



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.12.2006
KOM(2006) 770 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

**grundad på artikel 9 i rådets rambeslut av den 28 november 2002 om förstärkning av
den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och
vistelse**

{SEC(2006) 1591}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
2.	Metoder och kriterier för utvärdering av medlemsstaternas lagstiftning i förhållande till detta rambeslut.....	4
2.1.	Utvärderingskriterier	4
2.2.	Bakgrunden till utvärderingen.....	5
2.3.	Rapportens övergripande syfte.....	6
3.	BEDÖMNING	6
4.	SLUTSATSER.....	8

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

grundad på artikel 9 i rådets rambeslut av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

Enligt artikel 9.2 i rådets rambeslut av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för förhindrande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (nedan kallat "rambeslutet") åligger det kommissionen att utarbeta en skriftlig rapport om de åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna för att efterleva rambeslutet¹.

Enligt artikel 9.1 skall medlemsstaterna senast den 5 december 2004 vidta nödvändiga åtgärder för att följa bestämmelserna i rambeslutet. Enligt artikel 9.2 i rambeslutet skall medlemsstaterna senast samma dag till rådets generalsekretariat och kommissionen överlämna texterna till de bestämmelser som överför skyldigheterna enligt detta rambeslut till nationell lagstiftning. På grundval av kommissionens skriftliga rapport skulle rådets senast den 5 juni 2005 bedöma i vilken omfattning medlemsstaterna efterlevt detta beslut. Vad gäller Island och Norge, samt Storbritannien och Irland, måste hänsyn också tas till att beslutet gäller en utveckling av Schengenregelverket. Därför bedöms Islands och Norges efterlevnad av rambeslutet på grundval av ett särskilt förfarande som avtalats med dessa båda stater. Norge har meddelat att de grundläggande kraven har efterlevs i enlighet med artikel 8.2. c i avtalet och rådets direktiv samt att rådets rambeslut nu kan bli bindande i Norge. Samtidigt har Norge ännu inte till kommissionen översänt texten till den berörda nationella lagstiftningen.

Värdet av denna rapport är därför till stor del beroende av att de nationella uppgifter som kommissionen tagit emot är av god kvalitet och korrekta. Kommissionen påminde medlemsstaterna om deras skyldigheter i en skrivelse av den 7 december 2004.

Kommissionen hade slutligen vid utgången av mars 2005 inte fått några eller endast preliminära uppgifter om genomförandet av rambeslutet från fem medlemsstater, nämligen Österrike, Cypern, Grekland, Luxemburg och Portugal. De uppgifter som lämnats in av fyra medlemsstater – Estland, Malta, Spanien och Sverige – var antingen endast preliminära eller inte tillräckligt specifika och kan därför inte ligga till grund för en ingående bedömning.

Fastän den 5 december 2004 var sista dagen för att inkomma med texten om genomförandebestämmelser har även uppgifter som inkommit fram till mars 2006 så långt möjligt beaktats i rapporten.

Ett arbetsdokument från kommissionen som bifogas denna rapport innehåller en ingående analys av de nationella åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna för att efterleva rambeslutet.

1 EGT L 328, 5.12.2002, s. 1.

Irland har meddelat att i enlighet med artikel 6.3 i beslut 2002/192/EG skulle landets genomförande av åtgärder enligt Schengenregelverket äga rum när regelverket genomförts genom en bestämmelse enligt artikel 4.1 i samma beslut. Därför skulle rambeslutet från november 2002 (2002/946/JHA) ännu inte kunna genomföras av Irland. Storbritannien däremot överlämnade uppgifter om genomförandet av rambeslutet.

2. METODER OCH KRITERIER FÖR UTVÄRDERING AV MEDLEMSSTATERNAS LAGSTIFTNING I FÖRHÅLLANDE TILL DETTA RAMBESLUT

Rambeslutet grundar sig på fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), särskilt artikel 29, artikel 31 e och artikel 34.2 b i detta.

