



Förslag till förordning om stärkt polissamarbete i fråga om människosmuggling och att stärka Europols stöd för att förebygga och motverka sådan brottslighet

Justitiedepartementet

2024-01-22

Dokumentbeteckning

COM(2023) 754

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om stärkt polissamarbete i samband med förebyggande, upptäckt och utredning av människosmuggling och människohandel, och om att stärka Europols stöd för att förebygga och bekämpa sådana brott och om ändring av förordning (EU) 2016/794

Sammanfattning

Den 28 november 2023 antog kommissionen ett förslag till förordning i syfte att stärka arbetet mot människosmuggling och människohandel. I förordningen föreslås att Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) ges ett utökat uppdrag att koordinera och stötta medlemsstaterna i detta arbete. Vidare föreslås åtgärder för att stärka medlemsstaternas kapacitet på området, bl.a. i fråga om hur den nationella organisationen bör se ut. Regeringen är positiv till förslaget och avser under förhandlingarna att verka för en ändamålsenlig och effektiv styrning av verksamhetsområdet. För det syftet anser regeringen att det krävs ytterligare analys kring bland annat mervärdet och formerna för att reglera området på det sätt som föreslås. Vidare bör styrningen av såväl Europols som nationella brottsbekämpande myndigheters

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Att förhindra och bekämpa människosmuggling och människohandel är ett prioriterat område för EU och väsentligt för att bekämpa kriminella nätverk och adressera irreguljär migration till EU. Den föreslagna förordningen utgör en del i ett lagstiftningspaket om åtgärder mot människosmuggling och människohandel som kommissionen antog den 28 november 2023. Den andra delen av paketet utgörs av ett straffrättsligt direktiv om minimiregler för att förhindra och motverka underlättandet av obehörig inresa, transitering och vistelse i EU. Initiativet tas även mot bakgrund av slutsatser som dragits i genomförandet av EU:s handlingsplan mot människosmuggling (2021–2025) och med beaktande av Europeiska revisionsrättens rekommendationer från 2021 års rapport om Europols stöd för att bekämpa människosmuggling.

1.2 Förslagets innehåll

Den föreslagna förordningen syftar till att stärka såväl Europols roll som medlemsstaternas kapacitet att bekämpa människosmuggling och människohandel. Förordningens förslag kan delas upp i följande fyra övergripande områden.

1.2.1 Förstärkt samarbete

I syfte att stärka det strategiska och operativa samarbetet föreslås det europeiska centret mot människosmuggling (EMCS) vid Europol etableras genom den föreslagna EU-förordningen samtidigt som det läggs fast hur centrets sammansättning och uppdrag ska se ut. För att

stärka styrningen och koordineringen av arbetet mot människosmuggling föreslås att EMCS ges såväl strategiska som operativa uppgifter, varav vissa är nya uppgifter eller en utvidgning jämfört med vad centret gör idag.

För de strategiska uppgifterna föreslås EMCS utgöras, utöver Europolpersonal, av en representant från varje medlemsstat, en representant från Eurojust respektive Frontex samt minst en representant från samarbetet inom EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats). De strategiska uppgifterna består bland annat i att tillhandahålla lägesbilder och strategiska analyser, ta fram ett ramverk för att stödja den operativa implementeringen av strategiska prioriteringar samt stödja koordinering och informationsutbyte mellan berörda EU-myndigheter.

Avseende de operativa uppgifterna föreslås EMCS som utgångspunkt bestå av en sambandsman från varje medlemsstat placerad på Europol och utsedd att arbeta med människosmuggling samt en sambandsman från Eurojust respektive Frontex. De operativa uppgifterna består bland annat i att koordinera och stötta medlemsstaterna i utredningar och operativa insatser som genomförs av medlemsstaterna, samt ge administrativt och finansiellt stöd till sådana insatser.

Vidare föreslås EMCS få i uppdrag att identifiera situationer där det finns behov av att inleda samarbete med tredje land, inleda en gemensam utredning som berör fler än en medlemsstat, att bistå en medlemsstat eller ett tredje land med särskilda operativa resurser (s.k. Operational Task Force, OTF) och/eller operativt stöd på plats.

1.2.2 Förbättrat informationsutbyte

Informationsutbytet föreslås förbättras genom att utöka medlemsstaternas skyldighet att dela information, inklusive biometrisk sådan, med Europol i ärenden som rör brottslighet med koppling till människosmuggling eller människohandel. Vidare föreslås att medlemsstaterna blir skyldiga att dela relevant information med andra berörda medlemsstater och i vissa fall med tredje land. Vidare föreslås att informationsutbytet ska ske genom Europols kanal för säkert informationsutbyte, SIENA. Medlemsstaternas migrationssambandsmän placerade i tredje länder föreslås också bli skyldiga att dela information till Europol i relevanta ärenden.

