

Grund- og nærhedsnotat

Folketingets Europaudvalg



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

UDVIDET GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsregler for forebyggelse og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i Unionen og om erstatning af Rådets direktiv 2002/90/EF og Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA

KOM (2023) 755

Nyt notat

Dette udvidede grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udlændinge- og Integrationsudvalget og Retsudvalget.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til direktiv om fastsættelse af minimumsregler for forebyggelse og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i Unionen og om erstatning af Rådets direktiv 2002/90/EF og Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA. Forslaget skal skabe klarhed om, hvilke handlinger, der skal gøres strafbare i forbindelse med hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold, herunder handlinger, der gennemføres med henblik på at opnå økonomiske eller materielle fordele eller løfte herom, handlinger der med stor sandsynlighed vil forvolde alvorlig skade på en person, selv om de ikke giver økonomiske eller materielle fordele og tilfælde af offentlig ansproing af tredjelandstatsborgere, f.eks. via

¹ Forslaget er fremsat efter Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Da direktivet i imidlertid udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af direktivet afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4".

20. februar 2024

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2024 - 1606
Akt-id 2595116

internettet, til ulovlig indrejse og transit eller ulovligt ophold i Den Europæiske Union. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, men udgør en udbygning af Schengenreglerne. Danmark skal derfor inden seks måneder efter vedtagelsen beslutte, om Danmark vil gennemføre retsaktens i dansk ret og dermed være bundet på mellemstatsligt grundlag. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Hvis Danmark tilslutter sig forslaget på mellemstatsligt grundlag, vurderes det at have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2023) 755 af 28. november 2023 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsregler for forebyggelse og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i Unionen og om erstatning af Rådets direktiv 2002/90/EF og Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA.

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Direktivforslaget indgår i en pakke af foranstaltninger, der har til formål at modernisere og styrke den eksisterende retlige ramme og give EU et retligt grundlag, der er egnet til effektiv bekæmpelse af menneskesmugling. Forslaget ledsages af Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om styrkelse af politisamarbejdet i forbindelse med forebyggelse, opdagelse og efterforskning af smugling af migranter og menneskehandel og om forøgelse af Europols støtte til forebyggelse og bekæmpelse af disse former for kriminalitet og om ændring af forordning (EU) 2016/794.

Dette notat vedrører alene direktivforslaget.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

I henhold til artikel 83, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde kan en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på det strafferetlige område, der er nødvendig for at sikre en effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger, kun opnås ved hjælp af et direktiv vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 83, stk. 2. Bestemmelsen vedrører nødvendigheden af indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love

og administrative bestemmelser på det strafferetlige område for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger. Der kan i denne situationen ved direktiver fastsættes minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor på det pågældende område.

Forslaget er således fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Da direktivet imidlertid udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af direktivet afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre direktivet i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

3. Formål og indhold

Det overordnede formål med dette direktivforslag er at indføre et moderne EU-strafferetligt instrument, der klart definerer og effektivt straffer hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i EU i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 83 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og De Forenede Nationers protokol om bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og ad luftvejen.

Forslaget skal skabe klarhed over, hvilke handlinger, der skal gøres strafbare i forbindelse med hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold. Disse omfatter handlinger, der gennemføres med henblik på at opnå økonomiske eller materielle fordele eller løfter herom, handlinger der med stor sandsynlighed vil forvolde alvorlig skade på en person, selv om de ikke giver økonomiske eller materielle fordele, og tilfælde af offentlig ansporing af tredjelandstatsborgere, f.eks. via internettet, til ulovlig indrejse og transit eller ulovligt ophold i Den Europæiske Union.

I forslaget præciseres det også, at formålet med direktivet ikke er at kriminalisere tredjelandstatsborgere, der er blevet smuglet, bistand til familiemedlemmer eller humanitær bistand eller støtte til basale menneskelige behov, der ydes til tredjelandstatsborgere i overensstemmelse med retlige forpligtelser.

Desuden foreslås det, at den strafbare handling omfatter adfærd, der udvises på en hvilken som helst medlemsstats område, hvilket letter det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne.

De vigtigste elementer i forslaget er følgende:

Strafbare handlinger

Det følger af direktivforslagets artikel 3, stk. 1, at medlemsstaterne skal sikre, at det udgør en strafbar handling at bistå en tredjelandstatsborger med indrejse i, transit gennem eller ophold på en medlemsstats område, når dette er forbundet med en faktisk eller lovet økonomisk eller materiel fordel (litra a), eller hvis det med stor sandsynlighed vil forvolde alvorlig skade på en person (litra b).

