



EU-note

Til orientering af medlemmerne af Europaudvalget, Retsudvalget og Udvalget for Udlændinge og Integration

EU vil styrke bekæmpelsen af migrantsmugling

Sammenfatning

Europa-Kommissionen foreslår at styrke kampen mod migrantsmugling i EU. Det skal bl.a. ske gennem skærpede strafferammer for migrantsmuglere og en stærkere rolle for Europol i bekæmpelsen af organiserede smuglernetværk. Kommissionens udspil består af to forskellige EU-lovgivningsforslag, som skal forstærke: 1) Indsatsen mod smuglere, som hjælper tredjelandsborgere til ulovlig indrejse i EU, og 2) Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling (EMSC), som blev etableret under Europol i 2016.

Europaudvalget har udvalgt de to EU-forslag om bekæmpelse af migrantsmugling som særligt prioriterede forslag fra Kommissionens arbejdsprogram for 2024. Det betyder, at regeringen skal forelægge de to forslag i de ansvarlige fagudvalg senest den 20. marts 2024.

30. januar 2024

Det Internationale
Sekretariat
Morten Knudsen.
EU-konsulent

EU har de seneste år oplevet en stigning i antallet af ulovlige indrejser. I 2022 registrerede EU-landene tilsammen omkring 331.000 ulovlige indrejser ved de eksterne grænser, hvilket er det højeste antal siden 2016. Og tallene ser ikke ud til at gå ned. I 2023 lå tallet på ca. 281.000 frem til udgangen af september, hvilket udgør en stigning på 18 pct. i forhold til samme periode i 2022. Migrantsmugling er ifølge Kommissionen drivkraften bag denne stigning i ulovlige indrejser. Ifølge en vurdering fra Europol kommer 90 pct. af dem, der rejser ulovligt ind i EU, ind med hjælp fra menneskesmuglere organiseret i kriminelle netværk. Frontex modtog i 2022 indberetninger om hele 15.000 migrantsmuglere fra EU-landene.

Ifølge Kommissionen tjener smuglernetværkene store summer (mellem 4,7 og 6 mia. euro årligt) på deres kriminelle aktiviteter. Samtidig anslår Kommissionen, at netværkenes aktiviteter har ført til, at over 28.000 er registreret som døde eller savnede i Middelhavet siden 2014.



EU-Kommissionen har på denne baggrund fremlagt et udspil til fælles europæiske tiltag, som skal være med til at forebygge og bekæmpe migrantsmugling i EU.

Den lovgivningsmæssige del af udspillet har to overordnede formål:

- 1) Ajourføring af EU's 20 år gamle regler om ulovlig indrejse og transit i EU.
- 2) 2) Styrkelse af Europols rolle i kampen mod migrantsmugling.

Kommissionen lægger samtidig op til, at EU skal øge samarbejdet med partnerlande om bekæmpelsen af migrantsmugling gennem skabelsen af en Global alliance mod migrantsmugling.

Hvor kommer migranterne ind i EU?

Migranterne og migrantsmuglerne kommer først og fremmest ind i EU via lande, som er placeret på de [centrale migrationsruter](#): Albanien, Algeriet, Belarus, Bosnien-Hercegovina, Libyen, Moldova, Montenegro, Marokko, Nordmakedonien, Rusland, Senegal, Serbien, Tunesien, Tyrkiet og Ukraine. Hovedmigrationsruterne ind i EU er ifølge FRONTEX: Den østlige middelhavsroute, vestlige Middelhavsroute, vestlige Balkanroute, centrale Middelhavsroute, vestlige Afrikarute, østlige grænserute og kanalruten.

Danmark og det nye udspil

Europaudvalget har udvalgt det nye udspil om bekæmpelse af migrantsmugling fra Kommissionens arbejdsprogram for 2024 i henhold til de nye procedurer for Folketingets behandling af særligt prioriterede EU-forslag¹. Det betyder bl.a., at den ansvarlige minister skal forelægge udspillet i det relevante fagudvalg i Folketinget senest 8 uger efter, at det foreligger i en dansk sprogversion².

