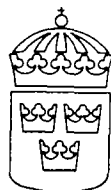


Regeringens proposition

1993/94: 52

Skärpta åtgärder mot människosmuggling



Prop.
1993/94: 52

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 oktober 1993

Carl Bildt

Birgit Friggebo
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa åtgärder för att komma till rätta med verksamhet som innebär att utlänningar utan rätt till inresa hjälps till eller in i Sverige för att här söka uppehållstillstånd.

Straffskärpning föreslås för den som i strid med utlänningslagstiftningen hjälper någon att ta sig in i landet. Ändringen innebär att ett grovt brott med upp till två års fängelse i straffskalan införs. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen utförts mot ersättning, avsett ett betydande antal personer eller utförts under hänsynslösa former.

Vidare föreslås i propositionen en utvidgning av den krets som skall omfattas av straffbestämmelsen i 10 kap. 5 § utlänningslagen om planläggning och organisation av sådan verksamhet. Den som hjälper en utlänning att komma till Sverige exempelvis genom att biträda med transporten, skall kunna straffas för medhjälp om han insåg eller hade skälig anledning att anta att det var fråga om sådan verksamhet som nu nämnts.

Slutligen föreslås att transportmedel som använts vid de angivna brotten skall kunna förverkas och att – när fråga är om fartyg – talan om förverkande i vissa fall skall kunna riktas mot fartygets befälhavare.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1994.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Nuvarande ordning	8
4.1	Utlänningars rätt till inresa i Sverige	8
4.2	Straffbar medverkan	8
4.3	Förverkande	9
5	Överväganden	10
5.1	Behovet av åtgärder	10
5.2	Hjälp till illegal inresa	13
5.3	Ansvar för organiserande av utlänningars resor till Sverige	15
5.4	Förverkande	16
6	Specialmotivering	18
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian (Ds 1993:25) ...	22
Bilaga 2	Departementspromemorians lagförslag	23
Bilaga 3	Förteckning över deltagare vid hearing den 15 april 1993 rörande departementspromemorian (Ds 1993:25) Skärpta åtgärder mot människosmuggling	25
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	26
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	29
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 oktober 1993	31

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1993/94: 52

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

2 Lagtext

Prop. 1993/94: 52

Propositionens

lagförslag

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)

dels att 10 kap. 2, 5 och 6 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i 10 kap. skall införas två nya paragrafer, 2 a och 6 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

2 §

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader döms

1. en utlänning som, i annat avseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelse i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen,

2. den som inte gör anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag,

3. den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse,

4. den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen.

För försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket 4 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken

3. den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse.

2 a §

Till fängelse i högst sex månader eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid med föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen

- 1. utförts mot ersättning,*
- 2. avsett ett stort antal personer, eller*
- 3. utförts under hänsynslösa former.*

För försök eller förberedelse till brott enligt denna paragraf döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

5 §

Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som i *vinnings-syfte* planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms 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 i Sverige.

Den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för medhjälp till brott enligt första stycket, om han insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom sådan verksamhet som där sägs.

6 §

Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 3 § 2 eller 5 § skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 2 a §, 3 § 1 eller 5 § skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Transportmedel som använts vid brott som avses i 2 a eller 5 § får förverkas om ägaren eller befälhavaren eller någon annan som var i ägarens ställe förövat gärningen eller medverkat till denna och förverkandet behövs för att förebygga brott eller det annars finns särskilda skäl till det. Förverkande får dock inte ske om det är uppenbart oskäligt.

6 a §

*Om ägaren till ett fartyg som kan
förverkas enligt 6 § andra stycket
inte är känd eller saknar känt hemvist
i Sverige får talan om förverkande
föras mot befälhavaren på fartyget.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

S.k. människosmuggling, dvs. att utlänningar får hjälp att resa illegalt till eller in i Sverige, har varit ett tilltagande problem för svensk invandrings- och flyktingpolitik under det senaste decenniet. Förfarandet innebär att utlänningars önskan att resa till Sverige för att vid ankomsten söka uppehållstillstånd utnyttjas i vinstsyfte. Under vintern 1992/93 har särskilt upprörande fall av människosmuggling förekommit. Asylsökande har betalat stora summor till personer som åtagit sig att ordna transport till Sverige och har sedan under farliga förhållanden förts in illegalt i Sverige.

Riksåklagaren har den 9 februari 1993 till Kulturdepartementet inkommit med en framställning om ändring i utlänningslagen (dnr Ku93/448/Mp) föranledd av dessa händelser. Vidare har Kustbevakningen den 18 februari 1993 inkommit med en skrivelse rörande kustbevakningen och flyktingkontrollen (dnr Ku93/631/Mp).

Frågan om skärpta åtgärder mot människosmuggling har därför behandlats i en inom Kulturdepartementet upprättad promemoria (Ds 1993:25). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Synpunkter på promemorian har inhämtats vid en av Kulturdepartementet anordnad hearing med företrädare för närmast berörda myndigheter samt några frivilligorganisationer. En förteckning över dem som deltog i hearingen finns i *bilaga 3*. En utskrift av vad som framförts vid hearingen finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (Dnr Ku93/448/Mp). Regeringen föreslår att lagstiftning genomförs i huvudsaklig överensstämmelse med förslagen i promemorian.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 2 september 1993 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet framför i sitt yttrande bl.a. att en sedvanlig remissbehandling av förslaget hade varit av särskilt värde i detta fall eftersom lagförslaget berör straffrättsliga frågor och dessutom innehåller vissa särlösningar beträffande förverkande. Lagrådet har också haft vissa lagtekniska synpunkter.

Regeringen instämmer i att det givetvis varit av värde om en formell remissbehandling kunnat äga rum. Eftersom det ansetts angeläget att en ändring skulle komma till stånd så fort som möjligt har dock i stället valts att hålla en hearing. Till denna inbjöds samma myndigheter och organisationer som skulle ha kommit i fråga vid en remissomgång. Vid hearingen framfördes värdefulla synpunkter. Några instanser lämnade också in sina synpunkter skriftligen. Förslaget bör därför ha fått en tillräckligt allsidig belysning.

Regeringen återkommer till Lagrådets övriga synpunkter i avsnitt 5.2 och i specialmotiveringen till det framlagda lagförslaget.

4 Nuvarande ordning

4.1 Utlänningsrätt till inresa i Sverige

Gällande regler finns i utlänningslagen (1989:529), UtL, och utlänningsförordningen (1989:547), UtLF.

Utländska medborgare är i princip skyldiga att ha pass och visum eller uppehållstillstånd för att få resa in i Sverige. I regel genom ömsesidiga överenskommelser är dock medborgare i de flesta länder undantagna från skyldigheten att ha visering för inresa. För den som inte behöver visering krävs heller inget uppehållstillstånd om vistelsen i Sverige är avsedd att vara högst tre månader. För medborgare i de nordiska länderna krävs i princip ingen form av tillstånd för inresa i Sverige. Motsvarande kommer att gälla för medborgare i övriga EES-stater när det s.k. EES-avtalet träder i kraft.