Det følger af forslaget artikel 3, stk. 2, at medlemsstaterne endvidere skal sikre, at det udgør en strafbare handling offentligt at anspore tredjelandstatsborgere til indrejse i, transit gennem eller ophold i Unionen på irregulær vis.

Direktivforslagets artikel 4, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at sikre, at der er tale om en strafbar handling af særlig grov karakter, hvis den strafbare handling begås inden for rammerne af en kriminel organisation (litra a), forvolder alvorlig skade på eller bringer de pågældende tredjelandstatsborgere i livsfare (litra b), begås under anvendelse af grov vold (litra c), de pågældende tredjelandstatsborgere er særligt sårbare, herunder uledsagede mindreårige (litra d), eller forårsager døden for de pågældende tredjelandstatsborgere (litra e).

Efter direktivforslagets artikel 5 skal medlemsstaterne sikre, at anstiftelse, medvirken og tilskyndelse til samt forsøg på en række af de i artikel 3 og 4 nævnte overtrædelser udgør strafbare handlinger.

Sanktioner

Fysiske personer

Af direktivforslagets artikel 6, stk. 1, fremgår det, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de i artikel 3, 4 og 5 omhandlede strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

Det følger af direktivforslagets artikel 6, stk. 2, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at den i artikel 3 omhandlede strafbare handling kan straffes med en maksimal fængselsstraf på mindst 3 år. Efter artikel 6, stk. 3, skal medlemsstaterne sikre, at de i artikel 4, litra a-d, strafbare handlinger kan straffes med en maksimal fængselsstraf på mindst 10 års fængsel. Derudover skal medlemsstaterne efter artikel 6, stk. 4 sikre, at de i artikel 4, litra e), omhandlede strafbare handlinger, herunder forsøg, vil kunne straffes med en maksimal fængselsstraf på mindst 15 års fængsel.

Udover de straffe, der kan pålægges efter stk. 2-4, skal medlemsstaterne efter direktivforslagets artikel 6, stk. 5, træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at fysiske personer, der er dømt for at have begået en af de i artikel 3-5 oplyste strafbare handlinger, kan pålægges strafferetlige eller administrative sanktioner eller foranstaltninger pålagt af en kompetent myndighed, herunder:

(a) inddragelse af tilladelser eller godkendelser til at udøve de aktiviteter, der har ført til den strafbare handling, eller forbud mod direkte eller gennem en mellemmand at udøve den erhvervsmæssige aktivitet, i forbindelse med hvilken den strafbare handling blev begået,

(b) tilbagesendelse efter fuldbyrdelse af straffen i en medlemsstat eller for at afsone den pålagte straf eller en del heraf i det tredjeland, hvortil tilbagesendelsen sker,

(c) forbud mod indrejse og ophold på medlemsstaternes område i en passende periode på højst 10 år,

(d) udelukkelse fra adgang til offentlig finansiering, herunder udbudsprocedurer, tilskud og koncessioner,

(e) bøder,

(f) indefrysning og konfiskation af udbytte fra og redskaber, der anvendes til at begå den strafbare handling.

Juridiske personer

Efter direktivforslagets artikel 7, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar for de strafbare handlinger oplyst i artikel 3-5, og som for at skaffe dem vinding begås af en person, der handler enten individuelt eller som medlem af et organ under den juridiske person, og

som har en ledende stilling inden for den juridiske person, idet den pågældende har:

- a) bemyndigelse til at repræsentere den juridiske person
- b) beføjelse til at træffe beslutninger på den juridiske persons vegne
- c) beføjelse til at udøve kontrol inden for den juridiske person.

Efter artikel 7, stk. 2, skal medlemsstaterne ligeledes sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar, når utilstrækkeligt tilsyn eller utilstrækkelig kontrol udøvet af en af de personer omhandlet i artikel 7, stk. 1, har gjort det muligt for en person under den juridiske persons myndighed, at begå en strafbar handling opført i artikel 3-5 til fordel for den juridiske person.

