

Till statsrådet Jan O. Karlsson

Regeringen beslutade den 11 maj 2000 att tillkalla en parlamentarisk kommitté (UD 2000:03) med uppdrag att utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring till Sverige. Regeringen beslutade därefter den 29 november 2000 att genom tilläggsdirektiv utvidga kommitténs uppdrag till att bl.a. utvärdera och göra en översyn av utlänningslagens bestämmelser om dels straff för människosmuggling, dels transportörsansvar. Samtidigt förlängdes tiden för redovisning av kommitténs uppdrag till den 1 juni 2001 vad gäller anhöriginvandring och den 31 december 2001 vad gäller människosmuggling m.m. Genom nya tilläggsdirektiv den 26 juli 2001 befriades kommittén från sitt uppdrag om transportörsansvar och förlängdes tiden för redovisning av kommitténs uppdrag till den 31 januari 2002 vad gäller anhöriginvandring och den 31 juli 2002 vad gäller människosmuggling m.m.

Den 8 september 2000 förordnade statsrådet Maj-Inger Klingvall riksdagsledamoten Pär Axel Sahlberg som ordförande i kommittén. Samma dag förordnades att som ledamöter ingå i kommittén riksdagsledamoten Maud Björnemalm, docenten Gunilla Edelstam, advokaten Bernt-Erik Ekeröth samt riksdagsledamöterna Gustaf von Essen, Ulla Hoffmann, Yilmaz Kerimo och Johan Pehrson. Riksdagsledamoten Birgitta Carlsson förordnades den 25 september 2000 som ledamot fr.o.m. den 8 september 2000. Den 8 september 2000 förordnades vidare att som experter biträda kommittén konsulten Mahmoud Aldebe, departementssekreteraren Per Aldskogius, numera hovrättsrådet Ulrika Beergrehn, utlänningsnämndsrådet Kurt Björk, departementssekreteraren Anna Gralberg, departementsrådet Björn Hammarberg, departementssekreteraren Eva-Lotta Johansson, programhandläggaren Hans Lindström, avdelningsdirektören Fredrik Martinsson och ämnesrådet Bengt Ranland. Den 5 december 2000 förordnades avdelningschefen Birgitta Ornbrant som expert. Den 16 januari 2001 entledigades

Hans Lindström och förordnades sakkunniga Eva Ulfvebrand som expert. Anna Gralberg och Birgitta Ornbrant entledigades genom beslut den 29 januari 2002 (fr.o.m. den 1 oktober 2001). Numera departementssekreteraren Inger Laudon och ersättningshandläggaren José Perseverante Kimenga förordnades den 29 januari 2002 som experter (fr.o.m. den 1 oktober 2001 respektive den 28 november 2001). Den 29 januari 2002 entledigades Ulrika Beergrehn och Eva-Lotta Johansson och förordnades ämnes-sakkunniga Gunilla Ekberg och numera kanslirådet Per-Anders Sunesson som experter (samtliga fr.o.m. den 1 februari 2002).

Hovrättsassessorn Lena Petersson har varit huvudsekreterare sedan den 1 oktober 2000 och hovrättsassessorn Ingegärd Lind sekreterare sedan den 1 mars 2001.

Kommittén har antagit namnet Anhörigkommittén och har tidigare överlämnat delbetänkandet Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13).

Kommittén överlämnar härmed slutbetänkandet Människosmuggling och offer för människohandel (SOU 2002:69).

Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Utredningsuppdraget är härmed avslutat.

Stockholm i augusti 2002

Pär Axel Sahlberg

Maud Björnemalm

Birgitta Carlsson

Gunilla Edelstam

Bernt-Erik Ekeröth

Gustaf von Essen

Ulla Hoffmann

Yilmaz Kerimo

Johan Pehrson

/ Lena Petersson

/ Ingegärd Lind

Innehåll

Förkortningar	1
Sammanfattning	13
Summary	23
Författningsförslag	35
1 Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	35
2 Förslag till Förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)	53
1 Kommitténs uppdrag och arbete	59
1.1 Uppdraget.....	59
1.2 Uppdragets genomförande.....	60
1.3 Slutbetänkandets disposition.....	60
2 Utlänningslagstiftningen m.m.	63
2.1 Inresa och vistelse.....	63
2.1.1 Inresebegreppet.....	65
2.2 Närmare om visering m.m.	67
2.2.1 Allmänt	67
2.2.2 Gemensamma regler inom EU och Schengen.....	68
2.3 Närmare om uppehållstillstånd	78
2.3.1 Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt	78

2.3.2	Humanitära skäl.....	80
2.3.3	Levnadssättets betydelse vid prövning av ärenden om uppehållstillstånd m.m.....	86
2.3.4	Återkallelse av tillstånd.....	87
2.3.5	Grunder för avvisning och utvisning.....	88
2.3.6	Verkställighet av avvisning och utvisning.....	89
2.4	Flyktingrätt.....	90
2.4.1	1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning.....	90
2.4.2	Andra internationella överenskommelser.....	91
2.4.3	UNHCR:s inställning i vissa frågor.....	92
2.5	Något om sociala förmåner.....	93
2.5.1	Bostad, logi och allmänna levnadsomkostnader – tiden innan uppehållstillstånd har beviljats.....	93
2.5.2	Bostad, logi och allmänna levnadsomkostnader – tiden efter beviljat uppehållstillstånd.....	95
2.5.3	Hälso- och sjukvård.....	96
3	Människosmuggling m.m.	99
3.1	Definitioner.....	99
3.2	Omfattning och struktur.....	101
3.3	Ansvarsbestämmelser i utlänningslagen.....	104
3.4	Andra relevanta ansvarsbestämmelser.....	120
3.5	Särskild rättsverkan av brott.....	121
3.5.1	Förverkande.....	122
3.5.2	Utvisning.....	123
3.5.3	Företagsbot.....	124
3.6	Näringsförbud.....	125
3.7	Internationella åtaganden m.m.	126
3.7.1	ILO:s konvention nr 143.....	126
3.7.2	Schengenkonventionen.....	126
3.7.3	Arbetet inom EU.....	127
3.7.4	Tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.....	138

4	Människohandel	141
4.1	Definition	141
4.2	Människohandelns orsaker	142
4.3	Offrens förhållanden.....	143
4.4	Arbetet mot människohandel.....	145
4.5	Omfattningen.....	146
4.6	Internationella åtgärder.....	148
4.6.1	STOP-programmet	148
4.6.2	1997 års gemensamma åtgärd mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn....	149
4.6.3	Haag-deklarationen år 1997	149
4.6.4	Europol.....	151
4.6.5	Östersjösamarbetet.....	152
4.6.6	Nordisk-baltisk kampanj mot kvinnohandel	152
4.6.7	Europeiska rådets uttalanden i Tammerfors och Santa Maria da Feira.....	153
4.6.8	EU:s rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel	154
4.6.9	Kommissionens och rådets uttalanden därefter.....	155
4.6.10	Kommissionens förslag till direktiv om tillfälligt uppehållstillstånd för offer för medhjälp till olaglig invandring och människohandel vilka samarbetar med myndigheterna	155
4.6.11	Rådets rambeslut av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden ...	157
4.6.12	FN-konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet med tilläggsprotokoll.....	157
4.6.13	FN:s barnkonvention med fakultativt protokoll	159
4.6.14	FN:s kvinnokonvention m.m.....	159
4.6.15	Andra program och frivilliginsatser	160
4.7	Svenska straffbestämmelser med anknytning till människohandel.....	160
4.8	Nya svenska straffbestämmelser om människohandel	161

5	Frågor kring den rättsliga processen.....	163
5.1	Utredningsproblem redovisade av Rikskriminalpolisen m.fl.	163
5.1.1	Rikskriminalpolisens förslag.....	166
5.2	Vissa utredningsverktyg och tvångsmedel.....	168
5.2.1	Kontrollerade leveranser	168
5.2.2	Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.....	168
5.2.3	Hemlig kameraövervakning.....	169
5.2.4	Häktning och anhållande	170
5.3	Bevisning	171
5.3.1	Bevisupptagning	171
5.3.2	Uppgifter under förundersökningen.....	172
5.4	Försöksverksamhet med videokonferens.....	173
5.5	Internationell rättslig hjälp i brottmål.....	174
5.6	Utlämning för brott	176
5.7	Stöd och annan hjälp åt brottsoffer m.fl.	178
5.7.1	Målsägandebegreppet	178
5.7.2	Målsägandebiträde och stödperson under rättsprocessen	180
5.7.3	Stöd för vittnen under rättsprocessen.....	182
5.7.4	Information under rättsprocessen.....	183
5.7.5	Stöd vid sidan om rättsprocessen	184
5.7.6	Samordning av insatser för brottsoffer	186
6	Kommitténs kartläggning av gripanden och domar.....	189
6.1	Gripanden åren 1998–2001	189
6.2	Domar avseende brott mot 10 kap. 2 a § UtIL åren 1995–2000	190
6.3	Domar avseende brott mot 10 kap. 5 § UtIL åren 1995– 2000	193
6.4	Domar avseende koppleri och grovt koppleri åren 1995– 2000	199

