



Rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpning av olaglig inresa m.m.

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2001/02:37 om Sveriges antagande av rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse, jämte motioner som väckts med anledning av propositionen samt två motionsyrkanden som väckts under den allmänna motionstiden.

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner att det inom EU upprättade utkastet till rambeslut antas.

Utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionsyrkandena.

Till betänkandet har fogats fyra reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Bakgrund.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Godkännande av rambeslut.....	5
Gällande bestämmelser.....	5
Propositionen.....	6
Motioner.....	10
Utskottets ställningstagande.....	11
Reservationer.....	14
1. Godkännande av rambeslut.....	14
2. Godkännande av rambeslut.....	14
3. Godkännande av rambeslut.....	15
4. Godkännande av rambeslut.....	16
Bilaga 1: Förteckning över behandlade förslag.....	17
Bilaga 2: Propositionens bilagor.....	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Godkännande av rambeslut

Riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse. Därmed bifaller riksdagen propositionen och avslår motionerna 2001/02:Sf8, 2001/02:Sf9, 2001/02:Sf10, 2001/02:Sf11, 2001/02:Sf12, 2001/02:Sf216 yrkande 16 och 2001/02:Sf398 yrkande 3.

Reservation 1 (kd, c)

Reservation 2 (v)

Reservation 3 (fp)

Reservation 4 (mp)

Stockholm den 15 november 2001

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Ulla Hoffmann (v), Göran Lindblad (m), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Sven-Erik Sjöstrand (v), Fanny Rizell (kd), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Mona Berglund Nilsson (s), Margareta Cederfelt (m), Magda Ayoub (kd) och Cristina Husmark Pehrsson (m).

Bakgrund

Med anledning av tragedin i den brittiska hamnen Dover, då 58 kinesiska medborgare påträffades döda i en container, uppmanade Europeiska rådet EU:s kommande ordförandeland Frankrike och kommissionen att vidta åtgärder för att förhindra en upprepning av händelsen. Frankrike presenterade därefter förslag till två rättsakter, ett direktiv och ett rambeslut, i syfte att förstärka kampen mot olaglig invandring och människosmuggling (EGT C 253, 4.9.2000, s. 1 och 6). Förslaget till direktiv innehåller bestämmelser om vilka förfaranden som skall vara förbjudna enligt den nationella lagstiftningen medan förslaget till rambeslut reglerar vilka straffrättsliga och andra påföljder som skall kunna utdömas.

Som rättslig grund för direktivet anges EG-fördragets artiklar 61 a och 63.3 b (avdelning IV). Av artikel 63 framgår att ministerrådet inom fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande enhälligt skall besluta om bl.a. åtgärder som avser olaglig invandring och olaglig bosättning.

Som rättslig grund för rambeslutet anges Unionsfördragets artiklar 29, 31 e och 34.2 b (avdelning VI med bestämmelser om polis- och straffrättsligt samarbete). Enligt artikel 31 e skall de gemensamma insatserna rörande straffrättsligt samarbete omfatta bl.a. åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på området organiserad brottslighet. Enligt artikel 34.2 får ministerrådet, efter initiativ av en medlemsstat eller kommissionen, enhälligt fatta beslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Rambeslut är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. Rambeslut har inte direkt effekt.

Europaparlamentet har fått tillfälle att yttra sig över förslagen till direktiv och rambeslut. Parlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor föreslog i sitt betänkande en rad ändringar i förslagen, bl.a. gällande ”vinstintresse och humanitär klausul” samt full respekt för Genèvekonventionen. Vid omröstningen i Europaparlamentet den 15 februari 2001 antogs först betänkandet med ändringsförslag men slutligen förkastades hela det franska initiativet.

Vid ministerrådets för rättsliga och inrikes frågor möte den 29 maj 2001 nåddes, efter en rad behandlingar av förslagen, en principöverenskommelse om innehållet i direktivet och rambeslutet. Ministerrådet skall därefter anta rambeslutet, vilket beräknas kunna ske före slutet av år 2001. Medlemsstaterna skall senast två år efter ett antagande ha genomfört de åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla bestämmelserna i rambeslutet.