Medlemsstaterne skal efter direktivforslagets artikel 8, stk. 2, træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at sanktioner eller foranstaltninger over for juridiske personer, der er ansvarlige i henhold til artikel 7, for de lovovertrædelser, der er nævnt i artikel 3-5, omfatter følgende:

- (a) strafferetlige eller ikke strafferetlige bøder,
- (b) udelukkelse fra offentlige ydelser, offentlig støtte eller offentlige tilskud,
- (c) midlertidig eller varig udelukkelse fra adgang til offentlig finansiering, herunder udbudsprocedurer, tilskud og koncessioner,
- (d) midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve erhvervsvirksomhed,
- (e) anbringelse under retsligt tilsyn,
- (f) tvangsopløsning efter på grundlag af en retsafgørelse,
- (g) midlertidig eller varig lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå den strafbare handling,
- (h) inddragelse af tilladelser og godkendelser til at udøve de aktiviteter, der har ført til den strafbare handling,
- (i) indefrysning og konfiskation af udbytte fra og redskaber, der anvendes til at begå den strafbare handling.

Efter artikel 8, stk. 3, litra a-c, i direktivforslaget, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 3, kan straffes med bøder, hvis maksimumsgrænse ikke må være mindre end 3 pct. af den juridiske persons samlede omsætning på verdensplan i det regnskabsår, der går forud for det regnskabsår, hvor den strafbare handling blev begået eller afgørelsen om at pålægge en bøde (litra a), at den i artikel 4, litra a-d, strafbare handling kan straffes med bøder, hvis maksimumsgrænse ikke må være mindre end 5 pct. af den juridiske persons samlede omsætning på verdensplan i regnskabsåret (litra b), og at de i artikel 4, litra e), omhandlede strafbare handlinger, kan straffes med bøder, hvis maksimumsgrænse ikke må være mindre end 6 pct. af den juridiske persons samlede omsætning på verdensplan i regnskabsåret (litra c).

Direktivforslagets artikel 9 og 10 oplister en række omstændigheder, der skal anses som hhv. skærpende og formildende omstændigheder. Eksempelvis skal det efter artikel 9, litra a, betragtes som en skærpende omstændighed, at den strafbare handling blev begået af en embedsmand under udførelsen af dennes hverv. Efter artikel 10, litra a, skal det betragtes som en formildende omstændighed, at lovovertræderen hjælper med at identificere eller retsforfølge andre lovovertrædere.

Forældelse

Direktivforslagets artikel 11 vedrører forældelsesfrister for strafbare handlinger. Efter artikel 11, stk. 1, træffer medlemsstaternes de nødvendige foranstaltninger for at fastsætte en forældelsesfrist, der muliggør, at de i artikel 3-5 omhandlede lovovertrædelser kan efterforskes, retsforfølges og pådømmes i tilstrækkelig lang tid efter, at disse handlinger blev begået, således at disse lovovertrædelser kan håndteres effektivt. Forslagets artikel 11, stk. 2, fastsætter krav til forældelsesfristens længde for de forskellige overtrædelser. Det fremgår, at forældelsesfristen skal være mindst 7 år for lovovertrædelser som omhandlet i forslaget artikel 3, mindst 10 år for lovovertrædelser som omhandlet i forslaget artikel 4, litra a-d og mindst 15 år for lovovertrædelser som omhandlet i forslaget artikel 4, litra c.

Efter artikel 11, stk. 3, gælder de samme forældelsesfrister i forhold til fuldbyrdelsen af fængselsstraffen som i stk. 2. Medlemsstaterne har efter artikel 11, stk. 4, mulighed for at fastsætte en forældelsesfrist, der er kortere, forudsat at fristen kan afbrydes eller suspenderes i tilfælde af nærmere bestemte handlinger.

Strafferetlig kompetence

Efter artikel 12, stk. 1, i direktivforslaget skal hver medlemsstat fastlægge sin jurisdiktion med hensyn til de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 3-5, hvor lovovertrædelserne er helt eller delvis begået på dens område (litra a), blevet begået af en af dens statsborgere eller af en tredjelandstatsborger, der har sædvanligt opholdssted på dens område (litra b), blevet begået til fordel for en juridisk person, *i)* der er etableret på dens område, *ii)* for så vidt angår virksomhed, der helt eller delvis udøves på dens område (litra c), hvor lovovertrædelserne er begået om bord på et skib eller et luftfartøj, der er registreret eller fører dens flag (litra d), fører til, at de tredjelandstatsborgere, der var genstand for den strafbare handling, indrejse i, er i transit gennem eller opholder sig på den pågældende medlemsstats område (litra e).

Medlemsstaterne skal ifølge artikel 12, stk. 2, ligeledes fastlægge strafferetlig kompetence for forsøg på at begå den strafbare handling, der er omhandlet i artikel 4, litra e), hvis adfærden ville have udgjort en strafbar handling, for hvilken der er fastsat strafferetlig kompetence efter stk. 1.