Kommissionens udspil består af to forskellige EU-lovgivningsforslag: 1) Et nyt forslag til direktiv om bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse, transit og ulovligt ophold i EU og 2) Et forslag til forordning om revision af Europolfordningen³. Ifølge oplysninger fra regeringen forventes de to forslag at blive forelagt i Folketinget af henholdsvis udlændinge- og integrationsministeren og af justitsministeren.

¹ Se Europaudvalgets beretning af 29. september 2023.

² Kommissionen fremlagde de to forslag den 28. november 2023, men de forelå først i en dansk sprogversion henholdsvis den 24. januar og den 17. januar 2024

³ Kommissionens udspil består af et forslag til direktiv om ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold ([Kom\(2023\)755](#)) og et forslag om ændring af Europolfordningen ([Kom\(2023\)754](#)).



Begge forslag er omfattet af det danske retsforbehold, hvilket betyder, at Danmark ikke vil være bundet af dem, ligesom Danmark ikke vil kunne deltage i afstemningen om dem i Rådet. Danmark vil dog efterfølgende kunne deltage i de vedtagne retsakter på et mellemstatsligt grundlag bl.a. i kraft af vores traktatfæstede ret til at deltage i Schengensamarbejdet⁴ og den danske sær aftale med Europol fra 2017.

Hvad er der i direktivforslaget om bekæmpelse af ulovlige indrejser?

Kommissionens forslag til et nyt direktiv om bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i EU skal erstatte de gældende EU-regler på området fra 2002⁵. Forslaget har overordnet set fem formål.

1. Mere effektiv efterforskning, retsforfølgelse og sanktionering af kriminelle smuglernetværk, som står bag smuglingen af migranter ind i EU.
2. Højere strafferammer for migrantsmugling.
3. Udvidelse af EU-landenes strafferetlige kompetence.
4. Styrkelse af EU-landenes ressourcer til bekæmpelse af migrantsmugling.
5. Bedre indsamling og indberetning af data.

1) *Mere effektiv retsforfølgelse af smuglernetværk*

Først og fremmest ønsker Kommissionen at fastsætte mere præcise definitioner på, hvad der udgør en strafbar handling, hvis man hjælper en tredjelandsborger til ulovligt at rejse ind i EU. En sådan præcisering skal give myndighederne bedre muligheder for at retsforfølge de organiserede kriminelle netværk, som står bag smuglingen af migranter. Ifølge Kommissionen lider de nuværende EU-regler bl.a. under for brede definitioner, hvilket f.eks. har gjort det vanskeligt at skelne migrantsmugling fra humanitær bistand.

Ifølge Kommissionen skal hjælp til ulovligt at indrejse i EU bl.a. være strafbart, hvis den udføres med henblik på at opnå økonomisk eller materiel vinding, eller hvis overtrædelsen med sandsynlighed vil forvolde alvorlig skade på en person⁶. Det skal også være strafbart offentligt at ansøre tredjelandsborgere (f.eks. på sociale medier eller hjemmesider) til at rejse ind i EU eller tage ophold i EU. Samtidig præciserer Kommissionen, at formålet

⁴ Det fremgår i protokol nr. 22 om de danske forbehold, hvor Danmark kan benytte den såkaldte Schengenteknik til at deltage i alle EU-retsakter, som udgør en viderebygning af Schengensamarbejdet.

⁵ Rådets direktiv 2002/90/EF af 28. november 2002 om definition af hjælp til ulovlig indrejse og Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA om styrkelse af de strafferetlige rammer.

⁶ Definitionen af en »lovovertrædelse« fastsættes i art. 3 i forslaget til direktiv (Kom(2023)0755).



med forslaget ikke er at kriminalisere humanitær bistand eller hjælp til familiemedlemmer, ligesom hensigten ikke er at gøre det strafbart for tredjelandsborgere at blive smuglet ind i EU⁷.