I syfte att stärka medlemsstaternas kapacitet på området föreslås införandet av en skyldighet att inrätta särskilda funktioner inom respektive nationell brottsbekämpande myndighet med specialisering mot att förebygga, motverka och utreda människosmuggling och människohandel. Den nationella funktionen föreslås ansvara för att samla in relevant information om människosmuggling och människohandel och skyndsamt dela sådan information med Europol. Vidare ska medlemsstaterna tillse att de specialiserade funktionerna har tillräckliga resurser för att på ett effektivt sätt förbygga och bekämpa denna typ av brottslighet.

1.2.4 Ökat stöd från Europol

Europols stödjande arbete gentemot medlemsstaterna föreslås stärkas genom att införa möjligheten att, på medlemsstaternas initiativ, bistå med särskilda operativa resurser (OTF) i syfte att genomföra underrättelseverksamhet eller utredningar under en begränsad tid. Vidare föreslås att Europol ges möjlighet att utplacera personal i medlemsländer för att ge operativt stöd på plats, på medlemsstaternas förfrågan. Utplacering av personal ska kunna användas inom ramen för komplexa och storskaliga utredningar i syfte att medlemsstaterna ska kunna dra nytta av det analytiska, operativa, tekniska, forensiska och finansiella stöd som Europol erbjuder. Europols verkställande direktör ges också möjligheten att föreslå särskilt operativt stöd (OTF) och utplacering av personal. Vidare föreslås att det skapas en s.k. reservpool med experter från medlemsstaterna som ska kunna ställas till förfogande för utplacering med omedelbar verkan i syfte att erbjuda operativt stöd på plats i såväl medlemsstater som tredje länder. Ändringarna i denna del föreslås genomföras genom en ändring av förordning (EU) 2016/794 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol). De föreslagna arbetsformerna i denna del kan användas för att bekämpa människosmuggling eller människohandel, men är inte enbart begränsade till det.

Vidare föreslås ändringar för att öka samarbetet med tredje länder, bl.a. ska sådana länder kunna delta i de operativa insatserna och utplaceringar ska kunna ske i tredje land.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten anger att myndigheten ska vara nationell enhet för bl.a. Europol.

Instruktionen innehåller inga närmre bestämmelser om den nationella enhetens uppgifter, eller eventuella andra skyldigheter för Polismyndigheten i förhållande till Europol. Beroende på den föreslagna EU-förordningens slutliga utformning, framför allt i delen som rör inrättandet av en särskild enhet för människosmuggling och människohandel, kan vissa följdändringar behöva göras i Polismyndighetens instruktion. Vad gäller övriga förslag som ställer krav på nationella brottsbekämpande myndigheters deltagande i Europols verksamhet, bedömer regeringen att det får anses falla inom ramen för ansvaret som nationell enhet att vidta de åtgärder som enligt styrande EU-förordningar ankommer på den nationella enheten.

Att den nationella enheten får lämna ut uppgifter till Europol följer av 2 kap. 7 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område). Av bestämmelsen följer att personuppgifter får lämnas till bland annat Europol, om det är förenligt med svenska intressen och om mottagaren behöver uppgifterna för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa uppbörd, upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Förslaget om medlemsstaternas skyldighet att dela information med Europol och andra medlemsstater rörande specifikt människosmuggling innebär en viss utvidgning av dagens generella skyldighet att förse Europol med uppgifter. Även ett sådant utvidgat uppgiftslämnande bedöms ha stöd i 2 kap. 7 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och motsvarande bestämmelser i lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister och lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete. Förändringen bedöms därför inte medföra några krav på lagstiftning.

De föreslagna ändringarna av Europols arbetsuppgifter rör i första hand förhållanden internt inom organisationen. Förslagen medför inte några utvidgade skyldigheter för medlemsstaterna och bedöms därför inte kräva lagändringar.

Samtliga förslag kommer att granskas ytterligare och beroende av den analysen och utvecklingen av förhandlingarna kan en förnyad bedömning av behovet av lagändringar behöva göras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen framhåller att Europol, till följd av förslagen, skulle behöva tillföras 50 miljoner euro och utöver det öka personalstyrkan med 50 personer utöver vad som avsatts i unionens långtidsbudget 2021–2027. Det handlar till stor del om kostnader relaterade till att utveckla och uppdatera SIENA, bl.a. för att systemet ska kunna hantera biometriska uppgifter, men även för att förstärka ESMC och utöka det operativa stödet till medlemsstaterna. Föreslagen finansiering är utslagen på åren 2025–2027, varav en del av kostnaderna bedöms kvarstå även efter uppstartsperioden. För att finansiera ökningen föreslås viss omfördelning inom befintlig budget från instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik (BMVI) och fonden för inre säkerhet (ISF). Resterande finansiering föreslås komma från marginaler (ca 20 miljoner euro). Finansieringen från marginalerna motsvarar en ökning av Sveriges EU-avgift med cirka 7,7 miljoner kronor. För nationella myndigheters del bedöms förslagen, beroende på slutlig utformning, kunna innebära merkostnader för framför allt Polismyndigheten. Det krävs ytterligare analys för att kunna göra en bedömning av omfattningen, bl.a. av vad förslagen, t.ex. inrättandet en ny specialiserad funktion, innebär för krav på verksamheten i praktiken. Utgångspunkten är att kostnaderna kan hanteras inom berörda myndigheters befintliga ekonomiska ramar.