En person anses i princip inresa i Sverige så snart han kommit in på svenskt land-, luft- eller sjöterritorium (jfr prop. 1988/89:86 s. 57). En utlänning får i princip inte resa in annat än via en passkontrollort. Inresa från annat nordiskt land får dock ske även via ett s.k. gränsövergångsställe. Av praktiska skäl accepteras i viss utsträckning att en utlänning färdas på svenskt luft- eller sjöterritorium utan att iaktta reglerna för inresa. För passagerare och besättningsmän på fartyg och luftfartyg tillämpas således reglerna rörande inresa först när de lämnar fartyget eller luftfartyget.

Det är i och för sig inte straffbart att resa in i Sverige utan pass och behövliga tillstånd. Den som saknar pass eller tillstånd kan dock avvisas. Den som uppehåller sig i Sverige utan att ha eller ha sökt behövliga tillstånd kan vidare dömas till böter (10 kap. 1 § UtL).

4.2 Straffbar medverkan

Sedan 1937 års utlänningslag trädde i kraft har det varit straffbart att hjälpa en utlänning att resa in illegalt i Sverige. I 1980 års utlänningslag gjordes även försök till sådan hjälp straffbart och år 1984 infördes straff också för förberedelse till sådant brott.

De nuvarande straffbestämmelserna för hjälp till illegal inresa finns i 10 kap. 2 § 4 UtL. Böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader kan ådömas den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid med bestämmelserna i utlänningslagstiftningen. Av andra stycket framgår att även försök och förberedelse till sådant brott är straffbart.

Straffbestämmelsen tar främst sikte på det fall att någon hjälper en person att ta sig in illegalt i landet, utan sedvanlig inresekontroll. Det kan ske genom att någon t.ex. tar sig över gränsen vid sidan av passkontroll eller passerar passkontrollen gömd i en godsvagn på ett tåg eller i bagageluckan till en bil. Också det fall att någon lyckas hjälpa en person att ta sig igenom passkontrollen med hjälp av förfälskade dokument faller in under bestämmelsen.

År 1984 infördes en särskild bestämmelse om straff för den som i vinstsyfte organiserar en resa till Sverige för utlänningar som saknar behövliga

tillstånd för inresa. Straffskalan för brottet skärptes genom 1989 års utlänningslag. Enligt den nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 5 § UtL kan fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, böter ådömas den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlännningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som behövs för inresa.

För att denna straffbestämmelse skall bli tillämplig krävs det inte att utlännningen tar sig in eller har för avsikt att ta sig in i Sverige illegalt. Det saknar också betydelse om utlännningen, när han kommit hit, har rätt att stanna här exempelvis därför att han är flykting enligt 1951 års Genève-konvention om flyktingars rättsliga ställning. Vad som är relevant är i stället om utlännningen saknar pass och sådana tillstånd som krävs för inresa, om resan ingår i en planerad verksamhet i syfte att främja att utlännningar skall komma till Sverige utan erforderliga handlingar samt om organisatören handlat i vinstsyfte. Omfattningen av verksamheten och storleken på den vinning organisatören gör är faktorer som skall beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Den som vid något enstaka tillfälle hjälpt en utlännning till Sverige torde inte komma att dömas med stöd av denna bestämmelse.

Straffansvar kan inträda även om verksamheten inte avser hjälp till hela resan från hemlandet utan endast en etapp (jfr NJA 1986 s. 607). En förutsättning torde dock vara att det för den som främjat utlänningsens resa stod klart att målet för resan var Sverige.

Enligt prop. 1983/84:144 (s. 117) tar bestämmelsen endast sikte på sådan verksamhet som bedrivs i vinstsyfte. Att någon försörjer sig genom verksamhet som nu nämnts är tillräckligt för att vinstsyfte skall anses föreligga (jfr NJA 1990 s. 115). Den som endast får sina direkta kostnader för verksamheten täckta torde däremot inte omfattas av straffbestämmelsen.

Det förtjänar slutligen att erinras om att Sverige till följd av våra internationella åtaganden är skyldigt att föreskriva åtgärder mot medverkan till att hjälpa en utlännning in i landet i strid med gällande bestämmelser. Första delen av internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 143 från år 1975 behandlar missbruk i samband med migration. I artikel 3 i nämnda konvention sägs det bl.a. att varje medlemsstat skall vidta alla erforderliga åtgärder *dels* för att hindra hemlig migration och illegal sysselsättning, *dels* mot dem som organiserar lagstridig eller hemlig migration för arbete från, genom eller till dess territorium (jfr prop. 1981/82:146 s. 166 f.).

4.3 Förverkande

De grundläggande bestämmelserna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Sålunda skall enligt 1 § utbyte av brott förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett brott. I stället för det mottagna får dess värde förklaras förverkat. Vidare får med stöd av 2 § egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott eller som frambragts genom brott för-

klaras förverkat, om det är påkallat för att förebygga brott eller annars särskilda skäl föreligger.

Förverkande enligt 1 eller 2 § kan ske endast i samband med brott enligt brottsbalken. Sålunda gäller för förverkande av utbyte av brott mot någon straffbestämmelse i speciallagstiftning eller förverkande av hjälpmedel vid brott mot sådan lagstiftning att bestämmelser om förverkande måste ha tagits in i den aktuella författningen. I sådant fall gäller bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken, om inte den särskilda författningen innehåller avvikande bestämmelser.

Enligt 3 § 1 nämnda kapitel i brottsbalken får föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras komma till brottslig användning förklaras förverkat även om åtgärden inte kan vidtas med stöd av 2 §. För att förverkande skall kunna ske enligt 3 § fordras inte att något brott har begåtts. Det är tillräckligt att föremålet kan befaras komma till brottslig användning. Inte heller behöver det brott som befaras vara ett brott mot brottsbalken.

Särskild rätt till egendom som förklaras förverkad består, om inte också denna rättighet förklaras förverkad.

I 5 § finns bestämmelser om hos vem förverkande kan ske. Bestämmelserna gäller också vid förverkande som kan ske med stöd av speciallagstiftning, såvida inte den särskilda författningen innehåller något annat.

Enligt 10 kap. 6 § UttL kan den ersättning som gärningsmannen uppburit vid brott enligt 3 § 1 eller 5 § förklaras förverkad. Av prop. 1983/84:144 (s. 118) framgår att inte bara vinningen av brottet utan hela ersättningen kan förverkas. I rättstillämpningen har hänsyn tagits bl.a. till motiven för gärningen och till vilken vinst den faktiskt gett. Eventuell vinning vid brott mot 10 kap. 2 § 4 kan inte förverkas.

Någon specialregel om förverkande av hjälpmedel, t.ex. transportmedel, vid brott mot 10 kap. 2 § 4 eller 5 § finns inte. I vissa speciella fall torde dock förverkande kunna ske med stöd av bestämmelserna i 36 kap. 3 och 4 §§ brottsbalken. Exempelvis kan förverkande av falska handlingar ske om det samtidigt föreligger ett brott enligt brottsbalken.