Kommissionen foreslår også klarere definitioner på, hvornår der er tale om særligt »grove lovovertrædelser«, som vil skulle straffes hårdere⁸. Det gælder f.eks. hvis den strafbare handling er begået inden for rammerne af en kriminel organisation, forvolder alvorlig skade på tredjelandsborgere eller bringer de pågældende tredjelandsborgers liv i fare.

2) *Højere strafferammer*

Et andet centralt element i Kommissionens forslag er at skærpe strafferammerne for migrantsmugling. Strafferammerne skal ifølge forslaget afspejle lovovertrædelsens grovhed, så straffen øges i takt med grovheden af overtrædelsen.

Kommissionen foreslår således, at hjælp til tredjelandsborgere til ulovlig indrejse i EU som udgangspunkt mindst skal kunne straffes med op til 3 års fængsel, mens lovovertrædelser af særligt grov karakter, som forårsager en tredjelandsborgers død, som minimum skal kunne straffes med op til 15 års fængsel.

Medlemsstaterne har dog fortsat frihed til at fastsætte et højere maksimum for strafferammen, end EU-direktivet foreskriver. EU-traktaterne tillader nemlig alene EU at vedtage minimumsregler for medlemsstaternes strafferammer for de berørte lovovertrædelser⁹.

3) *Udvidelse af EU-landenes strafferetlige kompetence*

Kommissionen lægger samtidig op til, at medlemsstaterne skal udvide deres strafferetlige kompetence til at kunne retsforfølge strafbare handlinger begået i forbindelse med migrantsmugling¹⁰. Bl.a. skal medlemsstaterne udvide deres straffemyndighed til også at omfatte overtrædelser begået ombord på skibe og på fly, som er registreret i en medlemsstat eller fører dens flag¹¹, og

⁷ Denne præcisering omtales i recital 7 i forslaget til direktiv (Kom(2023)755).

⁸ Definitionen af en »grov lovovertrædelse« er fastsat i art. 4 i forslaget til direktiv (Kom(2023)0755).

⁹ Forslaget har hjemmel i TEUF art. 83, stk. 1 og 2 (strafferetligt samarbejde), som kun giver EU mulighed for at fastsætte minimumsregler i form af direktiver for strafbare handlinger og strafferammerne herfor på områder med kriminalitet af særligt grov karakter med grænseoverskridende karakter.

¹⁰ Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA af 28. november 2002.

¹¹ Ifølge EU's rammeafgørelse 2002/946/RIA er medlemsstaterne allerede forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at fastlægge deres jurisdiktion med hensyn til lovovertrædelser omfattet af rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1, og som er begået: a) helt eller delvis på dens



overtrædelser begået af juridiske personer, som driver forretning, men ikke nødvendigvis er etableret i EU¹².

4) *Styrkelse af EU-landenes ressourcer til bekæmpelse af migrantsmugling.* Medlemsstaterne skal afsætte tilstrækkeligt med ressourcer til nationale myndigheder, som tager sig af opdagelse, efterforskning og retsforfølgelse af personer, som overtræder direktivets bestemmelser. De skal navnlig sørge for, at de ansvarlige nationale myndigheder råder over et tilstrækkeligt antal kvalificerede medarbejdere og tilstrækkelige finansielle, tekniske og teknologiske ressourcer, så de kan udføre deres opgaver effektivt. Det fremgår dog ikke af forslaget, hvad der nærmere bestemt må anses for at være et tilstrækkeligt antal medarbejdere eller tilstrækkelige ressourcer.

5) *Bedre indsamling og indberetning af data*

Medlemsstaterne skal indberette statistiske data til Kommissionen om deres indsats for at bekæmpe ulovlig migration, herunder hvordan overtrædelserne behandles i de nationale strafferetlige systemer. Formålet med disse indberetninger er at sikre, at EU og medlemsstaterne får bedre adgang til solide, omfattende og sammenlignelige data om migrantsmuglingen.

Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne hvert år indsamler, offentliggør og sender statistiske data til Kommissionen om eksempelvis antallet af tredjelandsborgere, som er genstand for overtrædelser (fordelt på statsborgerskab, køn og alder), gennemsnitsvarigheden af den strafferetlige efterforskning af sager og antallet af personer, som er dømt for strafbare forseelser omfattet af direktivet (fordelt på statsborgerskab og køn) m.v¹³.

Hvad er der i forordningsforslaget om styrket Europol?

Formålet med Kommissionens forslag til revision af Europolforordningen er at forstærke Europols rolle i kampen mod migrantsmugling. Det skal især ske gennem en udbygning af *Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling*, som i 2016¹⁴ blev etableret under Europol som et

område, b) af en af dens statsborgere eller c) på vegne af en juridisk person, der er etableret på denne medlemsstats område.

¹² Se art. 12 i direktivforslaget.

¹³ Se art. 17(2) i direktivforslaget.

¹⁴ Lanceringen af *Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling* fulgte en beslutning fra EU's justits- og indenrigsministre fra november 2015. Europol blev inviteret af justits- og indenrigsministrene til at fremskynde etableringen af Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling og styrke dets kapacitet til at støtte medlemsstaterne i bedre forebyggelse og bekæmpelse af migrantsmugling.



kontaktpunkt, der skal støtte medlemsstaterne i deres indsats for at forebygge og bekæmpe migrantsmugling.

Kommissionen lægger op til at styrke centeret gennem følgende tiltag:

1. Øget samarbejde mellem EU-agenturer.
2. Bedre styring og koordinering på EU-plan.
3. Bedre informationsdeling.
4. Flere ressourcer.
5. Udvikling af de operationelle taskforcer og indsættelse af Europol i medlemslandene.

1) Øget samarbejde mellem EU-agenturer

Der er ifølge Kommissionen behov for bedre koordinering, udveksling af oplysninger og operationelt samarbejde på EU-plan om bekæmpelsen af migrantsmugling. Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling skal derfor arbejde tættere sammen med EU-agenturer som Eurojust og Frontex, som også bidrager til bekæmpelsen af migrantsmugling. For at opnå dette foreslår Kommissionen bl.a., at centeret sammensættes af personale fra såvel Europol som udstationerede forbindelsesofficerer fra medlemsstaterne, Eurojust og Frontex.

2) Bedre koordinering på EU-plan

Kommissionen foreslår, at Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling skal løfte en række strategiske og operationelle opgaver for at afhjælpe manglen i EU på strategiske analyser og forbedre koordineringen og styringen på EU-plan af bekæmpelsen af migrantsmugling¹⁵.

På det strategiske niveau skal centeret bl.a. udarbejde strategiske analyser, trussels- og situationsvurderinger, årsrapporter og overvåge »tendenser« inden for migrantsmugling og menneskesmugling.

På det mere operationelle plan skal centeret bl.a. kunne hjælpe medlemsstaternes myndigheder med koordination, organisering og gennemførelse af efterforskningsopgaver og operationelle foranstaltninger i kampen mod migrant- og menneskesmugling.

3) Bedre deling af information

Europol og EU-landene skal blive bedre til at udveksle informationer om migrantsmugling og menneskehandel. Kommissionen lægger derfor op til at pålægge medlemsstaterne at dele oplysninger (herunder biometriske) med Europol om disse emner. Det skal bl.a. ske ved, at der stilles krav om, at EU-

¹⁵ Se artikel 5 og 6 i forordningsforslaget.



landenes kompetente myndigheder skal etablere en direkte forbindelse til Europol's krytteredede kommunikationsplatform SIENA¹⁶.

Også Europol's mulighed for at udveksle informationer med tredjelandes myndigheder skal forbedres. Kommissionen foreslår bl.a., at Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling får til opgave at bistå med dette ved at identificere sager om migrantsmugling, som kræver samarbejde med tredjelande, herunder udveksling af personoplysninger med disse landes kompetente myndigheder¹⁷.