7	Något om regleringen i andra länder	207
7.1	Straff för människosmuggling.....	207
7.2	Straff för människohandel	208
7.3	Uppehållstillstånd för brottsoffer	209
7.4	Personkontroller	211
8	Överväganden och förslag	217
8.1	Kommitténs uppdrag	217
8.1.1	Uppdraget enligt kommittédirektiven.....	217
8.1.2	Utvecklingen efter kommittédirektiven.....	218
8.1.3	Andra utredningar m.m. av betydelse.....	219
8.1.4	Kommitténs bedömning av uppdragets innehåll	221
8.2	Människosmuggling m.m.....	222
8.2.1	Straffen bör skärpas	223
8.2.2	Människosmuggling.....	224
8.2.3	Hjälp till olovlig vistelse	228
8.2.4	Olovlig vistelse enligt 10 kap. 1 § UtL	230
8.2.5	Otillåtet passerande av yttre gräns.....	231
8.2.6	Övriga straffbestämmelser i utlänningslagen	232
8.2.7	Gärningar riktade mot andra stater.....	234
8.2.8	Övrigt	234
8.3	Uppehållstillstånd m.m. för vissa brottsoffer.....	235
8.3.1	Betydelsen av uppehållstillstånd.....	236
8.3.2	Bedömningen av när skäl för uppehållstillstånd föreligger.....	243
8.3.3	Ansökningsförfarandet m.m.	247
8.3.4	Prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd i förhållande till tidigare gjord ansökan	247
8.3.5	Andra rättigheter än uppehållstillstånd	249
8.4	Personkontroller efter Schengeninträdet.....	256
9	Konsekvenser och genomförande.....	261
9.1	Ekonomiska konsekvenser	261
9.2	Andra konsekvenser.....	263

9.3	Övergångsbestämmelser och ikraftträdande.....	264
10	Författningskommentar.....	265
10.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	265
10.2	Förslaget till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)	272
10.3	Behov av författningsändringar i övrigt	273
	Reservationer och särskilda yttranden	275
Bilagor		
1	Tilläggsdirektiv 2000:81	291
2	Rådets direktiv om definiering av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.....	301
3	Rådets rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.....	305
4	Rådets rambeslut av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden	313
5	En komparativ studie vid lagstiftning om människosmuggling.....	323

Förkortningar

AU	Arbetsmarknadsutskottet
bet.	betänkande
BOJ	Brottsofferjourenas riksförbund
BrB	brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
dir.	direktiv
dnr	diarienummer
DS	Departementsserien
Ds A	Departementsserien (Arbetsmarknadsdepartementet)
DV	Domstolsverket
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EU	Europeiska unionen
Europol	Europeiska Polisbyrån
FN	Förenta Nationerna
ILO	Internationella arbetsorganisationen
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
JuU	Justitieutskottet
kap.	kapitel
KOM	Kommissionen
LMA	lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NIPU	Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd. I

prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
reg.	regeringen
RKP	Rikskriminalpolisen
ROKS	Riksorganisationen för Kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
RPS	Rikspolisstyrelsen
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Riksåklagaren
SFS	Svensk författningssamling
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SIS	Schengens informationssystem
SL	strafflagen
SOU	Statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
UN	Utlänningsnämnden
UNHCR	FN:s Flyktingkommissariat
UtlF	utlänningsförordningen (1989:547)
UtlL	utlänningslagen (1989:529)

Sammanfattning

Uppdraget

Kommittén har i denna del av sitt utredningsuppdrag haft att dels utvärdera och göra en översyn av utlänningslagens (1989:529), UtL, bestämmelser om straff för människosmuggling, dels utreda möjligheterna att underlätta lagföring när det gäller fall av såväl människosmuggling som människohandel liksom möjligheterna att ge offren för människohandel rättsligt och annat stöd så att de skall kunna bistå i utredningar om brott. I detta har ingått att undersöka om de bestämmelser om människosmuggling i utlänningslagen som trädde i kraft år 1994 och 1997 är ändamålsenligt utformade och vilka effekter bestämmelserna haft i den praktiska tillämpningen. Vidare har ingått att kartlägga antalet gripanden som gjorts och domar som meddelats med stöd av bestämmelserna och analysera domarna med särskilt fokus på vilken betydelse rekvisitet "i vinstsyfte" haft för rättstillämpningens överväganden i bevisfrågor. Uppdraget har också innefattat att överväga vilka möjligheter det finns att göra lagstiftningen tydligare och göra en översyn av straffbestämmelserna i utlänningslagen utifrån gärningarnas straffvärde.

Gällande bestämmelser

Brotten mot 10 kap. UtL

I 10 kap. UtL finns bestämmelser om straffansvar m.m. för den som begår brott mot utlänningslagstiftningen. Dessa innebär bl.a. följande.

Det är straffbart att hjälpa en utlänning att resa *in i Sverige* i strid med gällande bestämmelser. Straffet för detta är enligt kapitlets 2 a § fängelse i högst sex månader eller, om omständigheterna är

mildrande, böter. Är brottet grovt kan fängelse i högst två år dömas ut. Även försök och förberedelse till brottet är straffbart. En förutsättning för straffbarhet har i tidigare förarbeten ansetts vara att det är fråga om inresa som sker vid sidan av passkontroll eller där utlänningen passerar passkontrollen gömd eller med hjälp av förfälskade handlingar.

Vidare är det sedan år 1984 straffbart att i vinstsyfte organisera resor till Sverige för utlänningar som inte har tillstånd att resa in i landet (5 §). Bestämmelsen skärptes år 1994 och 1997 dels genom att vissa former av medhjälp blev straffbara, dels genom att straffmaximum för huvudbrottet höjdes till fyra års fängelse. Bestämmelsen har därefter inte ändrats.

Enligt den nuvarande lydelsen av bestämmelsen i 5 § 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 i Sverige, dömas till fängelse i högst fyra år eller, om brottet är mindre allvarligt, till böter eller fängelse i högst sex månader. Den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för medhjälp till brottet, om han eller hon insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom sådan verksamhet som nämnts ovan.

Till skillnad från 2 a § 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. Det avgörande är i stället om utlänningen saknar pass och sådana tillstånd som krävs för inresa, om resan ingår i en planerad verksamhet i syfte att främja att utlänningar kommer till Sverige utan de handlingar som behövs samt om organisatören handlat i vinstsyfte. Verksamhetens omfattning och hur stor vinst som organisatören gör är faktorer som kan vägas in vid bedömningen av brottets straffvärde.

Bestämmelsen i 5 § tar bara sikte på sådan verksamhet som bedrivs i vinstsyfte. Det är således inte 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 även straffbart att i vinstsyfte försöka hindra *verkställighet* av ett beslut om avvisning eller utvisning genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd (3 §). Påföljden är fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande,

böter. I utlänningslagen finns däremot inte någon bestämmelse om straffansvar för den som gömmer en utlänning för att därmed förhindra att beslut om avvísning eller utvisning över huvud taget fattas.

I och med Sveriges inträde som operativ deltagare i Schengensamarbetet utvidgades straffbestämmelserna i nuvarande 2 a och 3 §§ till att även avse hjälp till olaglig inresa och vistelse i övriga Schengenstater (3 a §). Beträffande hjälp till olaglig inresa är förutsättningen i det fallet, till skillnad från om gärningen avser inresa i Sverige, att det finns ett vinstsyfte. Bestämmelsen i 3 a § medför bl.a. att det är straffbart att i vinstsyfte smugla en utlänning genom Sverige till en annan Schengenstat.

Människohandel

I fråga om människohandel fanns fram till den 1 juli 2002 ingen särskild straffbestämmelse. Förfaranden med anknytning till sådan brottslig verksamhet bedömdes i stället enligt brottsbalkens bestämmelser om straff för t.ex. koppleri, människorov eller olaga frihetsberövande. Den straffbestämmelse som nu har trätt i kraft innebär, att den som med hjälp av vissa otillbörliga medel förmår någon att bege sig eller låta sig transporteras till ett annat land i syfte att personen där skall utsättas för vissa sexualbrott eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål kan dömas för människohandel för sexuella ändamål till fängelse i lägst två och högst tio år. Straffbestämmelsen träffar också den som under sådana förhållanden tar emot, transporterar eller inhyser personen. Bestämmelsen avser dock bara gränsöverskridande människohandel för sexuella ändamål, vilket innebär att Sverige för att leva upp till sina internationella åtaganden vid ett senare tillfälle måste straffbelägga även andra former av människohandel.

För utlänningslag som fallit offer för människohandel eller liknande förfaranden gäller allmänna regler om möjligheter att få tillgång till exempelvis hälso- och sjukvård samt rättsligt och annat stöd under brottsutredning och rättegång. Någon särskild bestämmelse om möjlighet att ge tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan i brottsutredning och rättegång, eller permanent uppehållstillstånd, finns inte.

Mellan människosmuggling och människohandel finns som utgångspunkt en grundläggande skillnad. Människosmuggling

anses utgöra ett brott mot staten och initiativet till brottet har oftast tagits av den utlänning som vill bli smugglad, inte av organisatören bakom smuggligen. Människohandel anses däremot utgöra ett brott mot person. De personer som utnyttjas i sådan verksamhet utgör brottsoffer.

Kartläggningen och analysen av gripanden och domar

År 1998 rapporterades till Rikspolisstyrelsen från polismyndigheter runt om i landet 147 fall av gripanden för människosmuggling. Under de tre följande åren sjönk siffran successivt till 91, 85 respektive 50. Gripandena har gjorts framför allt på skånska orter, i Göteborg samt på Arlanda. Det har oftast rört sig om 1–3 personer som har försökt smugglas in, men 4, 5 eller 6 personer har inte heller varit helt ovanligt. Smugglarna är i stort sett undantagslöst utländska medborgare eller svenska medborgare av utländsk härkomst.

Under åren 1995–2000 meddelades 125 tingsrättsdomar avseende brott mot 10 kap. 2 a § UtL. Mycket ofta hade något urkundsbrott begåtts i samband med insmuggligen eller försöket till detta. När enstaka släktingar smugglats har påföljden regelmässigt blivit böter. Om domen avsett även urkundsbrott har påföljden i vissa fall inte ansetts kunna stanna vid böter. När brottet mot utlänningslagen bedömts vara av normalgraden har detta vanligtvis lett till ett kortare fängelsestraff.