Utskottets överväganden

Godkännande av rambeslut

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör bifalla propositionen och därmed godkänna utkastet till rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse. Därmed bör riksdagen avslå motioner om avslag på propositionen m.m. *Jämför reservationerna nr 1 (kd, c), 2 (v), 3 (fp) och 4 (mp).*

Gällande bestämmelser

Utlänningslagen

De nuvarande straffbestämmelserna för hjälp till olaglig inresa finns i 10 kap. 2 a § utlänningslagen (1989:529, UtL). Fängelse i högst sex månader eller, när omständigheterna är mildrande, böter kan den dömas till som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid med lagbestämmelserna. Är brottet grovt kan fängelse i högst två år dömas ut. Vid bedömning av om brottet är grovt skall domstolen särskilt beakta om gärningen utförts mot ersättning, avsett ett stort antal personer eller utförts under hänsynslösa former. Även försök och förberedelse till brottet är straffbart.

I och med Sveriges inträde som operativ deltagare i Schengensamarbetet har bestämmelsen i 10 kap. 2 a § UtL utvidgats till att även avse hjälp till olaglig inresa i övriga Schengenstater. Förändringen framgår av 10 kap. 3 a § UtL. Förutsättningen är i det fallet, till skillnad från om gärningen avser inresa i Sverige, att det finns ett vinstsyfte.

I 10 kap. 5 § UtL stadgas straff för den som i vinstsyfte organiserar resor till Sverige för utlänningar som saknar behövliga tillstånd för inresa. Enligt bestämmelsen kan den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa till Sverige dömas till fängelse i högst fyra år eller, om brottet är mindre allvarligt, till böter eller fängelse i högst sex månader. Även vissa former av medhjälp till sådana brott är straffbara.

Enligt 10 kap. 3 § UtL kan den som i vinstsyfte försöker förhindra verkställighet av ett avvisningsbeslut eller utvisningsbeslut dömas till fängelse i högst ett år.

Även denna bestämmelse har, i och med Sveriges inträde i Schengensamarbetet, utvidgats till att avse gärning som berör övriga Schengenstater (10 kap. 3 a § UtL).

Enligt 10 kap. 6 § UtL kan transportmedel som använts för att begå brott mot 10 kap. 2 a och 5 §§ UtL förverkas. Enligt 4 kap. 7 § UtL kan en utlänning utvisas ur Sverige om han eller hon döms för brott som kan leda till fängelse.

Brottsbalken 36 kap. 7–10 §§ om företagsbot

I 7 § anges att för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet skall på yrkande av allmän åklagare näringsidkaren åläggas företagsbot, om brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag samt om näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Detta gäller inte om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren eller om det annars skulle vara uppenbart oskäligt att ålägga företagsbot.

Av 8 § framgår att företagsbot skall fastställas till lägst 10 000 kr och högst 3 miljoner kronor.

I 9 § anges att när storleken av företagsbot bestäms, skall särskild hänsyn tas till brottslighetens art, omfattning och förhållande till näringsverksamheten.

Företagsbot får enligt 10 § efterges eller sättas lägre än vad som bort ske med tillämpning av 9 § om påföljd för brottet ådöms näringsidkaren eller företrädare för denne, om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren eller om det annars är påkallat av särskilda skäl.

Propositionen

Rådets direktiv

Hjälp till olaglig inresa

Enligt *artikel 1.1 punkt a* skall medlemsstaterna anta lämpliga påföljder för var och en som avsiktligt hjälper en utlänning som inte är medborgare i en EU:s medlemsstat att resa in i eller passera genom en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars inresa eller transitering.

Något krav på vinstsyfte finns inte i bestämmelsen. I propositionen anges detta bero på att många medlemsstater anser att det ofta är svårt att bevisa att kriminella nätverk som smugglar människor gör detta i vinstsyfte. För att tillgodose krav från bl.a. Sverige på att det skall finnas en möjlighet att undanta åtgärder utförda av humanitära skäl, infördes en frivillig humanitär klausul i *artikel 1.2*. Bestämmelserna medför alltså enligt propositionen att alla medlemsstater måste rikta sanktioner mot den som hjälper någon att resa in olagligt även om det inte går att bevisa att hjälpen utförts i syfte att tjäna pengar. Samtidigt finns det en möjlighet att från det sanktionerade området undanta de fall där hjälpen givits av humanitära skäl.

Hjälp till olaglig vistelse

Enligt *artikel 1.1 punkt b* skall det vara förbjudet att i vinstsyfte avsiktligt hjälpa eller försöka hjälpa en utlänning som inte är medborgare i en av EU:s medlemsstater att uppehålla sig på en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars vistelse.