4) Flere nationale ressourcer

Medlemsstaterne pålægges også at udpege specialiserede tjenester i tilknytning til deres ansvarlige myndigheder, som kan bistå med bekæmpelsen af migrant- og menneskesmugling. Medlemsstaterne forpligtes til at udstyre disse tjenester med tilstrækkeligt med menneskelige og finansielle ressourcer, så de kan udføre deres arbejde effektivt.

Medlemsstaterne skal samtidig sørge for, at disse tjenester indsamler og hurtigst muligt deler al relevant information med Europol og de øvrige medlemsstater enten direkte eller via SIENA.

5) Operationelle taskforcer og indsættelse af Europol i medlemslandene

Endelig lægger Kommissionen med forslaget op til at videreudvikle de operationelle taskforcer (OTC)¹⁸, som medlemslandene i dag kan oprette til efterforskning af organiserede kriminelle netværk, der udgør en stor kriminalitetstrussel for Europol-medlemslandene (HVT¹⁹). De operationelle task forcer sammensættes af personale fra de deltagende medlemslande og Europol. Også tredjelande kan inviteres med i en OTC.

Kommissionen foreslår samtidig, at det skal være muligt for Europol at indsætte medarbejdere på en medlemsstats område med henblik på at yde operationel støtte efter anmodning fra medlemsstaten. Europol skal også kunne udstationere eksperter til tredjelande, hvis Europol har indgået samarbejdsaftaler med disse. Derudover foreslår Kommissionen at oprette en reservepulje af nationale eksperter, som hurtigt kan stilles rådighed for

¹⁶ SIENA bruges til at udveksle oplysninger af følsom karakter i sager, som bl.a. omhandler efterretning og efterforskning inden for Europol's mandatområder på tværs af grænserne inden for EU og de tilknyttede tredjelande.

¹⁷ Ifølge art. 25(5) i Europolforordningen kan Europol's administrerende direktør give tilladelse til en sådan udveksling af personoplysninger til et tredjelandets kompetente myndigheder i behørigt begrundede tilfælde.

¹⁸ Operationel Task Forces.

¹⁹ Organiserede kriminelle, der udgør en stor kriminalitetstrussel for to eller flere Europol-medlemslande, og som begår kriminalitet, der er omfattet af Europol's mandat betegnes i Europol som High Value Targets (HVT).



Europol med henblik på at bidrage med operationel støtte i forbindelse med udstationeringer.

Hvad koster det?

Kommissionen foreslår at øge Europols finansielle og menneskelige ressourcer med samlet set 50 mio. euro og 50 nye medarbejdere for perioden frem til 2027, for at styrke Europol og det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling. Kommissionen foreslår, at udgifterne finansieres over EU's budget.

Hvor det er nødvendigt og påkrævet pga. hensynet til eksisterende eller nye opgaver for Europol, foreslår Kommissionen dog, at medlemsstaterne også skal kunne bidrage direkte til Europols budget.

Hvad skal der ske nu?

De to lovgivningsforslag skal vedtages af både Rådet og Europa-Parlamentet efter EU's almindelige lovgivningsprocedure²⁰.

Det belgiske EU-formandskab har foreløbig sat sagen på et RIA-rådsmøde til en generel orientering den 13.-14. juni 2024. Europa-Parlamentet har endnu ikke udpeget en ordfører for de to forslag. Der er således stadig lang vej endnu, og det kan næppe forventes, at Rådet og Parlamentet for alvor kommer gang i forhandlingerne om de to forslag før efter europaparlamentsvalgene i 2024 og indsættelsen af en ny Europa-Kommission til efteråret.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.

²⁰ Forslagene har hjemmel i henholdsvis TEUF art. 83 (2) (strafferetligt samarbejde) og TEUF art. 85(1), 87(2) og 88(2) (1) (politisamarbejde) og vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art. 294.