Under åren 1995–2000 meddelade tingsrätterna 11 domar angående brott mot 10 kap. 5 § UtL. Fyra av de tilltalade dömdes för medhjälp till brott mot 10 kap. 5 § UtL. Före lagändringen den 1 januari 1994 hade deras medverkan inte varit straffbar. Vilken effekt straffskärpningen år 1997 haft i den praktiska rättstillämpningen har inte varit möjligt att utläsa ur domarna. Det har inte heller gått att dra några långtgående slutsatser utifrån de överväganden som redovisats i domarna angående rekvisitet "i vinstsyfte".

Översynen av utlänningslagens straffbestämmelser

Sedan kommittédirektiven skrevs har inom EU utarbetats ett direktiv om definiering av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse samt ett rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse. Vidare har inom FN arbetet mot gränsöverskridande organiserad brottslighet lett till resultat i form av en konvention med tilläggsprotokoll om människosmuggling. Detta har beaktats vid kommitténs översyn av straffbestämmelserna i utlänningslagen.

Den illegala invandringen ökar. Det har blivit allt vanligare att utlänningar tar sig till Europa genom att betala stora summor till människosmugglare för att sedan söka asyl. Om de inte beviljas uppehållstillstånd måste de återvända till vanligtvis mycket hårdare förhållanden än de lämnat. Människosmuggling bedrivs i allt högre grad av kriminella organisationer med förgreningar i olika länder. Människosmuggling och annan hjälp till kringgående av utlänningslagstiftningen innebär att invandringsregleringen sätts ur spel och att enskilda människors liv, hälsa och egendom äventyras. Sådana handlingar äventyrar också den folkliga uppslutningen bakom rätten att söka asyl. Synen på straffen för dem som organiserar människosmuggling och hjälp till annat kringgående av utlänningslagstiftningen bör därför skärpas enligt kommittén. Detta ligger också i linje med innehållet i EG-rättsakterna och den kamp som förs inom EU mot människosmuggling och annan olaglig invandring.

Kommittén gör bedömningen att bestämmelserna i 10 kap. 2 a och 5 §§ UtL motsvarar de krav som EG-direktivet och FN:s tilläggsprotokoll ställer vad avser kriminalisering av hjälp till olaglig inresa i Sverige. När det gäller direktivets krav på straff för den som hjälper en utlänning att olovligen passera genom en medlemsstat är det i dag genom bestämmelsen i 10 kap. 3 a § UtL straffbart att i vinstsyfte smuggla en utlänning genom Sverige till en annan Schengenstat. För att Sveriges åtagande enligt EG-direktivet skall vara uppfyllt föreslås att bestämmelsen i nuvarande 3 a § utvidgas till att avse även handlingar som är riktade mot andra EU-stater samt att kravet på vinstsyfte tas bort.

Eftersom förfarandena i 10 kap. 2 a och 5 §§ UtL ofta överlappar varandra, föreslår kommittén att de regleras i samma bestämmelse. För att göra lagstiftningen tydligare föreslås vidare att brottsrubriceringen "människosmuggling" införs. Den

möjlighet som EG-direktivet ger att införa ett humanitärt undantag har tagits tillvara på så sätt att kravet på vinstsyfte behålls för de förfaranden som regleras i nuvarande 10 kap. 5 § UtL. För att uppfylla åtagandena i rambeslutet föreslås att straffmaximum för människosmuggling höjs till fängelse i högst sex år. Som en konsekvens av den föreslagna straffskärpningen föreslås att minimistraffet höjs till fängelse i lägst två år. Därmed möjliggörs användandet av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid brottsutredningen. Kommittén föreslår vidare att en straffskärpning även sker i de fall där omständigheterna är mindre allvarliga. Straffskalan i dessa fall föreslås höjas till fängelse i högst tre år.

Enligt EG-direktivet och FN:s tilläggsprotokoll skall även hjälp till olovlig vistelse vara straffbar. Bestämmelsen i 10 kap. 3 § UtL är begränsad till straff för den som i vinstsyfte, genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd, försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Eftersom en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan att ha det tillstånd som krävs och utan att söka sådant tillstånd kan straffas, bör enligt kommitténs mening straffansvaret i 3 § utvidgas till att omfatta hjälp till all vistelse i landet som strider mot utlänningslagstiftningen. Kravet på vinstsyfte behålls. Vidare föreslår kommittén att straffmaximum höjs till fängelse i högst tre år och att, i konsekvens härmed, möjligheten att döma till böter vid förmildrande omständigheter tas bort.

Upphållstillstånd m.m. för vissa brottsoffer

Kommittén har haft ett omfattande underlag i fråga om vilka förhållanden som vanligen råder kring människohandel. Det handlar om ett hänsynslöst utnyttjande av människor som på något sätt befinner sig i en utsatt situation. Vad offren för brotten utsätts för går ofta inte att beskriva som annat än förfärligt. Detta har blivit vida uppmärksammat och lett till att flera länder redan infört särskilda ordningar om upphållstillstånd och stödåtgärder för sådana brottsoffer.

I Sverige har, liksom i många andra länder, förekommit att polis och åklagare i utredningar om människohandel upplevt problem av det skälet att det inte finns någon laglig grund för ett offer eller annan bevisperson att vistas i Sverige under rättsprocessen. Detta

har lett till att kvinnor avvisats från landet efter att endast ett inledande polisförhör hållits, vilket gjort bevisläget svårt senare i processen. Bristen på möjlighet att tillfälligt låta en utlänning stanna kvar i landet för närmare utredning har också lett till att prostituerade, utländska kvinnor som påträffas omedelbart avvisas och sänds hem, eftersom de saknar tillräckliga medel för sin vistelse eller inte försörjer sig på ett ärligt sätt (4 kap. 2 § UtL). I sådana fall blir det inte närmare utrett under vilka förhållanden de kommit till och levt i Sverige, vilket gör att mycket information om t.ex. människohandel kan gå förlorad.

I de fall av människohandel som utretts i Sverige och andra europeiska länder har offren många gånger varit i mycket dåligt psykiskt och fysiskt skick. Mot dem har ofta också funnits en hotbild som gjort att de oavsett möjlighet till att stanna i landet inte vågat medverka i brottsutredningen.

Kommittén har med hänsyn till det angelägna i arbetet mot människohandel och människosmuggling funnit ett behov av att vid allvarlig gränsöverskridande brottslighet kunna låta bevispersoner stanna i Sverige för att bistå polis och åklagare i utredningen. Detta skall göras genom att en särskild bestämmelse införs i utlänningslagen om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges en utlänning, om det med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål kan anses befogat. Vid bedömningen av om det är befogat kommer förundersökningsledarens yttrande till Migrationsverket att ha stor betydelse. Sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara befogat även i utredningar om andra brott än människohandel.

Vad som framkommit gör vidare att det med hänsyn till situationen för vissa offer för människohandel inte är skäligt att diskutera enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det kan finnas tillfällen då offrets önskan och situation kan utgöra skäl av humanitär art för att bevilja permanent uppehållstillstånd. Det rör sig då om fall när utlänningsen utsatts för människohandel i samband med resan till Sverige eller under vistelsen här. Ett sådant tillstånd bör kunna ges med stöd av utlänningslagens bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Den bestämmelsen ger utlänningsmyndigheterna en möjlighet att utifrån den samlade bedömning som alltid görs vid prövningen av om humanitära skäl föreligger, utifrån vad som framkommit i t.ex. brottsutredning och efter yttrande från förundersökningsledaren,

avgöra om det finns skäl som är starka nog för permanent uppehållstillstånd.

Den ordning kommittén föreslår ger också möjlighet att ge ett kortare uppehållstillstånd för en utlänning som i en akut och uppslitande situation behöver viss betänketid för att ta ställning till sin eventuella medverkan i brottsutredning eller längre vistelse i Sverige.

Att en utlänning beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att medverka i förundersökning eller huvudförhandling skall inte hindra att en asylansökan eller ansökan om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl prövas.

De utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på de nu diskuterade grunderna eller beviljas sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som föreslagits kan under sin vistelse vara i behov av bistånd i form av såväl hälso- och sjukvård som boende och allmänna levnadsomkostnader. Kommittén föreslår att en sådan utlänning skall ha rätt till samma hälso- och sjukvård som asylsökande utlänningar har. För annat bistånd ansvarar enligt gällande regler den kommun i vilken utlänningen vistas. Socialstyrelsen bör inom ramen för sitt tillsynsuppdrag informera kommunerna om de rättigheter som i dessa fall gäller enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Kommuner och landsting skall ersättas av staten för de kostnader som kan uppkomma medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas eller sedan ett förslaget tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats.

Personkontroller efter Schengeninträdet

I samband med Sveriges inträde i Schengensamarbetet den 25 mars 2001 upphörde personkontrollerna vid landets gränser för resor som görs inom Schengen. Detta har lett till bl.a. en ökning av antalet asylansökningar som görs efter inresa i landet och utan giltiga resedokument. De problem som detta för med sig – belastning av och kostnader i asylprövningssystemet, väntetid för personer som har rätt till skydd, lagföringsproblem samt risk för minskat stöd för en generös politik för skyddsbehövande – har påtalats av framför allt polisen och Migrationsverket. Liknande problem har i andra Schengenstater lett till kompensatoriska

åtgärder i form av exempelvis personkontroller, misstankebaserade eller ej, som utförs i närheten av gränsen.

Polisen har fortfarande huvudansvaret för personkontrollen vid utlänningars inresa i Sverige. För att denna i praktiken skall kunna utföras utan att strida mot Schengenkonventionen krävs någon form av kompensatoriska åtgärder. Att de borttagna personkontrollerna kompenseras förutsätts dessutom enligt Schengenkonventionen och är en förutsättning för att Sverige inte skall utgöra en svag länk i det kontrollarbete som i alla Schengenstaters intresse utförs av andra länder.