Kravet på vinstsyfte innebär enligt propositionen att bestämmelsen är likalydande med motsvarande bestämmelse i Schengenkonventionens artikel 27.1 och att humanitära åtgärder automatiskt undantas.

För artikel 1.1 både punkt a och b skall enligt *artikel 2* även anstiftan, medhjälp eller försök vara förbjudna och enligt *artikel 3* skall handlingarna vara belagda med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

*Rådets rambeslut**Ansvar och påföljder för fysiska personer.*

Enligt *artikel 1 punkt 1* skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att de handlingar som definieras i artiklarna 1 och 2 i direktivet är belagda med straffrättsliga påföljder som är effektiva, proportionella och avskräckande och som kan medföra utlämning.

Av propositionen framgår att *punkten 2*, som inte är obligatorisk, medför att medlemsstaterna kan förena påföljderna enligt punkten 1 med förverkande av de transportmedel, förbud mot att direkt eller genom mellanhand utöva yrkesverksamhet samt utvisning.

Punkterna 3 och 4 anger att lagstiftningen skall innehålla bestämmelser om en minsta gemensam maximipåföljd för handlingar som sker i vinstsyfte och begås under vissa försvärande omständigheter. Enligt huvudregeln i *punkten 3* skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att hjälp till olaglig inresa enligt direktivet är belagd med frihetsstraff med en högsta gräns som inte får understiga åtta år. Detta maximistraff skall avse gärningar som har begåtts i vinstsyfte och antingen utgjort ett led i en kriminell organisations verksamhet eller varit förenat med livsfara för de personer som utsatts för brottet.

Punkten 4 innehåller en undantagsregel som innebär att, om det är nödvändigt för att bevara enhetligheten i det nationella straffrättsliga systemet, de gärningar som anges i punkten 3 skall beläggas med frihetsstraff där den högsta straffsatsen inte får understiga sex år, under förutsättning att det är ett av de strängaste straffen för brott som är lika allvarliga.

Vid ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 29 maj 2001, då principöverenskommelsen träffades, enades också ministerrådet om ett uttalande som innebär att de medlemsstater som så önskar kan förbinda sig att införa en minsta maximipåföljd på tio års fängelse.

Ansvar och påföljder för juridiska personer

Artikel 2 punkt 1 anger att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för sådana

handlingar som skall leda till påföljder enligt artiklarna 1 och 2 i direktivet när de begås för den juridiska personens räkning av en person som agerar antingen enskilt eller som en del av ett organ underställt den juridiska personen och som har en ledande ställning inom den juridiska personens organisation. Den ledande ställningen skall vara grundad på befogenhet att företräda den juridiska personen, befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller befogenhet att utöva kontroll över den juridiska personen.

Artikel 2 punkt 2 föreskriver att, förutom i de fall som avses redan i punkten 1, varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att en juridisk person kan ställas till ansvar när brister i övervakning eller kontroll, som skall utföras av en sådan person som avses i punkten 1, har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att utföra sådana handlingar som skall leda till påföljder enligt artiklarna 1 och 2 i direktivet till förmån för den juridiska personen.

Artikel 2 punkt 3 anger att den juridiska personens ansvar för sådana handlingar som skall leda till påföljder enligt artiklarna 1 och 2 i direktivet inte får utesluta lagföring av fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till brott enligt punkt 1.

Artikel 3 punkt 1 föreskriver att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att en juridisk person som har ställts till ansvar i enlighet med artikel 2.1 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder som skall innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter och som kan innefatta andra påföljder, såsom a) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd, b) tillfälligt eller permanent näringsförbud, c) rättslig övervakning eller d) rättsligt beslut om avveckling av verksamheten.

Artikel 3 punkt 2 anger att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att en juridisk person som har befunnits ansvarig i enlighet med artikel 2.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder eller åtgärder.

Internationell flyktingrätt

I propositionen anges att *artikel 5* anger att rambeslutet inte skall påverka det skydd som flyktingar och asylsökande är berättigade till enligt internationell rätt. I artikeln hänvisas särskilt till artiklarna 31 och 33 i 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom 1957 års New York-protokoll (flyktingkonventionen).

I *artiklarna 4, 4 a, 6 och 7* återfinns regler om domsrätt, utlämning och åtal, bestämmelser om överföring av information mellan medlemsstaterna och genomförande.