5 Överväganden

5.1 Behovet av åtgärder

Regeringens bedömning. Påföljderna för medhjälp till illegal inresa och för organiserande av resor i sådant syfte till Sverige måste på ett mer effektivt sätt än hittills avskräcka från sådan verksamhet. Såväl en höjning av straffmaximum som en utvidgning av den personkrets som kan fällas till ansvar bör genomföras. Möjligheter att förverka transportmedel som använts bör införas.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Synpunkter vid hearingen. I stort sett samtliga deltagare ansåg att människosmuggling och liknande verksamhet bör bestraffas hårdare. Bland annat från Rikspolisstyrelsens sida framfördes att det aktuella förslaget var alltför ensidigt inriktat på att hindra utlännningar utan behövliga tillstånd från att komma till Sverige ombord på fartyg och man efterlyste en bredare översyn av straffbestämmelserna. Ett par frivilligorganisationer ansåg att förslaget borde behandlas inom ramen för en allmän översyn av straffbestämmelserna i utlänningslagen. En sådan översyn borde anförtros den parlamentariska kommitté (Ku 1993:1), som nyligen tillsatts för att se över invandrapolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken (dir. 1993:1).

Flera av de myndigheter, som i princip ställde sig positiva till förslaget, framförde viss tveksamhet när det gäller vilka återhållande effekter som eventuellt skulle kunna uppnås.

Skälen för regeringens bedömning. Från början av 1980-talet har det blivit allt vanligare att utlännningar tar sig till Sverige genom att betala stora summor till olika "organisatörer" – för att sedan söka asyl eller annat uppehållstillstånd här. Om de inte beviljas uppehållstillstånd här måste de återvända till vanligtvis mycket svårare förhållanden än dem de lämnat. Ofta har de tvingats sälja allt de ägde i hemlandet för att kunna betala organisatören. Det är således fråga om ett hänsynslöst utnyttjande i vinstsyfte av människor i ett utsatt läge. Hjälpn som utlännningen får för de pengar han betalat består oftast i att han förses med förfälskade handlingar och inte sällan också instruktioner om vad han lämpligen bör säga vid ankomsten till Sverige. Ibland innefattar "hjälpn" även transport till den svenska gränsen och någon gång illegal inresa i landet.

Om många asylsökande kommer till Sverige på nämnt sätt kan det minska våra möjligheter till organiserad överföring av flyktingar. Det kan bli svårare att driva en rättvis och human flyktingpolitik. Människor som kanske har större behov av skydd än de som hjälps hit kanske inte kan tas emot.

Ett sätt att motverka att presumtiva asylsökande utnyttjas på nu nämnt sätt är upplysningsverksamhet kombinerad med hjälpinsatser i de berörda utlänningsarnas vistelseländer. På så sätt kan man motverka att personer som inte har utsikter att få stanna i Sverige ändå söker sig hit.

Det har emellertid visat sig vara mycket svårt att nå ut med information som tas på allvar i de berörda länderna. Det är också nödvändigt att kunna straffa dem som medverkar till sådan organiserad verksamhet som nu nämnts. Det var därför som den straffbestämmelse, som nu återfinns i 10 kap. 5 § UtL, infördes år 1984.

De problem som uppstår då utlännningar hjälps hit på ett organiserat sätt har dock ökat under de senaste åren. Under vintern 1992/93 har verksamheten skett under särskilt hänsynslösa former. Utlänningarna har betalat stora penningssummor till professionella smugglare som därefter under svåra och farliga förhållanden transporterat dem med fartyg till Sverige.

Gemensamt för sjötransporterna vintern 1992/93 har varit att de skett ombord på fartyg som varit direkt olämpliga för passagerarbefordran i den om-

fattnings som förekommit. Resorna har inneburit svåra umbäranden för passagerarna genom undermåliga hygieniska förhållanden och brist på mat och vatten. Åtminstone tre av fartygen var vid ankomsten inte i sjövärdigt skick. Att märka är också att de som kommit hit inte flytt undan något omedelbart hot om förföljelse. Det har rört sig om personer från främst Mellanöstern som funnit ett tillfälligt skydd i något av länderna på andra sidan Östersjön. De har visserligen levt under svåra förhållanden där men inte löpt någon omedelbar risk för förföljelse eller risk att sändas tillbaka till något land där de skulle riskera förföljelse.

Besättningsmännen i de aktuella fallen har dömts för brott mot 10 kap. 2 § 4 UtL till böter eller fängelse. Brott mot 10 kap. 5 § har inte kunnat styrkas. Däremot har i några fall, när fartygen varit särskilt undermåliga, dömts till ansvar även för framkallande av fara för annan (3 kap. 9 § brottsbalken). Det längsta straff som hittills utdömts är fängelse ett år och sex månader. Fartygen har inte i något fall förverkats. I åtminstone ett fall har fartyget brutits sönder i havet och gått till botten innan målet avgjorts.

Utvecklingen under senare tid har således visat att nuvarande bestämmelser inte är tillräckliga för att förhindra människosmuggling och organiserande av illegala inresor till Sverige i stor skala; verksamheter som innebär ett hänsynslöst exploaterande av den utsatta situation vissa skyddssökande befinner sig i. Straffsatserna är uppenbart inte tillräckliga för att avhålla från brott mot utlänningslagens bestämmelser. Till detta kommer att bestämmelsen i 10 kap. 5 § UtL om straff för organisatörer har visat sig svår att tillämpa på grund av utrednings- och bevisvärigheter. Det är inte heller möjligt att med stöd av utlänningslagens regler förverka hjälpmedel, t.ex. fartyg som använts för transport.

I vissa fall kan det visserligen vara möjligt att döma till ansvar även för annat brott än brott mot utlänningslagen och straffsatserna kan då bli högre. Har en transport skett med ett helt sjöodugligt fartyg torde i regel i vart fall befälhavaren göra sig skyldig också till brottet framkallande av fara för annan. På detta brott kan följa böter eller fängelse i högst två år. Det är emellertid ofta förenat med betydande svårigheter att visa att faran var sådan att även besättningsmedlemmarna hade anledning att räkna med den när resan började. Om brottet begåtts utomlands tillkommer olika komplikationer som särskilt tillstånd för åtal och jämförelser med straffreglerna i det andra landet. Gärningen kan också komma att bedömas som straffri på grund av samtycke från de personer som utsatts för faran.

Befälhavaren torde i en del fall också kunna ådömas böter med stöd av sjötrafikförordningen (1986:300). Det innebär emellertid normalt inte någon höjning av straffmaximum.

Verksamheten har ofta organiserats från utlandet. Det är då ovanligt att huvudmannen kan nås av den svenska rättvisan. Det är oftast inte möjligt att visa att t.ex. besättningsmän på fartyg själva deltagit i planläggning eller organiserande av människosmugglingen. De kan då inte fällas till ansvar för brott mot 10 kap. 5 § UtL.