Ett direktiv är den rättsakt som närmast kan jämföras med ett rambeslut². Båda typerna av rättsakter är bindande för medlemsstaterna i fråga om vad som skall uppnås, men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Rambeslut träder emellertid inte omedelbart i kraft. Kommissionen kan inte väcka talan vid EG-domstolen – åtminstone inte enligt EU-lagstiftningens nuvarande ståndpunkt – för att verkställa införlivandebestämmelserna för ett rambeslut. EG-domstolen kan dock avgöra alla tvister mellan medlemsstater med avseende på tolkning eller tillämpning (inklusive införlivandet) av ovan nämnda instrument. Ett utövande av denna rättighet förutsätter en solid faktagrund, vilket kommissionens rapport kan bidra till att skapa.

2.1. Utvärderingskriterier

För att på objektiv grund kunna bedöma huruvida rambeslutet tillfullo har genomförts av en medlemsstat har vissa allmänna kriterier tagits fram som gäller för direktiv. Dessa kriterier kan i tillämpliga delar också användas för rambeslut:

1. För genomförande av det resultat som skall uppnås skall sådana former och tillvägagångssätt väljas som garanterar att direktivet fungerar effektivt med hänsyn till syftet³.
2. Varje medlemsstat skall genomföra direktiv på ett sätt som tillgodoser kraven på tydlighet och rättssäkerhet och således införliva bestämmelserna i direktivet i bindande nationella bestämmelser⁴.
3. Ett införlivande förutsätter inte nödvändigtvis att exakt samma ordalydelse som används i direktivet införs. Sålunda kan exempelvis lämpliga redan befintliga bestämmelser vara tillräckliga, så länge som det på ett tillräckligt tydligt och exakt sätt säkerställs att direktivet tillfullo tillämpas⁵.

2 Artikel 249 i EG-fördraget.

3 Se relevant rättspraxis om genomförande av direktiv: Mål 48/75, Noël Royer, Rec. 1976 s. 497 (ss. s. 518), svensk specialutgåva III, s. 73.

4 Se relevant rättspraxis om genomförande av direktiv: Mål 239/85, kommissionen mot Belgien, Rec. 1986, s. 3645 (ss. s. 3659) [svensk översättning saknas]. Se också EG-domstolens dom av den 1 mars 1983 i mål 300/81, kommissionen mot Italien, Rec. 1983, s. 449 (ss. s. 456) [svensk översättning saknas].

5 Se gällande rättspraxis om genomförande av direktiv, till exempel domstolens dom i mål 29/84, kommissionen mot Tyskland, Rec. 1985, s. 1661.

4. Direktiv skall genomföras inom den tidsfrist som föreskrivs i dem⁶.

Båda typerna av rättsakter är bindande ”när det gäller de resultat som skall uppnås”. Det kan definieras som en rättslig eller faktisk situation som motsvarar det planerade resultat som det aktuella fördragsenliga instrumentet syftade till⁷.

Den allmänna utvärderingen av medlemsstaternas efterlevnad av rambeslutet bygger – där så är möjligt – på ovan nämnda kriterier.

2.2. Bakgrunden till utvärderingen

En preliminär iakttagelse gäller den rättsliga bakgrunden och uppföljningen av utvärderingsrapporten. Som redan framgår av EU-fördraget saknar kommissionen möjligheter att inleda överträdelseförfaranden mot medlemsstaterna. Kommissionens rättsliga utvärdering av de rambeslut och direktiv som innebär att medlemsstaterna åläggs samma typ av mål bygger emellertid på samma principer och metoder.

En andra preliminär iakttagelse gäller hur det reglerade området ser ut. Detta rambeslut kompletterar andra instrument som har antagits för att bekämpa illegal invandring, olaglig anställning, människohandel och sexuellt utnyttjande av barn. Syftet är en förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse. Det kompletterar direktiv 2002/90/EG⁸ (nedan kallat ”direktivet”).