Direktivforslagets artikel 12, stk. 3, fastsætter, at medlemsstaterne med henblik på retsforfølgning af de i artikel 3-5 omhandlede strafbare handlinger, der er begået uden for en medlemsstats område, skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at dens strafferetlige kompetence ikke er underlagt nogen af følgende betingelser:

- a) handlingerne udgør en strafbar handling det sted, hvor de blev begået,
- b) der kan først indledes retsforfølgning efter videregivelse af oplysninger fra den stat, hvor den strafbare handling blev begået.

Det følger af artikel 14, at medlemsstaterne skal sikre, at de nationale myndigheder, der har ansvaret for at opdage, efterforske, retsforfølge eller træffe afgørelse om de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3-5, råder over et tilstrækkeligt antal kvalificerede medarbejdere og tilstrækkelige finansielle, tekniske og teknologiske ressourcer til effektivt at udføre deres opgaver i forbindelse med gennemførelsen af direktivet. Efter artikel 16 i direktivforslaget træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at der er effektive og forholdsmæssige efterforskningsredskaber til rådighed til efterforskning eller retsforfølgning af de strafbare handlinger omhandlet i artikel 3-5.

Efter artikel 17, skal medlemsstaterne hvert år tilvejebringe statistiske data. Dette vil bidrage til en bedre forståelse af, hvordan migrantsmuglingen foregår, og hvor udbredt den er, hvor mange tilfælde der opdages, og hvordan de behandles i medlemsstaternes strafferetlige systemer, hvilket støtter evidensbaseret politikudformning.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til, at formålet med forslaget omhandler:

”Smugling af migranter er en grænseoverskridende strafbar handling, der direkte påvirker Unionen, dens ydre grænser og ofte mere end én medlemsstat ad gangen. Medlemsstaterne kan ikke hver for sig med succes bekæmpe denne grænseoverskridende kriminalitet. En yderligere tilnærmelse af definitionen af, hvad der udgør en strafbar handling, strafferammerne og de gældende forebyggende foranstaltninger i medlemsstaterne kan sikre en mere effektiv indsats for at opdage, efterforske og retsforfølge smugling af migranter og forebygge "forumshopping" blandt kriminelle, der udnytter systemerne de steder, hvor sanktionerne er mindre strenge.

For at øge sanktionernes afskrækkende virkning i Unionen indføres der med forslaget højere straffe for grove strafbare handlinger og skærpende omstændigheder, f.eks. i tilfælde af gentagelsestilfælde, hvis den strafbare handling er begået af en embedsmand eller af en person, der bærer et skydevåben. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen råder over, varierer den maksimale strafferamme for hjælp til ulovlig indrejse og transit i medlemsstaterne fra op til et år i Belgien og Spanien til op til ti år i Bulgarien, Cypern, Irland og Slovenien. Strafferammen for hjælp til ophold i medlemsstaterne varierer fra op til et år i Østrig, Belgien, Tjekkiet, Estland og Spanien til op til 15 år i Cypern. 15 medlemsstater har siden 2015 fundet det relevant at ændre deres nationale lovgivning (og i tre andre medlemsstater behandler man i øjeblikket ændringer). Ændringerne omfatter strengere straffe, kriminalisering af smuglerforsøg og fritagelse af humanitær bistand ved ulovlig transit. I overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union, kan forslagets målsætninger ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor bedre gennemføres på EU-plan. På grund af den tværnationale dimension af

smugling af migranter og under hensyntagen til allerede eksisterende EU-lovgivning forventes tiltag på EU-plan at være mere effektive og have en håndgribelig merværdi i forhold til de foranstaltninger, der træffes af medlemsstaterne hver for sig. EU's indsats vil skabe merværdi ved at tilnærme medlemsstaternes strafferet og bidrage til at sikre, at der gælder samme betingelser i alle medlemsstaterne”.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Udlændingelovens § 59, stk. 8, indeholder regler om bl.a. straf for hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold. Efter bestemmelsen straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år den, der eksempelvis forsætligt bistår en udlænding med ulovligt at indrejse i eller rejse gennem landet (nr. 1).

Gerningsindholdet i § 59, stk. 8, er oprindeligt udformet med henblik på gennemførelse af Rådets direktiv 2002/90/EF af 28. november 2002 om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (EFT L 328 af 5. december 2002, s. 17–18).