Om ansvar kan utdömas för framkallande av fara för annan är det i princip också möjligt att förverka t.ex. ett fartyg eftersom det då är fråga om ett brott enligt brottsbalken. För att detta skall kunna ske är det emellertid i regel nödvändigt att talan riktas mot ägaren. Ägaren finns regelmässigt inte i Sverige. Att utreda vem som är ägare och att delge denne ett yrkande om förverkande är därför ofta inte möjligt.

Regeringen har i och för sig förståelse för synpunkten att det kan finnas behov av en mer allmän översyn av straffbestämmelserna i utlänningslagen. En sådan översyn har tidigare förordats av lagrådet (se prop. 1988/89:86 s. 367). Det är emellertid enligt regeringens bedömning angeläget att skärpta åtgärder mot den verksamhet som nu berörts kan genomföras så snart som möjligt.

Det bör betonas att det inte är och inte heller i fortsättningen bör vara straffbart att som ett led i en ideell verksamhet hjälpa någon att komma till Sverige för att här söka asyl eller annat uppehållstillstånd. Det är den verksamhet som avser illegal inresa eller som sker i vinstsyfte som bör bestraffas.

För att komma till rätta med verksamhet av det slag som ovan angivits är det dock inte tillräckligt med skärpta straffbestämmelser. Det krävs också ett utökat samarbete med myndigheterna i de länder varifrån resorna organiseras. I detta sammanhang bör det erinras om att ett framgångsrikt sådant samarbete inletts med myndigheterna i Estland, bl.a. genom att Rikspolisstyrelsen har en person stationerad i Tallinn. Rikspolisstyrelsen planerar att inom kort stationera personal även på några andra orter i f.d. Sovjetunionen, bl.a. i syfte att stärka samarbetet när det gäller att förhindra organiserandet av illegala resor därifrån till Sverige.

5.2 Hjälp till illegal inresa

Regeringens förslag. Straffet för den som i strid med utlänningslagstiftningen hjälper någon att ta sig in i landet skärps. Det sker genom att ett grovt brott med upp till två års fängelse i straffskalan införs. Vid bedömande av om brottet är att anse som grovt bör särskilt beaktas om gärningen utförts mot ersättning, om den avsett ett stort antal personer eller om den utförts under hänsynslösa former.

Promemorians förslag överensstämmer i stort sett med regeringens.

Synpunkter vid hearingen. Förslaget godtogs av en stor majoritet av de närvarande. Från Riksåklagarens sida framfördes att en ytterligare straffskärpning i och för sig vore önskvärd.

Skälen för regeringens förslag. Som tidigare framgått är hjälp till illegal inresa straffbelagd enligt 10 kap. 2 § 4 UtL. Som också framgått tidigare är en förutsättning för straffbarhet att det är fråga om inresa som sker vid sidan av passkontroll eller där utlänningspassageraren passerar passkontrollen gömd eller med hjälp av förfalskade handlingar.

Bestämmelsen tog vid sin tillkomst sikte på enstaka fall. Någon organiserad verksamhet i avsikt att hjälpa hit utlännings utan rätt till inresa förekom inte vid bestämmelsens tillkomst. På senare tid har bestämmelsen tillämpats i flera fall där brott enligt 5 § inte kunnat styrkas och där det varit fråga om hjälp till inresa för ett stort antal personer och där "hjälp" lämnats i vinstsyfte. Sådant förfarande har inte sällan ett straffvärde som är högre än vad nuvarande straffmaximum ger uttryck för. Maximistraffet bör därför höjas. För att markera att det kan vara fråga om gärningar med betydande skillnader i straffvärde föreslog regeringen i lagrådsremissen att en gradindelning av brottet borde ske. Grovt brott borde anses föreligga t.ex. om hjälpen lämnats mot ersättning eller i stor omfattning.

Lagrådet har uttryckt tveksamhet mot exemplet om att grovt brott skall anses föreligga om ersättning lämnats. Det bör enligt Lagrådets mening övervägas om inte en bättre lösning skulle kunna åstadkommas på något av följande två tänkbara sätt. Ett skulle vara att komplettera punkt 1 med krav på att ersättningen varit oskäligen eller att det i vart fall rört sig om ett i sammanhanget betydande belopp eller att ersättningen avsett en tillfälligt sammansatt grupp av personer. Ett annat alternativ, som med hänsyn till det föreslagna maximistraffet inte skulle avvika från vad som annars vanligen förekommer inom straffrätten, skulle vara att i det föreslagna första stycket ange att för brottet kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Den föreslagna uppdelningen av brottet kan självfallet diskuteras. Regeringen bedömer emellertid att en gradindelning av brottet bör ske för att markera att det rör sig om handlingar med betydande skillnader i straffvärde. Ett särskilt grovt brott bör således införas.

Regeringen bedömer vidare att brottet som regel bör anses som grovt om gärningsmannen fått ersättning för sin medverkan. Lagrådets förslag på denna punkt skulle enligt regeringens bedömning kunna medföra tillämpningsproblem och bevisvärigheter. För att brottet skall anses som grovt bör det således räcka med att ersättning rent faktiskt utgått. Till skillnad mot vad som gäller enligt 5 § krävs inte att något vinstsyfte hos gärningsmannen visats. Självfallet måste dock ersättningens storlek beaktas. Har ersättningen endast bestått i visst bidrag för rent faktiska kostnader behöver detta i och för sig inte medföra att brottet anses som grovt.

En ändring som innebär att ett grovt brott införs för sådana förhållanden som avses i 10 kap. 2 § 4 medför att bestämmelsen får en annan karaktär än övriga regler i paragrafen. Det förefaller därför lämpligast att bryta ut den ändrade bestämmelsen till en särskild paragraf, 2 a §. Innebörden av den föreslagna ändringen behandlas närmare i specialmotiveringen.

Det kan ifrågasättas om inte en större ändring än den nu föreslagna vore motiverad. Med en ytterligare straffskärpning skulle exempelvis förfalskningsbrott som begåtts tillsammans med brott mot utlänningslagen kunna bedömas som ett led i den senare brottsligheten i stället för att åtalas särskilt. En sådan ändring bör dock anstå i avvaktan på en allmän översyn av utlänningslagens straffbestämmelser.

Regeringens förslag. En utvidgning sker av kretsen som omfattas av straffbestämmelsen i 10 kap. 5 § UtL. Den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa skall kunna fällas till ansvar för medhjälp, om han insåg eller hade skäligen anledning att anta att det var fråga om verksamhet med syfte att hjälpa utlänningen hit i strid med gällande bestämmelser.

Promemorians förslag överensstämmer i stort sett med regeringens.

Synpunkter vid hearingen. Förslaget har i stort sett godtagits. Bl.a. Göta hovrätt har framfört synpunkter på den lagtekniska utformningen av 10 kap. 5 §. Bl.a. Riksåklagaren har påpekat att det nuvarande kravet på att det skall föreligga ett vinstsyfte hos gärningsmannen ofta medför stora bevissvårigheter.