Det finns ett uppenbart behov av att i nära anslutning till inresa, dvs. nära gränserna, få utföra en del av kontrollen. Detta talar för att kontrollen bör göras som en del av den inre utlänningskontrollen i enlighet med 5 kap. 6 § UtL. Kontrollerna kan bli effektiva genom att utgå från välgrundad information från t.ex. kriminalunderrättelsetjänsten eller andra länder om misstänkta fordon, resvägar etc. Sådan informationsstyrd verksamhet kan även i samband med sådan inre utlänningskontroll som kan göras i andra sammanhang än vid inresa leda till att det finns särskild anledning till kontroll.

I samband med inresa kan det dock vara befogat att kontrollera även andra personer än utlänningar. Dessutom finns det annan brottslighet att kontrollera än just den som avser invandringsregleringen. Detta gör att det kan finnas alternativ som är lämpligare än en utveckling av den inre utlänningskontrollen, exempelvis en särreglering som avser all gränskontroll. Eftersom regleringen av personkontroller inte har varit någon av kommitténs egentliga frågor lämnas inget förslag till hur denna bör göras. Kommittén påtalar dock vikten av att regeringen – för att det arbete mot illegal invandring och människohandel som påbörjats och drivs inom Europa skall vara meningsfullt – snarast låter utreda frågan om hur regleringen av nämnda frågor bör göras.

Genomförande av förslagen

Kommitténs förslag bör kunna träda i kraft den 1 juli 2003. Förslagen förväntas inte innebära annat än ett mindre antal beviljade uppehållstillstånd och torde inte ge upphov till kostnader som kräver ökade anslag. Förslagen kan få positiva effekter på det brottsförebyggande arbetet.

Summary

The task

In this part of the investigation entrusted to it, the committee has not only had to evaluate and review the provisions of the Aliens Act (1989:529) concerning the punishment meted out for smuggling people, but has also had to investigate what possibilities there might be of facilitating legal proceedings in cases of both smuggling people and trafficking in them, as well as considering the possibility of supporting, both legally and otherwise, the victims of the trafficking in humans, so that they are able to assist with the criminal investigations. This has meant investigating whether the provisions concerning the smuggling of humans in the Aliens Act which came into force in 1994 and 1997 are formulated in a fashion suitable for their purpose, and what effects the provisions have had when they have been put into practice. An additional task has been to survey the number of arrests that have been made with the support of the provisions and thereafter analyse the judgements given, with a particular focus on what significance the prerequisite "for the purpose of financial gain" has had for the deliberations in the course of the legal proceedings with respect to matters of evidence. The task has also entailed considering what possibilities there are for making the legislation clearer as well as carrying out a review of the penalties that are stipulated in the Aliens Act on the basis of the level of culpability of the deeds in question.

Applicable provisions

Crimes that contravene Section 10 of the Aliens Act

There are provisions in Section 10 of the Aliens Act concerning the criminal liability etc of those who commit crimes that contravene the legislation concerning aliens. Among other things, this entails the following:

It is an offence to help a foreigner to *enter* Sweden in contravention of the applicable provisions. According to sub-section 2 a of Section 10, the penalty for this is a prison sentence of no more than six months, or, if there are extenuating circumstances, fines. If the crime is a grave one, a prison sentence of no more than two years may be given. Preparations to commit the crime and attempts to commit the crime are also punishable. In previous preparatory work, a prerequisite for punishability has been deemed to be travel into the country avoiding passport control, or cases where the foreigner goes through passport control when concealed or with the help of forged documentation.

Moreover, since 1984 it has been a criminal offence to organise, for financial gain, journeys to Sweden for foreigners who do not have permission to enter the country (sub-section 5). The provisions were made more strict in 1994 and 1997, partly by making certain forms of assistance punishable and partly by raising the maximum sentence for the principal crime to four years imprisonment. Since then the provisions have not been changed.

According to the current purport of sub-section 5, a person who, for the purpose of financial gain, plans or organises an activity intended to facilitate the journey of a foreigner *to* Sweden without a passport or those permits required to enter Sweden, will be sentenced to prison for a maximum of four years or, if the crime is less serious in nature, to fines or to a prison sentence of no more than six months. A person who helps a foreigner to travel to Sweden without a passport or those permits required to enter Sweden will be sentenced for complicity in the crime if he or she realised or had reasonable grounds to presume that the journey had been arranged for the purpose of financial gain by means of an activity of the kind mentioned above.

Unlike sub-section 2 a it is not a requirement that the foreigner enters the country or intends to enter Sweden illegally. Moreover, it makes no difference if the foreigner, after entering Sweden, is

given the right to stay here as a refugee or someone otherwise in need of protection, for example. What matters instead is if the foreigner is lacking a passport and those permits required for entry, if the journey is part of a planned enterprise intended to facilitate the arrival of foreigners in Sweden without the documentation required and if the organiser acted with financial gain as his or her purpose. The extent of the enterprise and how much profit was made by the organiser are factors that can be considered when evaluating what penalty the crime merits.

The provisions of sub-section 5 are only intended for those enterprises that are conducted with the intention of making a profit. Consequently the offence is not a punishable one when it is part of a non-profit-making enterprise intended to help someone to come to Sweden in order to apply for asylum or some other residence permit once here.

It is also punishable, for the purpose of financial gain, to prevent the execution of an order refusing entry to an alien, or a deportation order, by concealing a foreigner or by some other such measure (sub-section 3). The sanction is a prison sentence of no more than one year or, if there are extenuating circumstances, fines. However, there is no provision in the Aliens Act concerning the culpability of someone who hides a foreigner with the intention of preventing an order refusing entry or a deportation order being issued at all.

With the advent of Sweden's active participation in the Schengen Agreement there was an extension of the current penalties in sub-sections 2 a and 3 so that they also included assisting an illegal entry and sojourn in other Schengen states (sub-section 3 a). With respect to assisting illegal entry, it is a requirement in this case, unlike the case of an entry into Sweden, that there is a profit motive involved. The provisions of 3 a entail, among other things, that it is a punishable offence to smuggle a foreigner through Sweden to another Schengen state for the purpose of financial gain.

Trafficking in humans

As far as trafficking in humans is concerned, there were no particular penal provisions prior to the first of July 2002. The conduct in connection with such a criminal activity was instead judged in accordance with the provisions of the penal code

concerning, for example, the punishments meted out for procuring, kidnapping or unlawfully depriving someone of their liberty. The penal provisions that have now come into force entail that anyone who, with the help of certain improper means, induces a person to make their way to or allow themselves to be transported to another country for the purpose of allowing that person to be subjected to certain sexual crimes or in any other way be exploited for sexual purposes, can be sentenced to prison for trafficking in humans for sexual purposes for not less than two years and no more than ten years. The penal provision also applies to someone who, in such circumstances, receives, transports or gives shelter to such a person. However, the provision only applies to human trafficking for sexual purposes in which frontiers are crossed, which means that if Sweden is to live up to its international obligations, other forms of human trafficking will also have to be made punishable at a later date.

For foreigners who have become victims of trafficking in humans or similar activities, general rules apply concerning the possibility of having access to, for example, health care, medical attention and legal and other help during the criminal investigation and trial. There is no particular provision concerning the possibility of granting residence permits of limited or permanent duration in order to co-operate in a criminal investigation or trial.

First and foremost there is a basic difference between smuggling humans and trafficking in humans. Smuggling humans is considered to be a crime against the state and the initiative has often been taken by the foreigner who wishes to be smuggled, not by the organiser behind the smuggling. Trafficking in humans, on the other hand, is considered to constitute a crime against the person. Those people who are exploited in such an enterprise constitute victims of crime.

Survey and analysis of arrests and judgements

In 1998, the police authorities throughout Sweden reported 147 cases of arrests for smuggling to the National Police Board. During the three subsequent years, the number diminished to 91, 85 and 50 respectively. The arrests took place primarily in the county of Scania, in Gothenburg and at Arlanda airport. Usually there was an attempt to smuggle 1-3 people, but attempts to

smuggle 4, 5 or 6 people have not been uncommon either. Almost without exception the smugglers have been foreign citizens or Swedish citizens of foreign extraction.

Between 1995 and 2000, 125 judgements were given by district courts with respect to crimes against Section 10 sub-section 2 a of the Aliens Act. Very often some crime concerning documentation had been committed in connection with the smuggling or attempted smuggling. When individual relatives have been smuggled, the consequences have been fines as a rule. If the judgement also involved crimes concerning documentation, in certain cases it was not considered that the consequences could be limited to fines. When the gravity of the crime against the Aliens Act was deemed to be normal, this has usually resulted in a brief term of imprisonment.

Between 1995 and 2000, 11 judgements were given by the district courts concerning crimes against Section 10 sub-section 5 of the Aliens Act. Four of the accused were sentenced for complicity in accordance with Section 10 sub-section 5 of the Aliens Act. Prior to the first of January 1994, when the legislation was changed, their complicity would not have been a criminal act. It has not been possible to glean from the judgements what effect the increase in the severity of the punishment that came into force in 1997 has had with respect to the implementation of legal measures in practice. Neither has it been possible to draw any far-reaching conclusions from the deliberations that have been recorded in the judgements concerning the prerequisite "for the purpose of financial gain".

Review of the penalties stipulated in the Aliens Act

Since the committee's directive was written, a Council Directive has been worked out within the EU defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence. There has also been a Council Framework Decision on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence. In addition, the work at the UN against transnational organised crime has produced results in the form of a convention with an additional protocol concerning the smuggling of migrants. This has been taken into account as part of the committee's review of the penal provisions of the Aliens Act.

Illegal immigration is on the increase. It has become more and more common for foreigners to get to Europe by paying large sums of money to smugglers of people in order to apply for asylum subsequently. If they are not granted a residence permit, they are obliged to return to the circumstances they have left, which are usually much more grim. The smuggling of humans is being conducted to a greater and greater extent by criminal organisations that have branches in various countries. The smuggling of people, and other assistance given to evade the legislation concerning foreigners, means that the regulation of immigration is sabotaged and the life, health and property of individuals are put at risk. Such actions also put at risk the popular support that there is behind the right to apply for asylum. The committee is therefore of the opinion that there should be a more strict approach with respect to the punishment of those who organise the smuggling of humans and provide other assistance to evade the legislation concerning foreigners. This is also in line with the purport of the EC legislation and the struggle that is being waged within the EU against the smuggling of humans and other illegal immigration.