Finansiering ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positiv till den föreslagna förordningens ansats att på ett mer effektivt sätt än idag skapa förutsättningar för att bekämpa människosmuggling och människohandel och anser att en högre ambitionsnivå för arbetet mot denna typ av gränsöverskridande brottslighet är motiverad. Mot bakgrund av den allvarliga situationen där människosmuggling sker i stor omfattning anser regeringen att en ökad koordinering och inrättandet av nya verktyg som kan användas inom ramen för det gemensamma arbetet kan vara befogat, givet att det står i proportion till behovet av och kostnader för insatser och beaktat kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna på området.

Under förhandlingarna om den föreslagna förordningen avser regeringen verka för att arbetet mot människosmuggling och människohandel blir mer effektivt och ändamålsenligt. För att åstadkomma detta behöver de föreslagna formerna för arbetet analyseras noggrant, bl.a. utifrån mervärde och att sakområdet särregleras i stället för att hanteras i ordinarie verksamhet. Det krävs även en närmare analys av konsekvenserna, inklusive kostnaderna, av den föreslagna styrningen av verksamhetsområdet och hur förslagen överensstämmer med rådande kompetensfördelning mellan EU och medlemsstaterna. Regeringen kommer att efterfråga ytterligare underlag avseende dessa frågor och avser med grund i det ta ställning till om en eventuell utvidgning av Europols mandat är proportionerlig.

Regeringen anser att kostnaderna till följd av förslagen bör minimeras samt att ytterligare åtgärder mot människosmuggling och människohandel behöver fungera som komplement till andra pågående insatser. Regeringen avser i förhandlingarna verka för att ökade kostnader på EU-budgeten inte ska finansieras via marginaler utan genom omprioriteringar inom beslutade och för området relevanta program.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artiklarna 85, 87 och 88 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF. Förslaget ska antas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 i FEUF. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet antar sin ståndpunkt med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De utmaningar som den föreslagna förordningen avser att adressera skulle enligt kommissionen inte kunna uppnås på ett effektivt sätt om medlemsstaterna agerade var för sig. Eftersom allvarlig organiserad brottslighet, som människosmuggling och människohandel, ofta är av transnationell karaktär anses åtgärder på nationell nivå inte vara tillräckliga för att bekämpa denna typ av brottslighet på ett effektivt sätt. Europol har i en rapport vidare konstaterat att kriminella nätverk som är inblandade i människosmuggling särskilt karaktäriseras av sin internationella och lättrorliga natur. Utvecklingen av denna typ av säkerhetshot, drivet av den digitala utvecklingen, globaliseringen och

en ökad rörlighet, motiverar därför enligt kommissionen ett ökat stöd på EU-nivå till medlemsstaterna.

2023/24:FPM29

Vidare konstateras att inte alla medlemsstater har nödvändiga nationella strukturer på plats för att effektivt bekämpa människosmuggling och samarbeta med Europol. Kommissionen anser att det är mer effektivt att komma till rätta med sådana diskrepanser på EU-nivå. Kommissionen framför vidare att Europol är väl lämpad att erbjuda det stöd till medlemsstaterna som behövs för att mer effektivt bekämpa människosmuggling. Vidare konstateras att det utökade stödet från Europol som föreslås inte syftar till att ersätta det arbete som görs på nationell nivå.

Regeringen delar i viss mån kommissionens bedömning om förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen, men anser att såväl behovet av föreslagna åtgärder som kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna behöver klargöras och motiveras ytterligare.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer behandlas i rådet från januari 2024. Det belgiska ordförandeskapet har framfört att det är en prioritering att föra förhandlingarna kring rådets position så långt som möjligt. Det är för närvarande inte känt när trepartsförhandlingar med Europaparlamentet kan inledas.

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. Människosmuggling är

den svenska översättningen av den engelska termen ”migrant smuggling”.

2023/24:FPM29

Brottstypen och begreppet *människohandel* definieras i 4 kap. 1 a § brottbalken (1962:700). Där anges att den som rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, genom antingen (1) olaga tvång, (2) vilseledande, (3) utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller (4) annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ, döms för människohandel.