Skälen för regeringens förslag. Brottskriterierna i 10 kap. 5 § UtL måste ses mot bakgrund av att det – som framhållits – inte är förbjudet att utan vinstsyfte hjälpa någon att komma till den svenska gränsen för att där söka asyl eller annat uppehållstillstånd. Förutom medverkan till illegal inresa är det sålunda den organiserade verksamheten som sker i vinstsyfte som har straffbelagts. Det har dock i praktiken ofta visat sig svårt att styrka såväl att någon ägnat sig åt organiserad verksamhet som att detta skett i vinstsyfte. Ett särskilt problem i utredningshänseende är att verksamheten ofta organiseras från utlandet.

I regel kommer endast de till Sverige som hjälper till med själva transporten. I de flesta fall torde det vara självklart att exempelvis besättningsmedlemmar ombord på ett fartyg som transporterar ett stort antal utlänningar måste ha insett, eller bort ha inse, vad det är fråga om. Det torde i regel heller inte råda någon tvekan om att det inte är fråga om någon ideell verksamhet utan att transporten företas i vinstsyfte.

Det är av allmänpreventiva skäl av stor vikt att samtliga inblandade i organiserad verksamhet med syfte att på olaglig väg hjälpa utlänningar till Sverige riskerar kännbara påföljder. Det är heller inte rimligt att stora utredningsresurser skall behöva läggas ned på att utreda vilken ersättning som kan ha utgått till en enskild besättningsman. Bestämmelsen i 10 kap. 5 § bör därför kompletteras med en uttrycklig regel om ansvar för den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller behövliga tillstånd, om han insåg eller hade skäligen anledning att anta att det var fråga om sådan organiserad verksamhet som nyss nämnts.

De lagtekniska synpunkter som förts fram vid hearingen har beaktats vid utformningen av det förslag regeringen nu lägger fram. Som tidigare redovisats har bl.a. Riksåklagaren påpekat att det nuvarande kravet på att det skall föreligga ett vinstsyfte hos gärningsmannen ofta medför stora bevissvårigheter. Det är emellertid enligt regeringens bedömning väsentligt att det inte

uppstår någon tveksamhet om att det inte är straffbart att som ett led i en ideell verksamhet hjälpa någon att komma till Sverige för att här ansöka om asyl eller annat uppehållstillstånd. Kravet på att det för straffbarhet måste visas att det förelegat ett vinstsyfte bör därför finnas kvar. Det förtjänar vidare att framhållas att den föreslagna utformningen av 10 kap. 5 § andra stycket innebär att något vinstsyfte inte behöver föreligga hos en medhjälpare för att denna skall kunna straffas.

5.4 Förverkande

Regeringens förslag. Transportmedel som använts vid brott som avses i 2 a och 5 §§ skall kunna förverkas. Om ägaren till ett fartyg inte är känd eller saknar känt hemvist i Sverige skall talan om förverkande kunna föras mot befälhavaren på fartyget.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Synpunkter vid hearingen. Göta hovrätt uttryckte tveksamhet när det gäller förslaget att förverkande skulle kunna ske även för det fall att den hos vilken förverkande begärs "haft utbyte" av verksamheten. I övrigt framfördes inga erinringar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Förverkande

I 10 kap. 6 § UtIL finns bestämmelser om förverkande av ersättning vid brott enligt 3 och 5 §§. Som tidigare redovisats finns det däremot inga särskilda bestämmelser i utlänningslagen om förverkande av egendom som använts som hjälpmedel, t.ex. transportmedel som använts för att hjälpa utlänningar till eller in i Sverige. Förverkande av t.ex. falska handlingar kan dock ske med stöd av bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken.

Mot bakgrund av utvecklingen under senare år bör en utvidgning ske av möjligheterna till förverkande vid brott enligt utlänningslagen. När utlänningar utan rätt till inresa hjälps hit mot ersättning och i stor omfattning är det rimligt att hjälpmedel som använts kan förverkas. Det framstår som stötande för den allmänna rättskänslan när t.ex. den som upplåtit sitt fartyg för sådan verksamhet kan få tillbaka fartyget och använda det på nytt för samma ändamål. Som tidigare framhållits befinner sig organisatören av verksamheten ofta utomlands. Om det transportmedel som använts i ett sådant fall ändå kan förverkas torde det såväl försvåra fortsatt brottslighet som ha en allmänpreventiv effekt.

Frågan om även andra hjälpmedel än transportmedel skall kunna förverkas bör anstå till dess en allmän översyn av straffbestämmelserna i utlänningslagen kan genomföras.

Möjligheter till förverkande bör föreligga vid brott såväl enligt den föreslagna 2 a § som enligt 5 §. Förverkande bör kunna ske såväl hos ägaren som hos befälhavare eller någon annan som varit i ägarens ställe t.ex. anställd, uppdragstagare eller låntagare – om den hos vilken förverkande begärs förövat gärningen eller medverkat till den. Förverkande bör dock inte komma i fråga om åtgärden framstår som uppenbart oskäligen. Presumtionen är alltså att förverkande skall ske, om övriga förutsättningar är uppfyllda.

I regel torde den som haft utbyte av brottslig verksamhet av ifrågavarande art också vara att anse som gärningsman eller i vart fall som medverkande till brottet. I likhet med Göta hovrätt bedömer regeringen att det är oklart i vilka fall därutöver som någon kan ha haft sådant utbyte av verksamheten att straffbarhet bör föreligga. Det förslag som nu läggs fram innehåller – till skillnad från promemorians förslag – därför inte någon särskild regel om förverkande hos den som haft utbyte av brottet.

Talan om förverkande mot annan än ägare

För att förverkande skall kunna komma i fråga krävs i princip att talan om förverkande förs mot ägaren. Det är vid brott mot utlänningslagen i regel fråga om utlandsägda transportmedel och ofta är det inte möjligt att utreda vem som är ägare. Som nämnts tidigare har detta problem i viss utsträckning lösts i andra sammanhang. Enligt varusmugglingslagen kan yrkande om förverkande således riktas även mot transportören eller annan innehavare av egendomen. Som nämnts gäller detta dock endast egendom som smugglats in i landet, inte eventuella hjälpmedel.

Beträffande befälhavare på fartyg finns i olika sammanhang regler av innebörd att befälhavaren företräder ägaren eller redaren (se t.ex. 258 § sjölagen /1891:35/ och 7 kap. 8 § lagen /1980:424/ om åtgärder mot vattenförorening från fartyg).

Även vid förverkande enligt utlänningslagen bör det vara möjligt att rikta yrkandet mot befälhavaren på ett fartyg i de fall ägaren är okänd eller saknar känt hemvist i Sverige. En särskild bestämmelse härom bör införas. Det kan i och för sig framstå som skäligt att talan kan riktas mot den som på liknande sätt som en befälhavare på ett fartyg företräder ägaren, t.ex. en pilot eller en chaufför. Den frågan bör dock behandlas i ett större sammanhang. Tills vidare får bestämmelserna i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. tillämpas, vilket bl.a. innebär att stämning kan delges genom kungörelse.