Godkännande av rambeslut

Regeringen anför att det i utkastet till direktiv fastställs att humanitära handlingar får undantas från det förbjudna området och att detta innebär att Sverige även i fortsättningen har frihet att bibehålla ett straffritt område för hu-

manitära handlingar. I propositionen anges att detta också är i överensstämmelse med vad som anfördes i den av riksdagen antagna propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25). Där framhölls vikten av att inte straffbelägga åtgärder som är ett led i en ideell verksamhet för att hjälpa en utlänning att komma till Sverige för att söka asyl.

Behovet av ett humanitärt undantag understryks även av att FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) framfört att det måste säkerställas att bestämmelserna i förslagen till direktiv och rambeslut inte äventyrar skyddet av flyktingar samt att åtgärder som vidtas av humanitära skäl blir undantagna från bestämmelsernas tillämpningsområde.

Regeringen anser att med den humanitära klausulen och hänvisningen till flyktingkonventionen i rambeslutets artikel 5 är flyktingkommissariens krav tillgodosedda.

I propositionen anges att eftersom ett rambeslut är bindande för medlemsstaterna och då det nu aktuella rambeslutet innehåller bestämmelser som föranleder ändring av lag, krävs riksdagens godkännande innan Sverige röstar för ett antagande av rambeslutet i ministerrådet.

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

Behov av lagändring efter antagande av rambeslut

I propositionen anges att bestämmelsen om en minsta gemensam maximipåföljd för människosmuggling ställer krav på att straffskalorna i utlänningslagen skärps. Det längsta straff som idag kan komma i fråga för brott enligt utlänningslagens regler om människosmuggling är fängelse i fyra år. Regeringen har på begäran av riksdagen (bet. 1998/99:SfU5) i tilläggsdirektiv (dir. 2000:81) gett Anhörigkommittén i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna i utlänningslagen om straff för människosmuggling och utreda om möjligheterna till lagföring kan underlättas. Kommittén skall lämna sitt betänkande i denna del senast den 31 juli 2002.

För att inte föregripa kommitténs arbete bör enligt regeringen en slutlig analys av hur straffbestämmelserna skall utformas anstå till dess att Anhörigkommittén har lämnat sina förslag och dessa har blivit föremål för remissbehandling.

Beträffande ansvar och påföljder för juridiska personer anför regeringen att rambeslutets bestämmelser härom innebär att påföljder i form av bötesstraff eller administrativa avgifter under vissa förutsättningar skall kunna åläggas juridiska personer när brott har begåtts till deras förmån. Något krav på att införa straffrättsligt ansvar för juridiska personer föreligger inte. Reglerna om företagsbot i 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken motsvarar enligt regeringens bedömning de krav som ställs i rambeslutet.

Motioner

I motionerna Sf8 av Gudrun Schyman m.fl. (v), Sf9 av Kerstin-Maria Stalin och Kia Andreasson (mp), Sf10 av Birgitta Carlsson m.fl. (c), Sf11 av Magda Ayoub m.fl. (kd) och Sf12 av Bo Könberg och Johan Pehrson (fp) yrkas avslag på propositionen.

Vänsterpartiet anser att det är oacceptabelt att den humanitära klausulen är fakultativ och att den utformats så att bevisbördan för det humanitära syftet läggs på den enskilde. Vidare anser de att förslaget om ansvar och påföljder för juridiska personer öppnar för möjligheten att upplösa partier eller organisationer som hävdar Genèvekonventionens och FN:s tortyrkonventions företräde framför rambeslutet.

Kristdemokraterna anser att det är viktigt att det skapas minimikriterier för asylprövning och invandringspolitik inom EU. De anser att människosmuggling i vinstsyfte inte kan accepteras och att de straffsatser som Sverige har idag bör skärpas. Enligt Kristdemokraterna är det emellertid en konstig ordning när en proposition läggs fram innan den utredning som fått i uppdrag att utreda frågan lämnat sitt betänkande. Kristdemokraterna anser att regeringen bör återkomma med en ny proposition som tar upp frågan i sin helhet med Anhörigkommitténs förslag inarbetade.

Centerpartiet påpekar att Anhörigkommittén bl.a. skall göra en översyn av utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling. Centerpartiet anser att regeringen, efter det att kommittén lämnat sitt betänkande, bör återkomma med en proposition som innehåller preciserade förslag.