The committee has come to the conclusion that the provisions of Section 10 sub-sections 2 a and 5 of the Aliens Act correspond to the requirements stipulated by the EC directive and the additional protocol of the UN with respect to making criminal the act of assisting people to enter Sweden illegally. With respect to the demand in the directive that those who assist a foreigner to pass through a member state illegally should be punished, thanks to Section 10 sub-section 3 a of the Aliens Act it is punishable at the present time to smuggle a foreigner through Sweden to another Schengen state. In order to fulfil Sweden's obligations according to the EC directive, it is proposed that the provisions of sub-section 3 a as they are at present should be expanded to also include actions that are aimed at other states in the EU, and that the requirement that there must be a profit motive should be dropped.

Since the procedures of Section 10 sub-sections 2 a and 5 of the Aliens Act often overlap each other, the committee proposes that the same provision should regulate them both. Moreover, in order to make the legislation clearer it is proposed that the charge of "smuggling humans" should be introduced. The opportunity that is given by the EC directive to introduce exemptions on humanitarian grounds has been taken account of in that the requirement that there be a profit motive is retained for those

procedures that are regulated in Section 10 sub-section 5 of the Aliens Act as it is at present. In order to fulfil the obligations of the framework decision, it is proposed that the maximum punishment for smuggling humans be raised to a prison sentence of no more than six years. As a consequence of the increased severity of the punishment, it is proposed that the minimum punishment should be increased to a prison sentence of at least two years. This would enable the use of secret wire-tapping, provision of call associated data and the secret use of video cameras as part of the investigation of the crime. In addition the committee proposes an increase in the severity of the punishment even in cases where the circumstances are less serious. It is proposed that the scale of punishment in such cases should be raised to a prison sentence of no more than three years.

According to the EC directive and the UN's extra protocol, assisting an illegal sojourn is also to be considered punishable. The provisions of Section 10 sub-section 3 of the Aliens Act are limited to punishments for those who, with the intention of gaining financially, by hiding a foreigner or by taking some other measure, attempt to prevent the implementation of an order refusing entry or a deportation order. Since a foreigner who remains in Sweden without having the necessary permit and without applying for such a permit can be punished, it is the opinion of the committee that the criminal liability of sub-section 3 should be broadened to include assisting any sojourn in the country that is in breach of the Aliens Act. The requirement that there is an intent to gain financially is to be retained. Moreover the committee proposes that the maximum punishment should be increased to a prison sentence of no more than three years and that, as a consequence of this, the possibility that a fine can be the sentence when there are extenuating circumstances, should be taken away.

Residence permit etc for certain victims of crime

The committee has had access to comprehensive material concerning the circumstances that usually prevail when there is trafficking in humans. It is the ruthless exploitation of people who in some manner find themselves in a vulnerable situation. It is often not possible to describe what the victims of the crimes are subjected to as anything other than appalling. This matter has

received considerable attention and, as a result, several countries have already implemented special regulations concerning residence permits and measures to support such victims of crime.

In Sweden, as in many other countries, it has happened that the police and the prosecutor investigating trafficking in humans have experienced problems because there are no legal grounds for a victim or other person who has evidence to remain in Sweden while the process of justice runs its course. This has resulted in women being refused entry to the country after just a preliminary interview with the police. Later in the proceedings this has made the situation regarding evidence more difficult. The lack of any means of temporarily retaining a foreigner in the country for further investigation has also meant that foreign women who are found to have prostituted themselves are immediately refused entry and sent home, since they lack sufficient funds for their sojourn or do not support themselves in an honest fashion (Section 4 subsection 2 of the Aliens Act). In such cases there is no further investigation with respect to the circumstances which prevailed when they came to Sweden and resided here. This means that a lot of information about, for example, the trafficking in humans can be lost.

In those cases of trafficking in humans that have been investigated in Sweden and other European countries, the victims have often been in an extremely poor state, both mentally and physically. They have also been in a threatening situation. This has meant that, whatever the chances of them remaining in the country have been, they have not dared to co-operate in the investigation of the crime.

Taking into account the importance of the work against the trafficking in humans and the smuggling of humans, the committee has found that when there is serious transnational criminality, there is a need to allow people whose evidence is required to remain in Sweden in order to assist the police and the prosecutor in their investigation. This is to be done by incorporating a special provision into the Aliens Act whereby a foreigner may be given a residence permit of limited duration if this is deemed necessary in order to conclude a preliminary investigation or the main proceedings in a criminal case. When it comes to evaluating whether this really is necessary, the opinion given by the leader of the preliminary investigation to the Board of Immigration will be of great importance. Residence permits of this nature, that are

limited in time, can also be justified in the investigations of other crimes than that of trafficking in humans.

Moreover, in the light of what has been discovered, it is not reasonable merely to discuss residence permits of limited duration, given the situation that some of the victims of trafficking in humans find themselves in. There might be occasions when the victim's situation and wishes can constitute due cause to grant a permanent residence permit on humanitarian grounds. Such cases would be situations in which foreigners have been subjected to trafficking in humans in connection with their journey to Sweden, or during their sojourn here. It should be possible to grant such a permit with the support of the provisions of the Aliens Act with respect to residence permits on humanitarian grounds. In the light of the entire evaluation that is always carried out when investigating if there are humanitarian grounds, this provision gives the authorities concerned with foreigners the possibility of deciding that there are strong enough grounds to grant a permanent residence permit, taking into account, for example, what has been discovered in the course of the criminal investigation, and after the leader of the preliminary investigation has given his opinion.

The regulations proposed by the committee also enable a residence permit of shorter duration to be granted for a foreigner who is in an acute and trying situation and who needs a certain amount of time to think in order to consider whether or not to cooperate in a criminal investigation or stay in Sweden for a longer period of time.

The fact that a foreigner has been granted a residence permit of limited duration in order to cooperate in a preliminary investigation or main proceedings is not intended to prevent an application for asylum or for a residence permit on humanitarian grounds from being considered.

Those foreigners who apply for a residence permit on the grounds that have been discussed, or who are granted such a limited-duration residence permit of the kind that has been proposed, may be in need of assistance during their sojourn, both in the form of health care, medical attention, a dwelling and general living expenses. The committee proposes that such a foreigner shall be entitled to the same health care and medical attention as that enjoyed by foreigners seeking asylum. According to the current regulations, any other support is the responsibility of the

municipality in which the foreigner resides. Within the framework of its supervisory function, the National Board of Health and Welfare (Socialstyrelsen) should inform the municipalities about the rights that are applicable in such cases according to the Social Services Act (2001:453).

The municipalities and the county councils are to be compensated by the state for the costs that can arise while an application for a residence permit is being considered or after a limited-duration residence permit of the kind proposed has been granted.

Control of individuals subsequent to participation in the Schengen Agreement

Subsequent to the participation of Sweden in the Schengen Agreement on March 25 2001, all checks of individuals at the nation's borders ceased with respect to journeys within Schengen. Among other things this has resulted in an increase in the number of applications for asylum being made by people without valid travel documents after their entry into the country. The problems that occur as a result of this: the strain on the system for judging the right to asylum and the costs involved; the waiting time for people entitled to protection; problems with legal proceedings and the risk of diminished support for a generous policy of asylum for those in need of protection, have been pointed out by the police and the Migration Board in particular. Similar problems in other Schengen states have led to compensatory measures, for example in the form of checks on persons that are carried out in the vicinity of the border, whether or not any suspicions are used as a basis for them.

The police still bear the primary responsibility for the control of persons when foreigners enter Sweden. In order for this to be carried out in practice, without conflicting with the Schengen Convention, some form of compensatory measures is required. Moreover, it is presumed in the Schengen Convention that the checks on persons that are dispensed with are to be compensated for, and this is a requirement if Sweden is not to constitute a weak link in the controls that are carried out in other countries in the interests of all Schengen states.

There is a clear need to be able to carry out some of the checks in close proximity to the point of entry: i.e. near the border. This is an argument in favour of carrying out the controls as part of the internal controls on foreigners in accordance with Section 5 subsection 6 of the Aliens Act. These controls can be made effective by basing them, for example, on reliable information from the intelligence services that monitor the activities of criminals, or information from other countries about suspicious vehicles, routes, etc. An activity such as this that is guided by the information available, together with such checks on foreigners as can be carried out on foreigners in other circumstances than at the point of entry into the country, might also result in there being a particular reason to carry out checks.

However, it might also be justified to check other persons than foreigners in connection with an entry into the country. Moreover, other criminality needs to be checked on than that which occurs in connection with the regulation of immigration. This means that there may be alternatives that are more appropriate than a development of the internal control of foreigners: a particular regulation with respect to all border controls, for example. Since the regulation of the control of persons has not really been one of the issues that the committee was asked to address, no proposal as to how this is to be carried out will be made. However, the committee would like to point out how important it is that the government, at the earliest opportunity, should investigate how much regulation of the issues in question there should be, in order that the work against illegal immigration and trafficking in humans that has been initiated and implemented in Europe, should be meaningful.