Endvidere har Rådet fastsat regler med henblik på at harmonisere EU-landenes lovgivning på området ved 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 (EFT L 328 af 5. december 2002, s. 1-3).

Efter udlændingelovens § 61 kan der endvidere pålægges selskaber mv. (juridiske personer), der overtræder udlændingelovens bestemmelser, strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 59, stk. 8, suppleres af straffelovens § 125 a. Efter denne bestemmelse straffes den, som for vindings skyld og under i øvrigt særligt skærpende omstændigheder gør sig skyld i menneskesmugling efter udlændingelovens § 59, stk. 8, nr. 1-5, med fængsel indtil 8 år.

Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor andres liv udsættes for fare, eller hvor der er tale om overtrædelser af mere systematisk eller organiseret karakter.

Bestemmelsen i straffeloven er en overbygning på straffebestemmelsen om menneskesmugling i udlændingelovens § 59, stk. 8, der (kun) giver mulighed for at idømme fængsel indtil 2 år. Bestemmelsen indebærer således ikke en udvidelse af, hvad der udgør strafbare forhold i forhold til udlændingelovens regulering. Betingelsen for at anvende § 125 a er, at overtrædelsen af udlændingelovens bestemmelse om menneskesmugling er sket for vindings skyld og under i øvrigt særligt skærpende omstændigheder.

Bestemmelsen forudsættes ikke udelukkende anvendt, hvor strafferammen på fængsel indtil 2 år i § 59, stk. 8, ikke findes tilstrækkelig. Den forudsættes således også anvendt i tilfælde, hvor forholdet skønnes at være så groft, at samfundets reaktion bør give sig udtryk ved anvendelse af straffeloven frem for udlændingeloven. Dette gælder også, selv om den konkret forskyldte fængselsstraf fastsættes til væsentligt mindre end 2 år.

Strafferammen i § 125 a er en gennemførelse af 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.

Ved straffens fastsættelse skal der under hensyntagen til ensartethed i rets anvendelsen lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysningerne om gerningspersonen, jf. straffelovens § 80, stk. 1. Efter § 80, stk. 2, skal der ved vurderingen af lovovertrædelsens grovhed tages hensyn til den med lovovertrædelsen forbundne skade, fare og krænkelse samt til, hvad gerningspersonen indså eller burde have indset herom.

Straffelovens §§ 81 og 82 indeholder en række hhv. skærpende og formildende omstændigheder, der skal tages i betragtning ved straffens fastsættelse. Eksempelvis skal det efter § 81, stk. 1, nr. 8, indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen er begået i udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv eller under misbrug af stilling eller særligt tillidsforhold i øvrigt. Efter § 82, nr. 10, skal det indgå som formildende omstændighed, at gerningspersonen har givet oplysninger, som er afgørende for opklaring af strafbare handlinger begået af andre.

Straffelovens § 21 indeholder en almindelig mulighed for at straffe for forsøg, hvis der for en lovovertrædelse kan idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder. Straffelovens § 23 indeholder endvidere en almindelig regel om ansvar for medvirken ved tilskyndelse, råd eller dåd.

Efter straffelovens 5. kapitel kan juridiske personer straffes med bøde, når det er bestemt ved eller i medfør af lov. Efter straffelovens § 27 forudsætter strafansvar for en juridisk person, at der inden for dens virksomhed er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan.

Straffelovens §§ 75-77 a indeholder regler om konfiskation. Det følger bl.a. af straffelovens § 75, stk. 1, at udbyttet ved en strafbar handling eller et hertil svarende beløb helt eller delvis kan konfiskeres. Savnes der fornødent grundlag for at fastslå beløbets størrelse, kan der konfiskeres et beløb, som skønnes at svare til det indvundne udbytte. Det følger af § 75, stk. 2, at såfremt det må anses for påkrævet for at forebygge yderligere lovovertrædelser, eller særlige omstændigheder i øvrigt taler derfor, kan der ske konfiskation af bl.a. genstande, der har været brugt eller bestemt til at bruges ved en strafbar handling, samt af genstande, med hensyn til hvilke, der i øvrigt er begået en strafbar handling.

Efter straffelovens § 79, stk. 1, kan den som udøver en virksomhed, som kræver særlig offentlig autorisation eller godkendelse, frakendes retten til at udøve den pågældende virksomhed eller til at udøve den under visse former, såfremt det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen. Det samme gælder efter § 79, stk. 2, når særlige omstændigheder taler derfor, om udøvelse af en anden virksomhed. Efter samme regel kan der ske frakendelse af retten til at deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed her i landet eller i udlandet uden at hæfte personligt og ubegrænset for virksomhedens forpligtelser.