I fråga om påföljder omfattar rambeslutet bestämmelser om att varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att se till att de överträdelser som anges i direktivet beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, inbegripet, åtminstone i allvarliga fall, påföljder som innebär frihetsberövande som kan medföra utlämning⁹. Sådana påföljder kan kompletteras med beslag av de fortskaffningsmedel som använts för att begå brottet, förbud mot att direkt eller genom mellanhand utöva det yrke med hjälp av vilket brottet begåtts eller landsförvisning. Dessutom skall påföljderna medföra frihetsstraff med en högsta straffsats som inte får understiga åtta år, om de har begåtts i vinstsyfte eller om de begåtts som ett led i en kriminell organisations verksamhet eller om de har varit förenade med livsfara för de personer som utsätts för brottet.

Den 13 september 2005 ogiltigförklarade Europeiska gemenskapernas domstol rådets rambeslut om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser, eftersom beslutet fattats utanför Europeiska gemenskapens ramar (mål C-176/03) och därmed överskrider gemenskapens befogenheter. I domen lämnas en redogörelse av fördelningen av befogenheter mellan gemenskapen och unionen avseende straffrättslig lagstiftning. En utvärdering av effekterna och eventuella tillkortakommanden i det regelverk som skall motverka hjälp till med illegal invandring, dvs. direktiv 2002/90/EG och rådets rambeslut 2002/946/RIF, kommer att genomföras. Detta sker för att avgöra om det krävs en skärpning av lagstiftningen

6 Se relevant rättspraxis om genomförande av direktiv, till exempel: Mål 52/75, kommissionen mot Italien, Rec. 1976, s. 277. För en överblick, se kommissionens årliga rapporter om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning, till exempel KOM(2001) 309 slutlig.

7 Se PJG Kapteyn och P. Verloren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, tredje upplagan, 1998, s. 328.

8 EGT L 328, 5.12.2002, s. 17

9 I princip innebär detta att medlemsstaterna skall möjliggöra frihetsstraff eller skyddsåtgärder som maximalt uppgår till minst ett år.

och kommer dessutom att beakta effekten av domen i syfte att ersätta dessa båda lagar med ett enda direktiv.

2.3. Rapportens övergripande syfte

I rapporten bedöms i vilken utsträckning som medlemsstaterna har efterlevt rambeslutet.

3. BEDÖMNING

Målet med rambeslutet är att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning avseende kampen mot illegal invandring i syfte att förstärka den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

Dessutom införs därmed åtgärder som bör vidtas för att bekämpa hjälp till illegal invandring, både i samband med olaglig gränspassage i strikt mening och i avsikt att stödja nätverk som utnyttjar människor. Det anses därför mycket viktigt att genomföra en tillnärmning av befintliga rättsliga bestämmelser. I synnerhet gäller detta dels den exakta definitionen av överträdelsen i fråga och möjliga undantag, vilket behandlas i rådets direktiv, dels minimibestämmelser för påföljderna, ansvar för juridiska personer och behörighet, vilket behandlas i detta rambeslut.

De uppgifter som kommissionen erhållit varierar avsevärt, särskilt i fråga om fullständighet. Detta framgår av bilagan till rapporten som innehåller uppgifter från medlemsstaterna. Samtliga medlemsstater har dock inte försett kommissionen med alla texter som ingår i deras genomförandebestämmelser. Bedömningen och slutsatserna grundas därför i vissa fall på ofullständiga uppgifter.

Artikel 1: Påföljder

Det åligger medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att de överträdelser som anges i direktivet avseende hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse skall beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, inbegripet påföljder som innebär frihetsberövande som kan medföra utlämning och andra påföljder om så är lämpligt. Detta innebär särskilt att medlemsstaterna måste följa definitionerna i artikel 1.a (avsiktlig hjälp till en person att illegalt resa in på eller passera genom en medlemsstats territorium) och artikel 1.b (avsiktlig hjälp i vinstsyfte till en person att illegalt resa in på eller passera genom en medlemsstats territorium). Samtidigt måste hänsyn tas till artikel 1.2 i direktivet, enligt vilken varje medlemsstat får besluta att inte införa påföljder för sådant handlande som avses i artikel 1 a om syftet med handlandet är att ge humanitärt stöd till personen i fråga.