Implementation of the proposals

It should be possible for the committee's proposals to be put into effect on the first of July 2003. The proposals are not expected to entail the granting of more than a small number of residence permits and should not give rise to costs that require increased appropriations. The proposals can have a positive effect on the work of preventing crime.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529),

dels att 2 kap. 13–28 §§¹ skall betecknas 2 kap. 14–29 §§ samt att nuvarande 10 kap. 1–8 §§ skall betecknas 10 kap. 1–14 §§,

dels att de nya 2 kap. 15–20 och 29 §§ samt det nya 10 kap. skall ha följande lydelse,

dels att 7 kap. 11 och 17 §§¹ samt 11 kap. 8 §¹ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 14 §¹ skall sättas närmast före den nya 2 kap. 15 §, att rubriken närmast före 2 kap. 16 §¹ skall sättas närmast före den nya 2 kap. 17 §, att rubriken närmast före 2 kap. 19 §¹ skall sättas närmast före den nya 2 kap. 20 §, att rubriken närmast före 2 kap. 20 §¹ skall sättas närmast före 2 kap. 21 §, att rubriken närmast före 2 kap. 23 §¹ skall sättas närmast före 2 kap. 24 §, att rubriken närmast före 2 kap. 28 §¹ skall sättas närmast före den nya 2 kap. 29 § samt att rubriken närmast före 10 kap. 7 § skall sättas närmast före 10 kap. 12 §,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 1 kap. 1 b § och närmast efter rubriken Tidsbegränsat uppehållstillstånd¹ 2 kap. 13 §, samt närmast före 10 kap. 10 § en ny rubrik av följande lydelse.

¹ Enligt förslag som lagts fram i SOU 2002:13

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***1 kap.**

1 b §

Med Schengenkonventionen avses i denna lag konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, och med Schengenstat avses en stat som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen, som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med dessa stater eller med Europeiska unionens råd, eller som efter beslut av Europeiska unionens råd helt eller delvis tillämpar konventionens bestämmelser.

*Lydelse enligt SOU 2002:13**Föreslagen lydelse***2 kap.**

13 §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges en utlänning, om det med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål kan anses befogat.

Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd enligt första stycket hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 8 § 2, 3 kap 2 eller 3 § skall prövas.

Fortsatt uppehållstillstånd

14 §

En utlänning som med stöd av 13 § första stycket har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd endast om förhållandet består och försörjningskravet enligt 7 § är uppfyllt.

En utlänning med familjeanknytning enligt 5 § som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört eller är försörjningskravet inte uppfyllt, får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att utlänningen ändå skall ges fortsatt tillstånd.

15 §

En utlänning som med stöd av 14 § första stycket har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd endast om förhållandet består och försörjningskravet enligt 7 § är uppfyllt.

15 §

En utlänning som med stöd av 13 § andra stycket har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd endast om försörjningskravet enligt 7 § är uppfyllt.

Är försörjningskravet inte uppfyllt, får uppehållstillstånd ändå ges, om starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt tillstånd.

16 §

En utlänning som med stöd av 14 § andra stycket har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd endast om försörjningskravet enligt 7 § är uppfyllt.

Har utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får han ges permanent uppehållstillstånd.

När uppehållstillstånd skall ha beviljats

16 §

17 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 10 § eller har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,

2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 4 § första stycket 3 eller 5 eller 6 §§ eller motsvarande äldre bestämmelser, *eller*

4. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning får beviljas uppehållstillstånd trots vad som sägs i första stycket om

– utlänningen enligt 4 § första stycket 1, 2, eller 3 eller 5 § 1, 2 eller 3 eller 6 § har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och

– det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 10 § eller har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,

2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 4 § första stycket 3 eller 5 eller 6 §§ eller motsvarande äldre bestämmelser,

4. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 13 §, eller

5. det annars finns synnerliga skäl.

17 §

En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av en pågående vistelse här för besök eller annan tidsbegränsad vistelse får trots vad som föreskrivs i 16 § första stycket bifallas, om utlänningen kan åberopa vägande skäl för förlängningen.

18 §

En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av en pågående vistelse här för besök eller annan tidsbegränsad vistelse får trots vad som föreskrivs i 17 § första stycket bifallas, om utlänningen kan åberopa vägande skäl för förlängningen.

18 §

Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom trots vad som föreskrivs i 16 § första stycket bifallas, om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §, eller

2. det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning.

19 §

Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom trots vad som föreskrivs i 17 § första stycket bifallas, om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §, eller

2. det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning.

Arbetstillstånd

19 §

Arbetstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

I fråga om arbetstillstånd tillämpas 16 och 17 §§ på

20 §

I fråga om arbetstillstånd tillämpas 17 och 18 §§ på

Migrationsverket eller Utlänningsnämnden får med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen för avgörande om ärendet inte avser en ansökan enligt 2 kap. 18 § och om

1. ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av regeringen,

2. ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet,

3. det bedöms vara av särskild vikt för ledning av denna lags tillämpning att regeringen avgör ett ärende som kan antas få betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp utlänningar som åberopar huvudsakligen samma skäl till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd, eller

4. det i andra fall än som anges i punkt 3 bedöms vara av synnerlig vikt för ledning av denna lags tillämpning att regeringen prövar ett ärende.

När Migrationsverket överlämnar ett ärende till regeringen skall verket först sända ärendet till Utlänningsnämnden. Nämnden skall med eget yttrande skyndsamt vidarebefordra ärendet till regeringen. Av nämndens yttrande skall framgå vilken uppfattning nämnden har i sakfrågan samt om ärendet bör avgöras av regeringen. Det som sägs i detta stycke gäller dock endast för de

Migrationsverket eller Utlänningsnämnden får med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen för avgörande om ärendet inte avser en ansökan enligt 2 kap. 19 § och om

1. ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av regeringen,

2. ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet,

3. det bedöms vara av särskild vikt för ledning av denna lags tillämpning att regeringen avgör ett ärende som kan antas få betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp utlänningar som åberopar huvudsakligen samma skäl till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd, eller

4. det i andra fall än som anges i punkt 3 bedöms vara av synnerlig vikt för ledning av denna lags tillämpning att regeringen prövar ett ärende.

ärenden där ett beslut av Migrationsverket hade kunnat överklagas till nämnden.

Vad som i 16 § föreskrivs om Migrationsverket och Utlänningsnämnden gäller också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende.

Vad som i 17 § föreskrivs om Migrationsverket och Utlänningsnämnden gäller också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende.

17 §

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 18 § ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 19 § ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

Straffansvar

1 §

Till böter döms

1. en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att inom föreskriven tid ha ansökt om ett sådant tillstånd, *eller*

2. en utlänning som har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att inneha ett sådant tillstånd.

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år döms den som har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd. I fråga

Till böter *eller fängelse i högst sex månader* döms en utlänning som *uppsåtligen eller av oaktsamhet* uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att inom föreskriven tid ha ansökt om sådant tillstånd.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

om påförande av särskild avgift
gäller 7–8 §§.

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 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. en utlänning som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt Schengenkonventionen.

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att inneha ett sådant tillstånd.

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 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.

3 §

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms

1. den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, om gärningen har skett i vinningssyfte,

2. en utlänning som överträder föreskrifter som har meddelats enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag och som innebär skyldighet för honom att endast vistas inom en viss del av landet.

Till böter döms

1. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har anställt en utlänning trots att utlänningen inte har föreskrivet arbets-tillstånd,

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

När omständigheterna är försvärande döms för brott enligt första stycket 1 till fängelse i högst ett år.

Att det skall betalas en särskild

avgift vid brott enligt första stycket 1 framgår av 12–14 §§.

3 a §

Vad som sägs i 2 a §, om gärningen har skett i vinstsyfte, eller i 3 §, äger motsvarande tillämpning om gärningen riktat sig mot någon av de stater som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna.

4 §

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

Till böter döms 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 oriktiga uppgifter eller medvetet låter bli att tala om något förhållande av betydelse.

När omständigheterna är försvårande döms till fängelse i högst sex månader.

5 §

Till fängelse i högst fyra år eller, om brottet är mindre allvarligt, till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som i vinstsyfte planlägger eller

Till fängelse i högst ett år döms
1. en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt Schengen-

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.

konventionen,

2. en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § inte har haft rätt att återvända hit.

Vad som sägs i första stycket gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 3 kap. 2 §.

När omständigheterna är mildrande döms till böter.

I ringa fall skall åtal för brott enligt första stycket 2 inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

6 §

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 detta. Förverkande får dock inte ske om det är uppenbart oskäligt.

Till fängelse i högst tre år döms den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd hjälper denne att olovligen uppehålla sig i Sverige, om detta görs i vinstsyfte.

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

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.

Avgifter

7 §

En fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst fastän denne inte har arbetstillstånd skall, oavsett om ansvar utkrävs enligt 1 § andra stycket, betala en särskild avgift.

För varje utlänning som avses i första stycket utgör avgiften hälften av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje utlänning i stället hela basbeloppet. Avgiften får minskas eller efterskänkas, om särskilda omständigheter talar för det.

*Den som hjälper en utlänning att olovligen resa in i Sverige döms för **människosmuggling** till fängelse i lägst två år och högst sex år.*

För människosmuggling döms också 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.

Om brottet är att anse som mindre allvarligt döms till fängelse i högst tre år.

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 andra stycket, om han

insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom sådan verksamhet som där sägs.

8 §

Frågor om påförande av avgift enligt 7 § prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år från det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål på motsvarande sätt. När fem år har gått efter det att överträdelsen upphörde, får avgift inte påföras. Avgiften tillfaller staten.

För försök eller förberedelse till människosmuggling enligt 7 § första stycket eller sådant brott som är att anse som mindre allvarligt döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet. Om avgiften inte betalas inom denna tid, skall dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgift skall lämnas för indrivning. Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Indrivningsåtgärder får dock inte vidtas när fem år har gått efter det att beslutet vann laga kraft.

9 §

Vad som sägs i 6–8 §§ äger motsvarande tillämpning om gärningen riktat sig mot någon Schengenstat eller mot annan stat som är medlem i den Europeiska unionen.

Förverkande

10 §

Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 6–8 §§ skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Transportmedel som använts vid brott som avses i 7 eller 8 § 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 detta. Förverkande får dock inte ske om det är uppenbart oskäligt.