Beslag och kvarstad

Transportmedel som använts vid brott mot utlänningslagen kan redan nu i viss utsträckning tas i beslag med stöd av 27 kap. 1 § rättegångsbalken, t.ex. om ett fartyg har betydelse för utredningen. Det kan vara fallet om fartygets dåliga skick utgör en försvårande omständighet och fartyget därför behövs som bevisning. Transportmedel kan också enligt nämnda paragraf tas i beslag om det kan antas att det kommer att förverkas.

Vid förverkande av ersättning som uppburits vid brott enligt utlänningslagen kan antingen den faktiskt uppburna ersättningen tas i beslag eller också kan – enligt de allmänna bestämmelserna om kvarstad i 26 kap. rättegångsbalken – rätten förordna om kvarstad på den misstänkte gärningsmannens egendom.

De regler om beslag och kvarstad som finns torde vara tillräckliga för att säkerställa att beslut om förverkande enligt utlänningslagen kan genomföras.

6 Specialmotivering

10 kap.

2 §

Ändringen är av redaktionell natur. Den innebär att p. 4 i första stycket och andra stycket brutits ut till en särskild paragraf.

2 a §

Paragrafen är ny men innehållet motsvarar i huvudsak innehållet i nuvarande 10 kap. 2 § första stycket 4 samt 10 kap. 2 § andra stycket.

Till skillnad från vad som gäller i dag föreskrivs i *första stycket* att normalpåföljden vid brott mot paragrafen skall vara fängelse. I lindrigare fall, t.ex. när någon utan ersättning hjälper en utlänning att ta sig in illegalt i Sverige, bör alltså böter vara normalpåföljden. Straffvärdet för brottet påverkas emellertid av såväl antalet personer som smugglas in som motivet för handlingen och förhållandena kring inresan. Det ter sig vidare mer klandervärt att hjälpa in någon som tidigare avvisats eller utvisats med förbud att återvända till Sverige. Böter bör inte komma i fråga vid verksamhet under mer organiserade former.

I *andra stycket* har en särskild och förhöjd straffskala införts för grova brott. På förslag av *Lagrådet* har uttrycket "hjälpn lämnats" bytts ut mot "gärningen utförts".

Som har redovisats i avsnitt 5.2 skall grovt brott i allmänhet anses föreligga om gärningsmannen fått ersättning för sin medverkan. Brottet torde vidare i allmänhet anses som grovt om det är ett större antal människor som hjälps in i Sverige. Viss hänsyn bör dock kunna tas till om det rör sig om medlemmar av samma familj. Det behöver i och för sig inte vara mer klandervärt att hjälpa en familj med många barn till Sverige än att hjälpa en ensamstående.

Vid bedömning av om brottet bör anses som grovt skall också beaktas om utlännings-/utlänningsarna utsatts för svåra umbäranden eller fara, t.ex. genom att resan skett ombord på ett icke sjövärdigt fartyg.

Den högre straffskalan för grovt brott gör det möjligt att utlämning kan ske och ökar möjligheterna att tillgripa häktning.

Det är enbart verksamhet som syftar till att hjälpa in någon i landet illegalt som är straffbar enligt denna paragraf. Verksamhet som endast syftar till att

hjälpa någon hit som omedelbart vid ankomsten har för avsikt att söka asyl är inte straffbar enligt 2 a §. Den kan däremot vara straffbar enligt 5 §.

I vissa fall kan konkurrenssituationer uppkomma mellan 2 a och 5 §§. I lagrådsremissen uttalade regeringen att det måste bedömas ha högre straffvärde att hjälpa någon att resa in i landet illegalt än att hjälpa någon att ta sig till den svenska gränsen för att söka asyl. I sådana fall borde därför 2 a § i första hand tillämpas. Normalt torde gärningen i sådana fall vara att bedöma som grovt brott enligt 2 a § andra stycket. *Lagrådet* har anfört att generellt sett, med utgångspunkt från angivna straffskalor, synes gärningar enligt 5 § ha ett något högre straffvärde än vad som sammantaget gäller för dem som faller under 2 a §. *Lagrådet* har därtill framhållit att båda paragraferna i vart fall skall tillämpas om någon organiserat en verksamhet enligt 5 § första stycket och sedan, på sätt som avses i 2 a §, ytterligare medverkat till olovliga inresor i landet. Oberoende av vilka gärningar som skall anses ha det högsta straffvärdet instämmer regeringen i att i det exempel *Lagrådet* givit båda bestämmelserna bör åberopas.

Det bör dock anmärkas att ett förfarande som endast framstår som en handling men faller under såväl 2 a § som 5 § andra stycket torde kunna förekomma i flera fall. I sådana situationer där förfarandet i sin helhet faller under den ena bestämmelsen torde den andra inte behöva åberopas även om båda stadgandena formellt är tillämpliga. Vid angivet förhållande kan omständigheterna ofta vara sådana att grovt brott enligt 2 a § föreligger.

5 §

I *första stycket* har endast en redaktionell ändring gjorts.

Till skillnad från vad som gäller enligt 2 a § krävs inte att verksamheten syftar till att någon skall komma in i Sverige i strid med bestämmelserna i utlänningslagstiftningen. Det är tillräckligt att det är fråga om en organiserad verksamhet med målsättning att hjälpa utlänningar att komma till Sverige även om avsikten är att söka uppehållstillstånd redan vid gränsen. Däremot krävs att gärningsmannen har ett vinstsyfte.

I *andra stycket* införs ett uttryckligt ansvar för medhjälp till brott enligt första stycket. En förutsättning för ansvar är att det kan styrkas att fråga varit om verksamhet som avses i första stycket och att medhjälparen insåg eller hade skälig anledning att anta att det var fråga om sådan verksamhet i vinstsyfte. Däremot krävs det inte att medhjälparen själv haft något vinstsyfte. Ansvar för medhjälp skall kunna ådömas den som hjälper en utlänning att ta sig till Sverige utan pass eller behövliga tillstånd. I första hand avses härmed den som hjälper till med själva transporten. Det kan gälla såväl den som tillhandahåller transportmedlet som den som utför själva transporten. Även hjälp i andra former kan dock tänkas falla in under den föreslagna straff-

bestämmelsen. Det kan t.ex. gälla den som tillhandahåller förfalskade handlingar som skall underlätta resan till Sverige.

I fråga om hjälp med transport föreligger en skillnad mellan exempelvis en befälhavare på ett fartyg och en vanlig besättningsman. En befälhavare måste alltid ha ett ansvar för vilka som följer med ombord på ett fartyg. En besättningsman som mönstrats på för en speciell resa och som insåg eller haft skälig anledning att anta att syftet med resan var brottsligt måste likaså kunna ställas till ansvar enligt paragrafen. Annorlunda kan det emellertid ställa sig för en besättningsman som först efter det att resan påbörjats fått resans syfte klart för sig. Han torde då ha ringa möjligheter att på något sätt påverka händelserna och borde då inte heller kunna ställas till svars.