I de flesta anmälda lagtexter är hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse, dvs. avsiktlig hjälp till en person att illegalt resa in i eller passera genom en medlemsstats territorium eller hjälp att i vinstsyfte vistas på en medlemsstats territorium i strid med gällande lag straffbart enligt straffrätten. Samma sak gäller deltagande i, anstiftan av och försök att begå sådana handlingar. Samtidigt förekommer fortfarande många olika påföljder. De sträcker sig från böter som minimistraff till fängelse i upp till femton år som maximistraff under försvårande omständigheter. Detta står emellertid inte i strid med rambeslutet eftersom detta endast gäller minimitillnärmning.

Fastän det inte föreskrivs i beslutet utan bara omtalas som en möjlighet har emellertid de flesta medlemsstater regler som möjliggör beslag av fortskaffningsmedel, förbud mot utövande av vissa yrken eller verksamheter och landsförvisning.

I huvuddelen av den anmälda lagstiftningen fastställs det, i enlighet med artikel 1.3 i rambeslutet, att gärningar som begåtts i vinstsyfte eller om de begåtts som ett led i en kriminell organisations verksamhet eller om de har varit förenade med livsfara för de personer som utsätts för brottet anses ha begåtts under försvårande omständigheter och leda till stränga påföljder. Det är en skyldighet som följer av rambeslutet.

Artiklarna 2 och 3: Ansvar och påföljder för juridiska personer

I rambeslutet införs begreppet ”juridiska personers ansvar” parallellt med fysiska personers. Därmed åligger det medlemsstaterna att säkerställa att juridiska personer kan ställas till svars för de brott som anges i artiklarna 1 och 2 och som begås för den juridiska personens räkning av en person som har en ledande ställning inom den juridiska personen. Ansvaret behöver inte bara vara straffrättsligt. Påföljderna för juridiska personer skall vara ”effektiva, proportionella och avskräckande”.

Vad gäller uppgifter om de nationella systemen som överlämnats till kommissionen innehåller i varje fall de flesta medlemsstaters lagstiftning möjligheten att åtminstone besluta om påföljder för juridiska personer genom administrativa åtgärder.

Det är bara enligt tjeckisk, lettisk och slovakisk lagstiftning som juridiska personer inte kan hållas ansvariga för brott.

Artikel 4: Behörighet

I artikel 4 i rambeslutet anges de fall då medlemsstaterna är skyldiga att fastställa sin behörighet med avseende på sådana överträdelser som avses i artikel 1. Huvudregeln är territorialitetsprincipen, enligt vilken varje medlemsstaterna är skyldig att fastställa sin behörighet med avseende på sådana överträdelser som helt eller delvis begåtts på dess territorium. Varje medlemsstat som inkommit med uppgifter efterlever denna princip.

Medlemsstaterna måste fastställa sin behörighet för överträdelser som begås av en av dess medborgare eller juridiska personer som är etablerad på denna medlemsstats territorium, såvida de inte beslutat att använda sig av möjligheten att inte tillämpa behörighetsregeln i enlighet med artikel 4.2 i enlighet med föreskrifterna i artikel 4.3. I skrivande stund har kommissionen ingen vetskap om att någon medlemsstat skall ha översänt upplysningar till rådets generalsekretariat i enlighet med artikel 4.3.

Artikel 5: Utlämning och åtal

Denna artikel har till större delen ersatts av beslutet om en europeisk arresteringsorder¹⁰. Eftersom en vidare tillämpning av artikel 5 kräver en fördjupad analys av europeiska arresteringsordern, t.ex. artikel 33 däri, och därpå följande införlivandeproblem, t.ex. annullering av införlivandebestämmelserna i en medlemsstat, skall denna fråga tas upp i samband med den vidare utvecklingen av europeiska arresteringsordern.

10 Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna.