Folkpartiet liberalerna anför att arbetet bör fokuseras på att skapa gemensamma regler för bedömning av asylskäl och att EU måste ta fram en gemensam bedömning på en så hög humanitär nivå som möjligt. Människosmuggling som innebär övergrepp mot en enskilds liv och säkerhet måste beivras. Folkpartiet anser emellertid att nu liggande förslag till rambeslut inte är rätt väg att gå, då det tar sikte på att skydda statens intressen och inte den enskilde flyktingen som olagligt förs in i landet.

Kerstin-Maria Stalin och Kia Andreasson (mp) menar att det är oklart om en skärpning av straffskalorna medför önskade effekter och är kritiska till harmoniseringen av migrationsfrågor inom EU. Motionärerna anser att regeringen föregriper Anhörigkommitténs arbete.

I en motion väckt under den allmänna motionstiden, Sf398 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 3, begärs ett tillkännagivande om nya förhandlingar om direktivet om straff för den som underlättar icke auktoriserad inresa eller vistelse i medlemsstat. Motionärerna anser att det är oacceptabelt att den humanitära klausulen är fakultativ och att den utformats så att bevisbördan för det humanitära syftet läggs på den enskilde.

Lars Leijonborg m.fl. (fp) begär i en motion väckt under den allmänna motionstiden, Sf216 yrkande 16, ett tillkännagivande om att den enda rätta vägen att bekämpa människosmuggling är att tillämpa en mer human europeisk

flyktingpolitik. Debatten har enligt motionärerna kommit att fokusera på hur människosmugglarna skall bekämpas i stället för att fokusera på bristerna i medlemsländernas nuvarande asyl- och flyktingpolitik. Sanktioner måste enligt motionärerna innehålla krav på vinstsyfte.

Utskottets ställningstagande

Genom Amsterdamfördraget gjordes en ingående reformering av samarbetet i rättsliga och inrikes frågor inom EU. Målet för samarbetet är att bevara och utveckla unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Frågorna har sedan Amsterdamfördraget stått högt på den politiska dagordningen och utgör för närvarande det tyngsta lagstiftningsområdet. Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 antogs slutsatser om att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem grundat på en fullständig och absolut tillämpning av Genèvekonventionen. Europeiska rådet förklarade att unionen måste utarbeta en gemensam politik för asylfrågor och invandring, samtidigt som den måste beakta vikten av en konsekvent kontroll av de yttre gränserna för att stoppa olaglig invandring och bekämpa dem som organiserar denna och därmed sammanhängande brott.

Ett beslut om en europeisk flyktingfond fattades i september 2000. Vidare har i juli 2001 beslutats om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer. En antal rådsbeslut har också fattats som rör tredjelandsmedborgares rörlighet. Vidare är en rad förslag till direktiv föremål för förhandlingar, bl.a. om miniminormer för medlemsstaternas åtgärder för att bevilja eller återkalla flyktingstatus och om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna och om familjeåterförening. Under hösten 2001 förväntas kommissionen presentera ett förslag om tillnärmning av tolkningen av Genèvekonventionens flyktingbegrepp och om alternativa skyddsformer.

Utskottet kan således konstatera att en rad åtgärder vidtagits i syfte att skapa en gemensam asyl- och migrationspolitik inom EU. Enligt utskottets mening har emellertid arbetet inte gått så fort framåt som varit önskvärt. Tammerforsslutsatserna skall utvärderas vid Europeiska rådets möte i Laeken i Belgien i december 2001.

Utskottet vill peka på vikten av att EU utarbetar en gemensam asylpolitik grundad på en fullständig och absolut tillämpning av Genèvekonventionen. Sverige bör i detta sammanhang verka för att politiken utformas i syfte att stärka flyktingars rättsliga skydd och värna humaniteten och respekten för individens mänskliga rättigheter. Den tillnärmning av medlemsstaternas regler på området som nu föreslås är ett led i detta arbete.

Vad gäller det aktuella ärendet vill utskottet först påpeka att det i svensk lagstiftning görs skillnad mellan handling som avser att hjälpa en utlänning att komma in i Sverige och handling som avser att främja att en utlänning reser till Sverige. Det är endast i det sistnämnda fallet som ideella handlingar är straffria.