Forældelsesfristerne er fastsat i straffelovens 11. kapitel. Forældelsesfristen er 2 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 1 år, 5 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 4 år, 10 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 10 år, og 15 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel på bestemt tid, jf. straffelovens § 93, stk. 1. Efter straffelovens § 97, stk. 1, kan idømt fængselsstraf forældes. Det fremgår bl.a. af § 97, stk. 2, at forældelsesfristen er 5 år for fængsel indtil 1 år og 10 år for fængsel i mere end 1 år, men ikke over 4 år, jf. § 97, stk. 2, nr. 1 og 2.

Straffelovens §§ 6-12 indeholder regler om dansk straffemyndighed (jurisdiktionskompetencer). Efter straffelovens § 6, stk. 1, er der dansk straffemyndighed for handlinger, der foretages i den danske stat eller på et dansk fartøj. Af straffelovens § 7, stk. 1, fremgår det, at under dansk straffemyndighed hører handlinger, som foretages inden for et fremmed myndighedsområde af

en person, der på tidspunktet for sigtelsen har dansk indfødsret, er bosat i den danske stat eller har lignende fast ophold her i landet, hvis handlingen også er strafbar efter lovgivning på gerningsstedet (dobbel strafbarhed), eller gerningsmanden har den nævnte tilknytning til landet, og der er tale om nogle nærmere bestemte handlinger.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er, som anført ovenfor i afsnit 6, omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der imidlertid er tale om et forslag, som udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, vil Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks stilling, inden seks måneder efter forslagets vedtagelse skulle meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af direktivet i dansk ret.

En dansk gennemførelse af direktivet, vurderes at medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Statsfinansielle konsekvenser

Idet forslaget er omfattet af retsforbeholdet vil Danmark som udgangspunkt modtage refusion for sin forholdsmæssige andel af udgiften. Ved dansk tilslutning vil denne refusion bortfalde, hvorved Danmark vil skulle bidrage med cirka 2 pct. af udgifterne. Disse vurderes ikke-væsentlige, idet Kommissionen anslår, at der er behov for fire årsværk til at sikre støtte til medlemsstaterne i forbindelse med den korrekte gennemførelse af den lovgivningspakke, der omfatter forslaget. Udgifterne til de fire årsværk er ikke opgjorte nærmere af Kommissionen, men må forventes at falde under bagatelgrænsen for ikke væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

8. Høring

Grund- og nærhedsnotatet har den 9. februar 2024 været sendt i høring hos Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) og Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde.

DRC Dansk Flygtningehjælp har udtrykt bekymring for, at direktivet om minimumsregler til forebyggelse af smugling af migranter vil gøre det endnu sværere for flygtninge at søge om asyl på europæisk jord. Der henvises i den

forbindelse, at hvis irregulær migration udelukkende betragtes som en ulovlig handling domineret af organiserede kriminelle netværk, er der risiko for, at flygtninge og andre, som er nødt til at bevæge sig irregulært for at opnå beskyttelse, ender i en endnu mere sårbar situation, end de allerede er. Det fremhæves desuden, at indsatser mod irregulær migration og menneskesmugling ikke kun påvirker betingelserne og råderummet for kriminelle smuglernetværk, men også har alvorlige (både direkte og indirekte) konsekvenser for flygtninge og migranternes sikkerhed og rettigheder.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

10. Særlige danske opmærksomhedspunkter

Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, jf. artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forordningsforslaget, ligesom forslaget ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Da direktivet i imidlertid udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af direktivet afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre direktivet i dansk ret, jf. protokollens artikel 4 og dermed være bundet på mellemstatsligt grundlag.

Direktivforslaget ajourfører og moderniserer EU's eksisterende strafferetlige regler i "smuglerpakken", som består af direktiv 2002/90/EF om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold og rammeafgørelse 2002/946/RIA om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold, som Danmark har gennemført.

Forslagets nærmere indhold samt konsekvenser for dansk ret vil søges afdækket nærmere under forhandlingerne.

11. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen ser generelt positiv på forslaget. Forebyggelse og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i Unionen er en vigtig prioritet for regeringen.

Regeringens endelige stillingtagen afventer en nærmere vurdering af de statsfinansielle, samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Regeringen

finder, at de økonomiske konsekvenser af forslaget bør afklares inden vedtagelse.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.