.eks. sag 29/84 Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1985, s. 1661-1673.

6 Se den materielle retspraksis om gennemførelsen af direktiver, f.eks. sag 52/75 Kommissionen mod Italien, Sml. 1976, s. 277-284; se generelt Kommissionens årsberetninger om kontrollen med gennemførelsen af EU-retten, f.eks. KOM(2001) 309 endelig.

7 Se PJG Kapteyn og P. Verloren van Themaat "Introduction to the Law of the European Communities", tredje udg., 1998, s. 328.

8 EFT L 328 af 5.12.2002, s. 17.

9 Det betyder i det væsentlige, at medlemsstaterne skal sørge for, at der kan idømmes fængselsstraf eller anden frihedsberøvende straf med en strafferamme på mindst et år.

og dermed indebar en krænkelse af fællesskabskompetencen. Denne dom præciserer kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og Unionen med hensyn til strafferetlige bestemmelser. Ved en evaluering af virkningerne og de eventuelle mangler i forbindelse med ”smuglerpakken”, der består af direktiv 2002/90/EF og Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA, for at fastslå, om der er behov for at forbedre denne lovgivning, vil det også under hensyntagen til dommens virkninger blive overvejet, om disse retsakter bør erstattes af et enkelt direktiv.

2.3. Det generelle formål med rapporten

I denne rapport vurderes det, i hvilken udstrækning medlemsstaterne har efterkommet rammeafgørelsen.

3. VURDERING

Formålet med rammeafgørelsen er en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om bekæmpelse af ulovlig indvandring med henblik på at skærpe straffebestemmelserne for derved at forebygge og retsforfølge hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold.

Desuden indførtes der ved denne retsakt foranstaltninger, der skal træffes for at bekæmpe hjælp til ulovlig indvandring, både hjælp til ulovlig grænsepassage i snæver forstand, og hjælp, der har til formål at opretholde netværk, der udnytter mennesker. Med henblik herpå fandtes det af afgørende betydning at foretage en indbyrdes tilnærmelse af den eksisterende lovgivning, herunder dels at fastlægge en præcis definition af den pågældende lovovertrædelse og undtagelserne derfra, som er emnet for Rådets direktiv, dels at fastsætte minimumsregler for sanktioner, om juridiske personers ansvar og om straffemyndighed, og disse regler er emnet for den her omhandlede rammeafgørelse.

De oplysninger, som Kommissionen har modtaget, er imidlertid af meget varierende kvalitet, navnlig hvad angår deres fuldstændighed. Det fremgår også af bilaget til nærværende rapport, som indeholder de oplysninger, medlemsstaterne har givet. Det er således ikke alle medlemsstater, der har sendt Kommissionen alle de relevante tekster til deres gennemførelsesbestemmelser. Den faktuelle vurdering og de efterfølgende konklusioner er derfor sommetider baseret på ufuldstændige oplysninger.

Artikel 1: Sanktioner

Medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de i direktivet definerede lovovertrædelser vedrørende hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, herunder frihedsstraf, og som efter omstændighederne kan medføre udlevering og andre sanktioner. Det betyder navnlig, at medlemsstaterne skal følge de definitioner, der er fastlagt i artikel 1, litra a) (forsætlig hjælp til indrejse til eller rejse gennem en medlemsstats område), og artikel 1, litra b) (forsætlig hjælp i berigelsesøjemed til ophold på en medlemsstats område). På den anden side må der tages hensyn til direktivets artikel 1, stk. 2, hvor det er fastsat, at en medlemsstat kan beslutte ikke at iværksætte sanktioner med hensyn til den i artikel 1, stk. 1, litra a), definerede adfærd, hvis formålet er at yde den pågældende person humanitær bistand.

I de fleste af de meddelte lovgivninger er det strafbart at yde hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold, dvs. forsætlig hjælp til indrejse til eller rejse gennem en

medlemsstats område eller forsætlig hjælp i berigelsesøjemed til ophold på en medlemsstats område i strid med den gældende lovgivning. Det samme kan konkluderes for så vidt angår anstiftelse, meddelagtighed og forsøg. Der er imidlertid stadig stor forskel på de strafferetlige sanktioner. De rækker lige fra bøder som minimumsstraf til fængsel i op til 15 år som maksimumsstraf, hvor der foreligger skærpene omstændigheder. Dette er dog ikke i strid med rammeafgørelsen, da den kun foreskriver en harmonisering af minimumsstraffene.

Endvidere har de fleste medlemsstater bestemmelser, der åbner mulighed for konfiskation af transportmidler og forbud mod udøvelse af bestemte former for erhverv eller virksomhed samt for udvisning, selv om rammeafgørelsen ikke indeholder nogen forpligtelse hertil, men blot giver mulighed herfor.

I de fleste af de meddelte bestemmelser er det i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 1, stk. 3, fastsat, at der ved lovovertrædelser, der begås i berigelsesøjemed eller som en aktivitet udført af en kriminell organisation, eller som begås på en sådan måde, at de personer, der er ofre for den strafbare handling, udsættes for livsfare, anses at foreligge skærpene omstændigheder, som medfører hårde strafferetlige sanktioner. Dette er en forpligtelse ifølge rammeafgørelsen.

Artikel 2 og 3: Ansvar og sanktioner for juridiske personer

Ved rammeafgørelsen indføres juridiske personers ansvar parallelt med fysiske personers ansvar, og medlemsstaterne forpligtes til at sørge for, at juridiske personer kan gøres ansvarlige for de i artikel 1 og 2 omhandlede overtrædelser, når de begås på deres vegne af en person, der har en ledende stilling inden for den juridiske person. Der er intet krav om, at et sådant ansvar udelukkende skal være strafferetligt. Sanktionerne over for juridiske personer skal være *"effektive, stå i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og have afskrækkende virkning"*.