Artikel 6: Internationell flyktingrätt

På grund av att medlemsstaterna inte inkommit med tillräckliga upplysningar kan kommissionen inte fatta något slutgiltigt beslut om genomförandet av denna bestämmelse. Kommissionen har emellertid inga indikationer på att den internationella flyktingrätten har överträtts till följd av genomförandet av detta rambeslut.

Artikel 7: Överföring av uppgifter mellan medlemsstaterna

Medlemsstaterna har i allmänhet inte tillhandahållit några uppgifter om införlivandet av artikel 7. Undantag är Storbritannien, Belgien, Lettland och Danmark.

Artikel 8: Territoriell tillämpning

I denna bestämmelse slås fast att rambeslutet skall tillämpas i Gibraltar. Storbritannien har tillhandahållit särskilda uppgifter om genomförandet i Gibraltar.

4. SLUTSATSER

Alla medlemsstater har inte i rättan tid försett kommissionen med alla relevanta texter om genomförandet av bestämmelserna. I slutet av mars 2006 hade kommissionen inte erhållit uppgifter från fem medlemsstater om genomförandet av rambeslutet. Medlemsstaterna i fråga är Österrike, Cypern, Grekland, Luxemburg och Portugal. Estland, Malta, Spanien och Sverige tillhandahöll endast preliminära eller oprecisa uppgifter. Uppgifterna utgör inte en tillräcklig grund för en djupgående bedömning.

Den juridiska bedömningen och slutsatserna därav bygger därför ibland på otillräckliga uppgifter.

En av följderna av beslutet är å ena sidan att det i flertalet medlemsstater finns straffrättsliga bestämmelser som föreskriver straff för hjälp till illegal transitering och vistelse. Å andra sidan förefaller dessa straff alltjämt vara mycket olika. Därför kan det vara motiverat att börja överväga EU-lagstiftning för att uppnå större harmonisering. Vidare förefaller det som om den straffrättsliga lagstiftningen i vissa medlemsstater (t.ex. Spanien och Nederländerna) inte omfattar någon klar åtskillnad mellan människohandel och flyktingsmuggling. De båda rambesluten, som syftar till att bekämpa dessa former av brottslighet, grundar sig på olika definitioner som ögonskenligen utesluter att samma straffrättsliga bestämmelser täcker båda brottstyperna. Därför anmäler sig tvivel om att rådets rambeslutet genomförs och tillämpas på ett korrekt sätt, om det inte görs någon åtskillnad mellan människohandel och flyktingsmuggling.

Därutöver har kommissionen inte lyckats få tag i statistiska uppgifter som visar hur rambeslutet konkret påverkar den illegala invandringen. Mot bakgrund av detta kommer kommissionen under 2006 att genomföra en mer praktiskt inriktad utvärdering av det regelverk som skall motverka hjälp till olaglig invandring, dvs. rambeslutet och direktiv 2002/90/EG. Utvärderingen sker också med avseende på att omvandla dessa lagar till ett enda direktiv i enlighet med EG-domstolens beslut i mål C-176/03.

Dessa första EU-instrument om olagligt stöd till illegal inresa och vistelse bör kompletteras med åtgärder särskilt inriktade på anställning av tredjelandsmedborgare som illegalt uppehåller sig i landet, givet att möjligheten att få en sådan illegal anställning är en viktig faktor för att

illegalt invandra till EU. Kommissionen kommer därför att i början av 2007 föreslå bindande regler om påföljder för arbetsgivare som anställer tredjelandsmedborgare som illegalt uppehåller sig i landet.

Kommissionen vill betona vikten av harmoni mellan relevanta straffrättsliga bestämmelser och skyddet för flyktingar och asylsökande. Därutöver understryker kommissionen vikten av fortsatt samarbete, vilket också inbegriper utbyte av relevanta uppgifter mellan medlemsstaterna. Mot den bakgrunden kan det emellertid bli nödvändigt med ytterligare utvärdering på grundval av mer tillförlitliga uppgifter.