Ursprungligen var det bara straffbart att hjälpa en utlänning att ta sig in i Sverige i strid med gällande bestämmelser men år 1984 infördes en särskild bestämmelse om straff för den som i vinstsyfte organiserar resor till Sverige för utlänningar som inte har tillstånd att resa in i landet. Åren 1994 och 1997 skärptes lagstiftningen dels genom att vissa former av medhjälp blev straffbara, dels genom att straffmaximum för huvudbrottet höjdes till fyra års fängelse. 1984 års bestämmelse tar bara sikte på sådan verksamhet som bedrivs i vinstsyfte. För att tillämpa bestämmelsen krävs inte att utlänningen tar sig in i eller har för avsikt att ta sig in i Sverige olagligt. Det har inte heller någon betydelse om utlänningen efter inresan får rätt att stanna här, t.ex. som flykting eller skyddsbehövande i övrigt.

När det i ifrågavarande utkast till direktiv talas om att ”resa in i” måste däremot avses även ”resa till”. I utkastet till direktiv fastställs i artikel 1.2 att humanitära handlingar får undantas från det förbjudna området. Detta medför enligt utskottets mening att Sverige även i fortsättningen har rätt att behålla ett straffritt område för humanitära handlingar.

Enligt utskottets mening hade det varit önskvärt att den humanitära klausulen i vissa avseenden varit bindande för medlemsstaterna. Utskottet kan dock konstatera att det inte varit möjligt att enas om en sådan utformning av klausulen.

Beträffande frågan om ansvar och påföljder för bl.a. ideella organisationer och politiska partier kan utskottet konstatera att gällande svenska regler om företagsbot endast avser brott som begåtts i utövningen av näringsverksamhet. I propositionen görs den bedömningen att dessa regler motsvarar de krav som ställs i rambeslutet.

När det gäller frågan om regeringen, för att inte förekomma Anhörigkommitténs arbete, bör återkomma till riksdagen för att i ett sammanhang förelägga riksdagen förslag till dels godkännande av rambeslutet, dels de lagändringar som enligt regeringens bedömning kan komma att krävas gör utskottet följande bedömning.

Den del av Anhörigkommitténs uppdrag som gäller dessa frågor grundar sig på tilläggsdirektiv den 29 november 2000 (dir. 2000:81). Kommittén får här i uppdrag att göra en översyn av utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling samt utreda om möjligheterna till lagföring kan underlättas när det gäller människosmuggling.

I tilläggsdirektivet anges att riksdagen (bet. 1998/99:SfU5, rskr. 1998/99:162) begärt en utredning av de bestämmelser om människosmuggling som trädde i kraft 1994 och 1997. Regeringen gör beträffande utredningsbehovet den bedömningen att utredningen bör omfatta en översyn av straffskalorna i 10 kap. 2 a och 5 §§ UtL. Regeringen anför att den organiserade olagliga invandringen och utnyttjandet av människor i vinstsyfte är frågor som är föremål för uppmärksamhet såväl inom Förenta nationerna (FN) som i Europeiska unionen (EU), Europarådet m.fl. internationella organisationer. Inom FN har förhandlats fram en konvention mot internationell organiserad brottslighet med tre tilläggsprotokoll, varav ett behandlar människo-

smuggling. Också inom EU har ett flertal åtgärder i syfte att bekämpa människosmuggling vidtagits under senare år. I tilläggsdirektivet nämns bl.a. det franska förslaget till direktiv och rambeslut. Vidare hänvisas till Schengenkonventionen enligt vilken medlemsstaterna skall vidta vissa åtgärder för att bekämpa människosmuggling. När det så gäller själva utredningsuppdraget anges att kommittén skall undersöka om de bestämmelser om människosmuggling i utlänningslagen som trädde i kraft 1994 och 1997 är ändamålsenligt utformade och vilka effekter bestämmelserna har haft i den praktiska rättstillämpningen. Kommittén skall bl.a. kartlägga antalet gripanden som gjorts och domar som meddelats med stöd av bestämmelserna. Dessutom skall de domar som meddelats analyseras med ett särskilt fokus på vilken betydelse rekvisitet ”i vinstsyfte” har haft för rättstillämpningens överväganden i bevisfrågor. Kommittén skall även överväga vilka möjligheter det finns att göra lagstiftningen tydligare och göra en översyn av straffbestämmelserna i utlänningslagen utifrån gärningarnas straffvärde. Eventuella författningsförslag i den här delen måste enligt direktivet utformas utifrån perspektivet att handlingar som innebär människosmuggling kan vara humanitärt motiverade.