Under alle omstændigheder fremgår det af de oplysninger om de nationale ordninger, som er meddelt til Kommissionen, at lovgivningerne i de fleste af medlemsstaterne åbner mulighed for at træffe sanktioner over for juridiske personer, i det mindste i form af administrative foranstaltninger.

Ifølge lovgivningen i Tjekkiet, Letland og Slovakiet er der ikke mulighed for at gøre juridiske personer ansvarlige for strafbare handlinger.

Artikel 4: Straffemyndighed

I rammeafgørelsens artikel 4 opregnes de tilfælde, i hvilke medlemsstaterne er forpligtede til at fastlægge deres straffemyndighed med hensyn til lovovertrædelser som omhandlet i artikel 1. Hovedreglen er territorialprincippet, ifølge hvilket hver medlemsstat skal fastlægge sin straffemyndighed med hensyn til lovovertrædelser, der helt eller delvis begås på deres område. Alle de medlemsstater, der har meddelt oplysninger, overholder dette princip.

Desuden skal medlemsstaterne fastlægge deres straffemyndighed for lovovertrædelser, der begås af en af deres statsborgere eller på vegne af en juridisk person, der er etableret på deres område, medmindre de beslutter at gøre brug af undtagelsesmuligheden i artikel 4, stk. 2, og i den forbindelse følger proceduren i artikel 4, stk. 3. Kommissionen er ikke bekendt med, at medlemsstater skulle have sendt oplysninger til Rådets generalsekretær i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3.

Artikel 5: Udlevering og retsforfølgning

Denne artikel er i vid udstrækning blevet overflødig efter afgørelsen om den europæiske arrestordre¹⁰. Da den videre anvendelighed af artikel 5 kræver en dybtgående analyse af den europæiske arrestordre, dvs. artikel 33, og de efterfølgende gennemførelsesproblemer, f.eks. annullering af gennemførelsesbestemmelserne i en medlemsstat, vil dette spørgsmål blive behandlet i forbindelse med den fortsatte udvikling med hensyn til den europæiske arrestordre.

Artikel 6: International flygtningeret

Kommissionen er ikke i stand til at tage endelig stilling til gennemførelsen af denne bestemmelse, da der mangler oplysninger fra medlemsstaterne herom. Kommissionen har dog ikke set noget tegn på, at den internationale flygtningeret er blevet krænket som følge af gennemførelsen af denne rammeafgørelse.

Artikel 7: Informationsudveksling mellem medlemsstaterne

De fleste medlemsstater har ikke givet oplysninger om gennemførelsen af artikel 7; undtagelserne er Det Forenede Kongerige, Belgien, Letland og Danmark.

Artikel 8: Geografisk anvendelsesområde

Denne bestemmelse fastsætter, at rammeafgørelsen gælder for Gibraltar. Det Forenede Kongerige har meddelt specifikke oplysninger om gennemførelsen i Gibraltar.

4. KONKLUSIONER

Det er ikke alle medlemsstater, der rettidigt har meddelt Kommissionen alle de relevante tekster til deres gennemførelsesbestemmelser. Ved udgangen af marts 2006 havde Kommissionen ikke modtaget nogen oplysninger om gennemførelsen af rammeafgørelsen fra fem medlemsstater. Det er Cypern, Grækenland, Luxembourg, Portugal og Østrig. Estland, Malta, Spanien og Sverige havde kun fremsendt foreløbige eller uspecificerede oplysninger; disse oplysninger giver ikke et tilstrækkeligt grundlag for en tilbundsgående vurdering.

Den retlige vurdering og de konklusioner, der er draget på grundlag heraf, er derfor til tider baseret på ufuldstændige oplysninger.

På den ene side har rammeafgørelsen haft til følge, at der i de fleste medlemsstater findes bestemmelser om strafferetlige sanktioner for hjælp til ulovlig transit og ophold. På den anden side synes der stadig at være meget stor forskel på disse sanktioner; det bør derfor overvejes, om der ved hjælp af et EU-instrument bør tilstræbes en mere omfattende harmonisering. Desuden ser det ud til, at straffelovgivningen i visse medlemsstater (f.eks. Spanien og Nederlandene) ikke indeholder nogen klar skelnen mellem menneskehandel og menneskesmugling. De to rammeafgørelser, der tager sigte på at bekæmpe disse former for kriminalitet, er baseret på forskellige definitioner, som synes at udelukke, at samme straffebestemmelse kan dække begge kriminalitetsformer. Det giver derfor anledning til tvivl

¹⁰ Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

med hensyn til den korrekte gennemførelse og anvendelse af Rådets relevante rammeafgørelse, hvis der ikke sondres mellem menneskehandel og menneskesmugling.

Desuden har Kommissionen ikke været i stand til at få statistiske oplysninger, der viser, hvilken indflydelse rammeafgørelsen i praksis har haft på den ulovlige indvandring. På denne baggrund vil Kommissionen i 2006 foretage en mere praksisorienteret evaluering af den såkaldte *smuglerpakke*, der består af rammeafgørelsen og direktiv 2002/90/EF, også med henblik på at lade et enkelt direktiv træde i stedet for disse to retsakter i overensstemmelse med EF-domstolens dom i sag C-176/03.

Kommissionen skal understrege betydningen af, at der er et harmonisk forhold mellem de relevante strafferetlige bestemmelser og beskyttelsen af flygtninge og asylansøgere. Desuden skal Kommissionen påpege det nyttige i et løbende samarbejde, herunder indbyrdes meddelelse af relevante oplysninger medlemsstaterne imellem. I så henseende kan der dog være behov for en yderligere evaluering på grundlag af mere pålidelige oplysninger.