11 §

Om ägaren till ett fartyg som kan förverkas enligt 10 § andra stycket inte är känd eller saknar känt hemvist i Sverige får talan

om förverkande föras mot befälhavaren på fartyget.

Avgifter

12 §

En fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst fastän denne inte har arbetstillstånd skall, oavsett om ansvar utkrävs enligt 3 §, betala en särskild avgift.

För varje utlänning som avses i första stycket utgör avgiften hälften av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje utlänning i stället hela basbeloppet. Avgiften får minskas eller efterskänkas, om särskilda omständigheter talar för det.

13 §

Frågor om påförande av avgift enligt 12 § prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år från det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svarare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i

brottmål på motsvarande sätt. När fem år har gått efter det att överträdelsen upphörde, får avgift inte påföras. Avgiften tillfaller staten.

14 §

Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet. Om avgiften inte betalas inom denna tid, skall dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgift skall lämnas för indrivning. Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Indrivningsåtgärder får dock inte vidtas när fem år har gått efter det att beslutet vann laga kraft.

Lydelse enligt SOU 2002:13

Föreslagen lydelse

11 kap.

8 §

I ärende angående

1. avvisning, dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningsen enligt 6 kap. 2 eller 3 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

I ärende angående

1. avvisning, dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningsen enligt 6 kap. 2 eller 3 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

- | | |
|--|--|
| 2. utvisning enligt 4 kap. 3 §, | 2. utvisning enligt 4 kap. 3 §, |
| 3. uppehållstillstånd enligt 2 kap. 18 §, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning, | 3. uppehållstillstånd enligt 2 kap. 19 §, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning, |
| 4. verkställighet enligt denna lag om utlänningen hållits i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar, eller | 4. verkställighet enligt denna lag om utlänningen hållits i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar, eller |
| 5. hemsändande enligt 12 kap. 3 §, | 5. hemsändande enligt 12 kap. 3 §, |
- skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.
- Offentligt biträde skall alltid förordnas för barn under 18 år som hålls i förvar enligt 6 kap. 3 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2 Förslag till Förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (1989:547) att 1 kap. 1 § och 1 a §², 3 kap. 5 c och 7 a §§², 6 kap. 9 och 10 §§ samt 7 kap. 7 c §² skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 1 §

Med Schengenkonventionen avses i denna förordning konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, och med Schengenstat avses en stat som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen *eller* som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med *konventionsstaterna*.

Med Schengenkonventionen avses i denna förordning konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, och med Schengenstat avses en stat som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen, som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med *dessa stater eller med Europeiska unionens råd, eller som efter beslut av Europeiska unionens råd helt eller delvis tillämpar konventionens bestämmelser*.

Lydelse enligt SOU 2002:13

Föreslagen lydelse

1 kap. 1 a §

En utlännings som är medborgare i en Schengenstat och som kommer till Sverige direkt från en sådan stat, behöver inte ha pass vid inresa eller vistelse i landet.

² Enligt förslag som lagts fram i SOU 2002:13

En utlänning som har permanent uppehållstillstånd *eller* tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats enligt en förordning som beslutats med stöd av 2 kap. 10 § utlänningslagen (1989:529) eller motsvarande äldre bestämmelse behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige.

En utlänning som har permanent uppehållstillstånd, tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats *med stöd av 2 kap. 13 § utlänningslagen (1989:529) eller* enligt en förordning som beslutats med stöd av 2 kap. 10 § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelse behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige.

En utlänning under sexton år behöver inte ha eget pass för inresa eller vistelse i Sverige, om han följer med en vuxen person, vars pass innehåller de uppgifter som behövs för att fastställa barnets identitet.

3 kap. 5 c §

Uppehållstillstånd får återkallas för en sådan utlänning som nämns i 5 a § första stycket och som grundar sin rätt till vistelse här på avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), om utlänningen inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för sitt uppehälle här. Detta gäller utöver vad som föreskrivs i 2 kap. 23–25 §§ utlänningslagen (1989:529). Uppehållstillstånd för familjemedlem som nämns i 5 b § får återkallas, om anknytningen till medborgaren i EES-staten bryts och familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

Uppehållstillstånd får återkallas för en sådan utlänning som nämns i 5 a § första stycket och som grundar sin rätt till vistelse här på avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), om utlänningen inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för sitt uppehälle här. Detta gäller utöver vad som föreskrivs i 2 kap. 24–26 §§ utlänningslagen (1989:529). Uppehållstillstånd för familjemedlem som nämns i 5 b § får återkallas, om anknytningen till medborgaren i EES-staten bryts och familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

7 a §

Utöver de fall som föreskrivs i 2 kap. 16 § andra och tredje stycket utlänningslagen (1989:529) skall en ansökan om uppehållstillstånd kunna bifallas, även om ansökan görs eller prövas när utlänningen befinner sig i Sverige, om ansökan görs av en utlänning som är medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Detsamma gäller för ansökan som görs av en medlem av en sådan utlännings familj som avses i 5 b §.

Utöver de fall som föreskrivs i 2 kap. 17 § andra och tredje stycket utlänningslagen (1989:529) skall en ansökan om uppehållstillstånd kunna bifallas, även om ansökan görs eller prövas när utlänningen befinner sig i Sverige, om ansökan görs av en utlänning som är medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Detsamma gäller för ansökan som görs av en medlem av en sådan utlännings familj som avses i 5 b §.

Vad som sägs i första stycket första meningen tillämpas även på en ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 d §. En sådan ansökan kan för utlänningens räkning göras av dennes arbetsgivare, som skall intyga de förhållanden som ligger till grund för ansökan.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 kap.
9 §

Utöver vad som följer av förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. skall en allmän domstol som har meddelat en dom eller ett beslut om utvisning, inom en vecka sända en kopia av domen eller beslutet enligt följande.

1. En kopia skall alltid sändas till Migrationsverket.
2. I fråga om en utlänning som skall undergå behandling i kriminalvårdsanstalt och som är häktad eller i annat fall är intagen på en sådan anstalt skall en kopia sändas till häktet eller anstalten.
3. I fråga om en utlänning som skall undergå behandling i kriminalvårdsanstalt och som är på fri fot skall en kopia sändas till Kriminalvårdsstyrelsen.

4. I andra fall än som avses i 2 och 3 skall en kopia sändas till polismyndigheten i den ort där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas.

Underrättelseskyldigheten enligt denna paragraf omfattar även utlänning som dömts enligt 10 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529).

Underrättelseskyldigheten enligt denna paragraf omfattar även utlänning som dömts enligt 10 kap. 5 § första stycket 2 utlänningslagen (1989:529).

Sedan tiden för överklagande av domen eller beslutet har gått ut, skall domstolen genast underrätta den som enligt denna paragraf har fått en kopia av domen eller beslutet om talan har fullföljts eller inte.

10 §

Om en allmän domstol har meddelat beslut om särskild avgift enligt 10 kap. 8 § utlänningslagen (1989:529), skall länsstyrelsen i det län där verksamheten har bedrivits underrättas om det.

Om en allmän domstol har meddelat beslut om särskild avgift enligt 10 kap. 13 § utlänningslagen (1989:529), skall länsstyrelsen i det län där verksamheten har bedrivits underrättas om det.

Lydelse enligt SOU 2002:13

Föreslagen lydelse

7 kap.

7 c §

Avgift tas ut för prövning av ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med 1 000 kr för personer som fyllt 18 år och med 500 kr för personer som inte fyllt 18 år. Vid ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 2 kap. 4, 5 eller 6 §§ utlänningslagen (1989:529) är avgiften 500 kr för personer som fyllt 18 år och 250 kr för personer som inte fyllt 18 år.

Avgift skall dock inte tas ut av:

-
- 6. utlänningar som avses i 12 kap. 2 § utlänningslagen,
 - 7. studerande som av Sida, annan svensk organisation eller mellanfolklig organisation fått stipendier för studier i Sverige,
 - 8. *personer som avses i 2 kap. 13 § utlänningslagen.*

Avgift enligt första stycket skall dock inte tas ut om internationell hänsyn eller sedvänja kräver det.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2003.

1 Kommitténs uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 11 maj 2000 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda utlänningslagens (1989:529), UtlL, bestämmelser om anhöriginvandring till Sverige. Kommitténs uppdrag har sedan förändrats på sätt som framgår av statsrådsskrivelsen. Direktiven till den del av uppdraget som redovisas i detta slutbetänkande framgår i sin helhet av *bilaga 1*. De andra direktiven har nummer 2000:36 och 2001:64.

Slutbetänkandet behandlar de frågor som gäller dels en utvärdering och översyn av utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling, dels möjligheterna att underlätta lagföring när det gäller fall av såväl människosmuggling som människohandel samt möjligheterna att ge offren för människohandel rättsligt och annat stöd så att de skall kunna bistå i utredningar om brott. I detta har ingått att undersöka om de bestämmelser om människosmuggling i utlänningslagen som trädde i kraft år 1994 och 1997 är ändamålsenligt utformade och vilka effekter bestämmelserna haft i den praktiska tillämpningen. Vidare har ingått att kartlägga antalet gripanden som gjorts och domar som meddelats med stöd av bestämmelserna och analysera domarna med särskilt fokus på vilken betydelse rekvisitet "i vinstsyfte" haft för rättstillämpningens överväganden i bevisfrågor. Uppdraget har vidare innefattat att överväga vilka möjligheter det finns att göra lagstiftningen tydligare och göra en översyn av straffbestämmelserna i utlänningslagen utifrån gärningarnas straffvärde.

1.2 Uppdragets genomförande

Kommittén hade sitt första sammanträde i oktober 2000 och har därefter haft ytterligare tjugoen sammanträden. Arbetet med uppdraget i denna sista del har bedrivits sedan mitten av februari 2002.