Enligt utskottets mening ryms Anhörigkommitténs uppdrag väl inom ramen för det aktuella rambeslutet. Några sakliga skäl för att avvakta kommitténs förslag finns således inte. De invändningar utskottet tidigare framfört mot att det inom EU pågående arbetet kan förändra förutsättningarna för Anhörigkommitténs arbete (yttr. 2000/01:SfU7y) skiljer sig således från detta fall eftersom det beträffande familjeåterföreningsdirektivet fanns en bristande överensstämmelse mellan kommitténs uppdrag och förslaget till rådsdirektiv.

Om riksdagen enbart av principiella skäl avslår propositionen och därmed förhindrar att EU:s medlemsstater nu kan enas i en fråga som utgör ett viktigt led i utformningen av den gemensamma flyktingpolitiken skulle Sverige enligt utskottets mening kunna få svårare att med kraft driva de humanitära aspekterna i övriga ärenden inom asyl- och migrationsområdet som nu är aktuella i EU-samarbetet. Utskottet vill åter betona vikten av en EU-gemensam politik för att stärka flyktingars rättsliga skydd och värna humaniteten och respekten för individens mänskliga rättigheter.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse. Utskottet avstyrker motionerna Sf8, Sf9, Sf10, Sf11, Sf12, Sf216 yrkande 16 och Sf398 yrkande 3.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer.

1. Godkännande av rambeslut

av Fanny Rizell (kd), Birgitta Carlsson (c) och Magda Ayoub (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår propositionen och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 1. Riksdagen bifaller därmed motionerna 2001/02:Sf10 och 2001/02:Sf11 samt bifaller delvis motionerna 2001/02:Sf8, 2001/02:Sf9, 2001/02:Sf12, 2001/02:Sf216 yrkande 16 och 2001/02:Sf398 yrkande 3.

Ställningstagande

Det finns enligt vår mening en rad olika orsaker till människosmuggling och även olika lösningar på detta mycket allvarliga problem.

Anhörigkommittén har enligt tilläggsdirektiv den 29 november 2000 (dir. 2000:81) i uppdrag att göra en översyn av utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling samt att utreda om möjligheterna till lagföring kan underlättas när det gäller människosmuggling. Kommittén skall redovisa sitt arbete i dessa frågor senast den 31 juli 2002.

Vår uppfattning är att riksdagens ställningstagande i denna fråga inte bör föregå resultatet av Anhörigkommitténs arbete. När utredningen lämnat sina förslag bör regeringen ta ställning till om utkastet till rambeslut och direktiv överensstämmer med kommitténs förslag och i så fall återkomma till riksdagen. Med hänsyn till det anförda bör propositionen avslås.

2. Godkännande av rambeslut

av Ulla Hoffmann och Sven-Erik Sjöstrand (båda v).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår propositionen och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 2. Riksdagen bifaller därmed motionerna 2001/02:Sf8 och 2001/02:Sf398 yrkande 3 och bifaller delvis motionerna 2001/02:Sf9, 2001/02:Sf10, 2001/02:Sf11, 2001/02:Sf12 och 2001/02:Sf216 yrkande 16.

Ställningstagande

Enligt vår mening utgör direktivet och rambeslutet ett angrepp på centrala delar av den internationella flyktingrätten och andra instrument för mänskliga rättigheter. Vi anser att det är oacceptabelt att den humanitära klausulen är fakultativ och att den utformats så att bevisbördan för det humanitära syftet läggs på den enskilde. Vidare anser vi att förslaget om ansvar och påföljder för juridiska personer öppnar för möjligheten att upplösa partier eller organisationer som hävdar Genèvekonventionens och FN:s tortyrkonventions företräde framför rambeslutet. Med det anförda bör propositionen avslås.

3. Godkännande av rambeslut

av Bo Könberg (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår propositionen och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anføres i reservation 3. Riksdagen bifaller därmed motionerna 2001/02:Sf12 och 2001/02:Sf216 yrkande 16 samt bifaller delvis motionerna 2001/02:Sf8, 2001/02:Sf9, 2001/02:Sf10, 2001/02:Sf11 och 2001/02:Sf398 yrkande 3.