Kravet på att resan anordnats i speciellt syfte torde normalt medföra att reguljär trafik och vanliga turistresor faller utanför det straffbara området även om tillfälligtvis utläningar följer med en sådan resa i syfte att olagligen ta sig in i landet. Dock kan motsatsen bli fallet om någon transporterar utläningar för någon annans räkning och därvid handlar på sätt som straffbeläggs i första stycket.

6 §

Första stycket har ändrats på så sätt att även ersättning som uppburits vid brott mot 2 a § kan förverkas. Liksom tidigare gäller att inte bara den direkt uppburna ersättningen utan också motsvarande belopp kan förverkas. Vidare har en följdändring gjorts med anledning av ett tidigare lagstiftningsärende. Hänvisning måste nu göras till 3 § 1 och inte till 3 § 2 (jfr prop. 1990/91:118, bet. 1990/91:JuU29, SFS 1991:573).

I *andra stycket* införs en möjlighet att förverka transportmedel som använts vid brott mot 2 a eller 5 §. Andra hjälpmedel än transportmedel kan förverkas endast enligt de allmänna förverkandebestämmelserna i brottsbalken (se avsnitt 4.3).

Förverkande kan komma i fråga om ägaren eller den som är i ägarens ställe förövat gärningen eller medverkat till den. När det gäller fartyg torde befälhavaren i regel kunna anses vara i ägarens ställe. I lagtexten har därför angetts att befälhavaren jämföras med ägaren. Andra fall där omständigheterna kan vara sådana att någon torde kunna sägas vara i ägarens ställe är exempelvis om det föreligger nära släktskap eller ett anställningsförhållande mellan ägaren och brukaren av transportmedlet. Också det fall att ägaren lånat ut, hyrt ut eller på avbetalning sålt ett transportmedel kan tänkas falla in under bestämmelsen om ägaren insett eller borde ha insett vad transportmedlet skulle användas till.

Liksom vid förverkande i allmänhet skall en skälighetsbedömning göras. Visar sig t.ex. ägaren av ett fartyg ha varit ovetande om vad det använts till, torde det kunna anses vara uppenbart oskäligt att förverka fartyget.

I vart fall när det gäller fartyg eller luftfartyg som använts i det uteslutande syftet att transportera hit utläningar torde det i allmänhet vara fråga om sådan organiserad verksamhet att förverkande framstår som befogat. En avvägning

måste dock göras mellan föremålets värde, ägarens behov av det och risken för fortsatt brottslig användning.

Sakrättsligt giltiga rättigheter till egendom som förklaras förverkad enligt en specialstraffrättslig bestämmelse består, om inget annat är särskilt stadgat i den specialstraffrättsliga regleringen (jfr 36 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken och NJA 1977 s. 82). Begränsade sakrätter såsom sjöpanträtt och inteckningar i fartyg och luftfartyg kommer således att bestå. Något särskilt stadgande härom behövs inte.

Vid brott mot de aktuella bestämmelserna i utlänningslagen har hittills i allmänhet fartyg kommit till användning. Även en personbil eller något annat transportmedel kan dock förverkas, om det använts för att hjälpa hit utlännningar i strid med utlänningslagens bestämmelser.

6 a §

Denna paragraf tar enbart sikte på förverkande av fartyg. Befälhavaren på ett fartyg har som tidigare framhållits en särskild ställning och kan i många sammanhang betraktas som ägarens legala företrädare. Som också påpekats tidigare är ägaren till fartyg som använts för att hjälpa hit asylsökande oftast bosatt utomlands. Många gånger är det inte möjligt att på något enkelt sätt utreda vem som är ägare. Talan om förverkande får i sådana fall föras mot befälhavaren. Självfallet hindrar detta inte att talan i stället förs direkt mot ägaren om det framstår som lämpligt.

I denna promemoria föreslås vissa åtgärder för att komma till rätta med s.k. människosmuggling. Förslagen skall ses mot bakgrund av den senaste tidens händelser, då båtar kommit från de baltiska staterna och medfört ett stort antal personer från företrädesvis Irak.

I dag straffas den som i vinningssyfte 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. Eftersom människosmugglingen ofta organiseras från utlandet har det visat sig svårt att nå huvudmännen bakom verksamheten. Bland annat av denna anledning föreslås det i promemorian en utvidgning av den krets som skall omfattas av bestämmelsen. Även den som biträder med transporten eller väsentligt underlättar verksamheten skall kunna straffas om han insåg eller hade skäligen anledning att misstänka att det var fråga om sådan verksamhet.

Vidare skärps straffet för den som i strid med utlänningslagstiftningen hjälper någon att ta sig in i landet. Ändringen genomförs genom att ett särskilt, grovt brott, med upp till två års fängelse införs. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen skett mot ersättning eller om det varit fråga om verksamhet som skett i betydande omfattning eller under särskilt hänsynslösa förhållanden.

Slutligen föreslås också att transportmedel som använts vid de angivna brotten skall kunna förverkas.

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529) dels att 10 kap. 2, 5 och 6 §§ skall ha följande lydelse, dels att i 10 kap. skall införas två nya paragrafer, 2 a och 7 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

2 §

2 § Till böter, eller när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader döms

1. en utlänning som, i annat avseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelser i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen,

2. den som inte gör anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag,

3. den som i anmälan eller ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse,

3. den som i anmälan eller ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse

4. den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen.

För försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket 4 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

2 a §

Till fängelse i högst sex månader eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid med föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen.

Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst två år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen skett mot ersättning eller om

om verksamheten skett i betydande omfattning eller under särskilt hänsynslösa former.

För försök eller förberedelse till brott enligt denna paragraf döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

5 §

Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

Till straff som anges i första stycket döms också den som insåg eller hade skälig anledning att misstänka att det var fråga om sådan verksamhet som avses där och genom biträde med transport eller på annat sätt väsentligt underlättar verksamheten.

6 §

Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 3 § 2 eller 5 § skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 2 a §, 3 § 1 eller 5 § skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Transportmedel som använts vid brott enligt 2 a eller 5 § får förverkas om ägaren eller befälhavaren eller någon annan som var i ägarens ställe förövat gärningen eller medverkat till denna eller haft utbyte därav samt om förverkandet behövs för att förebygga brott eller det annars föreligger särskilda skäl därtill och förverkande inte är uppenbart oskäligt.

7 §

Om ägaren till ett fartyg som kan förverkas enligt 6 § inte är känd eller saknar känt hemvist inom riket får talan föras mot befälhavaren på fartyget.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Förteckning över deltagare vid hearing den
15 april 1993 rörande departements-
promemorian (Ds 1993:25) Skärpta
åtgärder mot människosmuggling.

Prop. 1993/94: 52
Bilaga 3

Justitiedepartementet	Kazimir Åberg
Göta hovrätt	Lars Persson
	Karl-Gustav Olsson
Kalmar tingsrätt	Gunnar Gyllenram
Riksåklagaren	Torsten Jonsson
	Gunnel Lindberg
Rikspolisstyrelsen	Anders Ullenius
	Krister Salomonsson
Statens invandrarverk	Per-Erik Nilsson
Utlänningsnämnden	Ulla Stigenberg
Kustbevakningen	Olle Engelbrektsson
	Rolf Bergström
Röda Korset	Lars Karlsson
Sveriges advokatsamfund	Torsten Bäckstrand
Sveriges frikyrkoråd	Gunnar Marstorp
Svenska flyktingrådet	Ingemar Strandberg

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)
dels att 10 kap. 2, 5 och 6 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i 10 kap. skall införas två nya paragrafer, 2 a och 6 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

2 §

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader döms

1. en utlänning som, i annat avseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelse i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen,

2. den som inte gör anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag,

3. den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse,

4. den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen.

För försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket 4 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken

3. den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse.

2 a §

Till fängelse i högst sex månader eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid med föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om hjälpen

1. lämnats mot ersättning,
2. avsett ett stort antal personer,
eller
3. lämnats under hänsynslösa former.

För försök eller förberedelse till brott enligt denna paragraf döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

5 §

Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som i *vinnings*syfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms 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 i Sverige.

Den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för medhjälp till brott enligt första stycket, om han insåg eller hade skäligen anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom sådan verksamhet som där sägs.

6 §

Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 3 § 2 eller 5 § skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 2 a §, 3 § 1 eller 5 § skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Transportmedel som använts vid brott som avses i 2 a eller 5 § får förverkas om ägaren eller befälhavaren eller någon annan som var i ägarens ställe förövat gärningen eller medverkat till denna och förverkandet behövs för att förebygga brott eller det annars föreligger särskilda skäl därtill. Förverkande får dock inte ske om det är uppenbart oskäligt.

6 a §

*Om ägaren till ett fartyg som kan
förverkas enligt 6 § andra stycket
inte är känd eller saknar känt hemvist
i Sverige får talan om förverkande
föras mot befälhavaren på fartyget.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1993-09-21

Närvarande: justitierådet Per Jermsten, justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 2 september 1993 har regeringen på hemställan av statsrådet Friggebo beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av kanslirådet Bengt Ranland.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Inledande synpunkter.

Det remitterade förslaget bygger på förslag i en departementspromemoria som färdigställts i slutet av mars innevarande år. Någon sedvanlig remissbehandling av promemorian har inte ägt rum. I stället har en s.k. hearing hållits den 15 april 1993 med företrädare för vissa berörda myndigheter och organisationer. Lagrådet utgår från att detta sätt att bereda ärendet valts i syfte att de aktuella förslagen skulle kunna genomföras så snabbt som möjligt (jfr remissen s. 11).

Genom vad som förekommit i ärendet kan föreskrifterna i 7 kap. 2 § regeringsformen i och för sig anses vara uppfyllda. Lagrådet konstaterar emellertid att en sedvanlig remissbehandling hade varit av särskilt värde i detta fall eftersom lagförslaget berör straffrättsliga frågor och dessutom innehåller vissa särlösningar beträffande förverkande. Om en sådan handläggning valts hade en bättre belysning av förslagets innebörd kunnat komma till stånd.

10 kap.

2 a §

Bestämmelserna i första stycket är i huvudsak hämtade från nuvarande 2 §. I materiellt hänseende har den ändringen föreslagits att normalpåföljden för brott mot stadgandet skall vara fängelse i högst sex månader samt att böter bara skall kunna komma i fråga när omständigheterna är mildrande. För närvarande gäller att motsvarande brott normalt skall föranleda böter, men att fängelse i högst sex månader kan ådömas "när omständigheterna är försvårande". Nämda förändring avspeglar alltså en strängare syn på de aktuella brotten.

I det andra stycket föreslås därtill den nyheten att brott som är grovt skall bestraffas med fängelse i högst två år.

Som exempel på vad som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om ett brott skall anses vara grovt nämns i första hand "om hjälpen (1.) lämnats mot

ersättning". Enligt lagrådets mening kan det till en början ifrågasättas om ordet "hjälpen" bör användas i sammanhanget. Ordet har i sig en klart positiv klang och passar därmed knappast ihop med en uppräknning av förhållanden som typiskt sett anses vara så graverande att ett brott på grund därav kan komma att rubriceras som grovt. "Hjälpen lämnats" synes med fördel kunna ersättas med orden "gärningen utförts". Vad nu sagts gäller inte minst under punkt 3 där exemplet är (om hjälpen) "lämnats under hänsynslösa former".

Erfarenheterna har otvivelaktigt visat att det förekommer fall av ifrågasatt brottslighet som har ett högt straffvärde. Trots detta vill lagrådet ifrågasätta om den i remissen förordade lösningen är i alla delar lämplig. Tveksamheten gäller här främst det första exemplet, om gärningen utförts "mot ersättning". Enligt ordalagen saknar det i sig betydelse om brottet bara gällt en eller några enstaka personer. Av uttalanden i specialmotiveringen kan vidare den slutsatsen dras att en ersättning som bara omfattar en del av uppkomna kostnader i princip inte skall utesluta att en gärning bedöms som grovt brott. Nämda förhållanden leder närmast till den slutsatsen att stadgandet i första stycket, med den föreslagna skärpningen av straffskalan, främst är avsett att tillämpas i fall då någon som helst ersättning inte förekommit. Det kan därmed – i synnerhet om det varit fråga om ett begränsat antal personer – tämligen ofta tänkas röra sig om situationer där det funnits ideella bevekelsegrunder för gärningsmannens agerande.

Mot bakgrund av vad nu anförts bör enligt lagrådets mening övervägas om inte en bättre lösning kan åstadkommas på något av följande två tänkbara sätt. Ett är att komplettera punkt 1 med krav på att ersättningen varit oskäligen eller att det i vart fall rört sig om ett i sammanhanget betydande belopp eller att ersättningen avsett en tillfälligt sammansatt grupp av personer. Ett annat alternativ, som med hänsyn till det föreslagna maximistrafet inte skulle avvika från vad som annars vanligen förekommer inom straffrätten, är att i det föreslagna första stycket ange att för brottet kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Specialmotiveringen till paragrafen avslutas med vissa synpunkter angående tänkbara konkurrenssituationer. Resonemanget framstår som något ofullständigt och i sak delvis tveksamt. Generellt sett, med utgångspunkt från angivna straffskalor, synes gärningar enligt 5 § ha ett något högre straffvärde än vad som sammantaget gäller dem som faller under 2 a §. Det bör därtill framhållas att båda paragraferna i vart fall skall tillämpas om någon organiserat en verksamhet enligt 5 § första stycket och sedan, på sätt som avses i 2 a §, ytterligare medverkat till olovliga inresor i landet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 oktober 1993.

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Friggebo

Regeringen beslutar proposition 1993/94: 52 Skärpta åtgärder mot människosmuggling.