Ställningstagande

Det är enligt vår mening viktigt att hålla isär att rättsligt pröva människosmuggling som ett brott mot den enskilda stat över vars gräns smuglingen sker och att rättsligt pröva de oacceptabla former under vilka smuglingen sker. Brottet mot den enskilda staten sker i samförstånd med den flykting som smugglas och är en del av överenskommelsen med smugglaren, brottet mot den enskilde kan utgöra ett hot mot flyktingens liv och säkerhet. Nu föreliggande förslag tar sikte på det förra fallet, men använder sig av argument som tar sikte på omänskliga förhållanden för att väcka bifall. I det senare fallet torde övergrepp för att skydda den enskilda individen kunna rättsligt beivras med andra lagrum.

Vi anser att människosmuggling som innebär övergrepp mot den enskildes liv och säkerhet naturligtvis måste beivras. Nu liggande utkast till rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse anser vi dock inte vara rätt väg att gå, då det tar sikte på att skydda statens intressen och inte den enskilde flykting som olagligt förs in i landet. Arbetet bör i stället inriktas på att skapa gemensamma regler för vilka skäl som skall bedömas som tillräckliga för att asyl skall beviljas och hur ansökningar skall bedömas. EU måste lägga kraft på att ta fram en gemensam bedömning på en så hög humanitär nivå som möjligt. Vi yrkar med det anförda avslag på propositionen.

4. Godkännande av rambeslut

av Kerstin-Maria Stalin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår propositionen och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 4. Riksdagen bifaller därmed motion 2001/02:Sf9 samt bifaller delvis motionerna 2001/02:Sf8, 2001/02:Sf10, 2001/02:Sf11, 2001/02:Sf12, 2001/02:Sf216 yrkande 16 och 2001/02: Sf398 yrkande 3.

Ställningstagande

Anhörigkommittén har enligt tilläggsdirektiv den 29 november 2000 (dir. 2000:81) i uppdrag att göra en översyn av utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling samt att utreda om möjligheterna till lagföring kan underlättas när det gäller människosmuggling. Kommittén skall redovisa sitt arbete i dessa frågor senast den 31 juli 2002.

Vi anser att människor skall kunna röra sig fritt över gränserna och vistas, arbeta och studera i det land de önskar. Detta gäller såväl länder inom EU som länder utanför EU. Det finns enligt vår mening ingen anledning att ytterligare skärpa straffen och lägga sig platt inför övriga EU-länders krav på gemensamma regler. Vi är också kritiska till harmoniseringen av migrationsfrågor inom EU. Konsekvensen av dessa harmoniseringar kommer endast att bli än mer effektiva och avskräckande påföljder, inte en ökad humanism. Enligt vår mening är det oklart om en skärpning av straffskalor medför önskade effekter.

Därutöver är vi av den uppfattningen att riksdagens ställningstagande i denna fråga inte bör föregå resultatet av Anhörigkommitténs arbete. När utredningen lämnat sina förslag bör regeringen ta ställning till om utkastet till rambeslut och direktiv överensstämmer med kommitténs förslag och i så fall återkomma till riksdagen.

Med hänsyn till det anförda bör propositionen avslås.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2001/02:37 Sveriges antagande av rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse har regeringen (Utrikesdepartementet) föreslagit att riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

Propositionens bilagor återfinns som bilaga 2.

Följdmotioner

2001/02:Sf8 av Gudrun Schyman m.fl. (v):

Riksdagen avslår proposition 2001/02:37 Sveriges antagande av rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

2001/02:Sf9 av Kerstin-Maria Stalin och Kia Andreasson (mp):

Riksdagen avslår proposition 2001/02:37.

2001/02:Sf10 av Birgitta Carlsson m.fl. (c):

Riksdagen avslår regeringens proposition 2001/02:37 om Sveriges antagande av rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

2001/02:Sf11 av Magda Ayoub m.fl. (kd):

Riksdagen avslår proposition 2001/02:37 i avvaktan på Anhörigkommitténs förslag i denna fråga, i enlighet med vad som anförs i motionen.

2001/02:Sf12 av Bo Könberg och Johan Pehrson (fp):

Riksdagen avslår regeringens proposition 2001/02:37.

Motioner från allmänna motionstiden

2001/02:Sf216 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att den enda rätta vägen att bekämpa människosmuggling är att tillämpa en mer human europeisk flyktingpolitik.

2001/02:Sf398 av Gudrun Schyman m.fl. (v):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om påkallande av nya förhandlingar om direktivet om straff för den som underlättar icke auktoriserad inresa eller vistelse i medlemsstat.

BILAGA 2

Propositionens bilagor