Kommittén har vid ett av sina sammanträden informerats av handläggande tjänstemän på Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet om det inom EU, FN och departementen pågående arbetet med frågor av betydelse för kommitténs arbete. På ett annat sammanträde informerades kommittén om människohandel och människosmuggling av personal från Rikskriminalpolisen (RKP). Kommitténs sekretariat har för övrigt haft löpande kontakt med RKP i dessa frågor.

I mars 2002 anordnade kommittén en utfrågning vid vilken ett flertal organisationer och myndigheter fanns representerade. I samma månad besökte ordföranden och sekretariatet den Europeiska Polisbyrån (Europol) i Haag.

Sekretariatet har träffat cheferna för polisens utlänningsrotlar i Stockholm och Malmö. Vidare har synpunkter från FN:s Flyktingkommissariats (UNHCR) kontor i Stockholm inhämtats genom skriftlig kontakt.

Slutligen har andra länder skriftligen tillställts och i viss utsträckning besvarat frågor om sina regler för människosmuggling m.m.

1.3 Slutbetänkandets disposition

Efter de inledande avsnitten innehåller slutbetänkandet i kapitel 2 en redovisning av grundläggande svenska bestämmelser om invandring samt en viss praxisredovisning.

I kapitel 3 redogörs för vissa definitioner av människosmuggling m.m. samt vad som innefattas i 10 kap. UtlL. Även andra relevanta ansvarsbestämmelser tas upp liksom internationella åtaganden. Till kapitlet hör *bilaga 2 och 3*.

Kapitel 4 innehåller information om människohandel samt vilket arbete mot sådan handel som bedrivits och vilka definitioner och rättsakter m.m. som detta resulterat i. Till kapitlet hör *bilaga 4*.

Frågor kring den rättsliga processen och synpunkter som inkommit i fråga om utredningsproblem redovisas i kapitel 5.

Kommitténs kartläggning av gripanden och domar framgår av kapitel 6, och vad som kommit kommittén till del i fråga om regleringen i andra länder av kapitel 7.

Kommitténs överväganden och förslag redovisas i kapitel 8. Till kapitlet hör *bilaga 5*.

De sista kapitlen innehåller kommitténs bedömning av förslagets inverkan på de i kommittéförordningen nämnda områdena (kap. 9) och en författningskommentar (kap. 10). Till betänkandet hör reservationer och särskilda yttranden.

2 Utlänningslagstiftningen m.m.

2.1 Inresa och vistelse

Sverige har en reglerad invandring. För att en utlänning skall få resa in i och vistas i Sverige skall vissa krav vara uppfyllda. De grundläggande kraven finns angivna i utlänningslagen och i utlänningsförordningen (1989:547), UtIF. Sålunda skall utlänningar ha pass, visering eller uppehållstillstånd och, om de skall arbeta här, arbetstillstånd. Från grundreglerna finns åtskilliga undantag, bl.a. för nordbor och EU-medborgare. Bestämmelserna om krav på pass m.m. kan inte heller ses isolerade från övriga bestämmelser i utlänningslagen. Således kan t.ex. utlänningar som är i behov av skydd, dvs. flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt, inte vägras att resa in och vistas här enbart av det skälet att de saknar pass eller visering.

Grundregeln att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha *pass* finns i 1 kap. 2 § första stycket UtIL. Undantag från passkravet finns i utlänningsförordningen. Utlänningar som är medborgare i en Schengenstat och som kommer till Sverige direkt från en sådan stat behöver inte ha pass vid inresa eller vistelse i Sverige. Med Schengenstat avses i utlänningsförordningen en stat som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (den s.k. Schengenkonventionen) eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna. Utlänningar som har permanent uppehållstillstånd behöver inte heller ha pass vid vistelse i Sverige.

Med *visering* avses enligt 2 kap. 1 § första stycket UtIL ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid. Visering beviljas såväl för rena turistbesök som besök hos släktingar och även för tidsbegränsat arbete. Den som har en gällande visering är undantagen från kravet på uppehållstillstånd och vice versa. Medborgare i de nordiska länderna, övriga

västeuropeiska länder och ett antal andra länder är undantagna från kravet på visering (förordning (EG) nr 539/2001).

Uppehållstillstånd innebär enligt 2 kap. 2 § UtlL tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

Utlänningar som vistas i Sverige i mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om de inte är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Den som beviljas tillstånd för bosättning i Sverige beviljas normalt permanent uppehållstillstånd från början. Migrationsverket har dock alltid frihet att välja att utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även om utlänningen avser att bosätta sig här (prop. 1983/84:144 s. 88). Särskilda regler om tidsbegränsat uppehållstillstånd ges i 2 kap. 4 a–e §§ UtlL och gäller bl.a. grupper av personer med tillfälligt skyddsbehov, vid tveksamhet i fråga om levnadssätt och vid anknytning genom oetablerat förhållande.

Dessutom har regeringen enligt 2 kap. 14 § UtlL möjlighet att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för bl.a. studier och besök, vilket utnyttjats för studier. För uppehållstillstånd för besök gäller enligt praxis att sådant kan förlängas när utlänningen är kvar i landet (jfr. nedan huvudregeln att uppehållstillstånd skall ha utverkats före inresan), men bara om vägande skäl kan åberopas. Det skall stå helt klart att avsikten med vistelsen är besök och inte bosättning. Någon längsta tid för uppehållstillstånd finns inte, men enligt förarbetena (prop. 1994/95:179 s. 65) gäller att det endast undantagsvis kan finnas skäl att bevilja tillstånd för besök för så lång tid som ett år. För längre tid skulle sökanden kunna komma att folkbokföras, och vistelsen skulle då inte längre ha karaktär av besök.

Uppehållstillstånd *skall* ges i vissa fall, medan uppehållstillstånd i andra fall *får* ges.

Både flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har enligt 3 kap. 4 § UtlL principiellt *rätt* till uppehållstillstånd. Denna och övriga bestämmelser i 3 kap. UtlL bygger på bl.a. konventionsåtaganden från svensk sida, främst 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, här kallad Genèvekonventionen, och 1967 års tilläggsprotokoll angående flyktingars rättsliga ställning.

För andra än flyktingar och skyddsbehövande i övrigt regleras möjligheterna att få uppehållstillstånd i 2 kap. UtlL. Uppehållstillstånd *får* för dessa ges i vissa fall. Uppehållstillstånd

ges huvudsakligen på tre olika grunder, dels till vissa anhöriga, dels av humanitära skäl, dels av arbetsmarknadsskäl.

Av 1 kap. 5 § UtL framgår att utlänningar skall ha *arbetstillstånd* för att arbeta i Sverige, om de inte har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Ytterligare undantag har föreskrivits av regeringen, bl.a. avseende utlänningar som omfattas av EES-avtalet (avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, vilket förutom EU-länderna omfattar Island, Liechtenstein och Norge).

Huvudregeln är enligt 2 kap. 5 § UtL att en utlänning som vill ha *uppehållstillstånd* i Sverige skall ha utverkat sådant tillstånd *före inresan i landet*. Skälet för denna reglering är främst att få till stånd en bättre kontroll över invandringen (prop. 1979/80:96 s. 30). Undantag gäller dock enligt andra stycket 1–4 för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, vid humanitära skäl, för förlängning av tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts på grund av familjeanknytning, eller om det föreligger synnerliga skäl för uppehållstillstånd. Enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtL kan uppehållstillstånd beviljas efter inresan också när en utlänning enligt vissa av punkterna i 2 kap. 4 § UtL har stark anknytning till en i Sverige bosatt person och det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

2.1.1 Inresebegreppet

I propositionen Ny utlänningslag m.m. (prop. 1988/89:86) tar föredraganden i anslutning till tillståndsfrågorna upp frågan om *inresebegreppet*. Hon anför bl.a. följande (s. 56 f.):

I UtL anges inte när en utlänning skall anses vara inrest i Sverige. Bestämmelser finns däremot om vilka tillstånd som krävs för inresa och om vilken kontroll som skall ske vid inresa eller utresa.

I praxis finns undantag från kraven på tillstånd. Sålunda krävs inte visering för en utlänning som reser till ett annat land via Sverige och vars vistelse här inskränker sig till ett uppehåll i transithallen på en flygplats.

Bestämmelserna om straffansvar i UtL för den som i vinningssyfte hjälper en utlänning att obehörigen resa in i respektive resa till Sverige jämte motivuttalanden vid tillkomsten av de senare reglerna (se prop. 1983/84:144 s. 117) ger närmast vid handen att åtminstone i det sammanhanget endast den som har eller borde ha passerat gränskontrollen är att anse som inrest.

I UtLF finns bestämmelser om att in- och utresa måste ske på vissa bestämda platser. Dessa regler är av vikt för att den kontroll som föreskrivs i UtLF av pass och andra handlingar skall kunna ske. Det föreskrivs sålunda att utlänningar inte utan särskilt tillstånd får resa in i eller ut ur landet annat än på s.k. passkontrollorter. Direkt inresa från eller utresa till ett annat nordiskt land får dessutom ske på s.k. gränsövergångsställen. För finländska och norska gränsbor gäller särskilda regler.

Särskilda bestämmelser för inresa och utresa gäller också för utlänningar som kommer till Sverige som besättningsmän eller passagerare på fartyg. I UtLF föreskrivs att en besättningsman eller en passagerare på ett fartyg som har kommit till Sverige inte skall anses inrest förrän han lämnar fartyget. Han får också tillfälligt lämna fartyget och uppehålla sig på den ort där fartyget ligger utan att inresa skall anses ha ägt rum.

Eftersom denna regel kan ses som ett undantag från vad som annars gäller, följer av den motsättningsvis att inresa normalt skall anses ha skett när fartyget har kommit in på svenskt sjöterritorium. I praxis anses i enlighet med det nu sagda också en utlänning som befinner sig i en fritidsbåt på svenskt territorialhav inrest i landet och därmed t.ex. viseringspliktig.

I detta sammanhang vill jag nämna att JK i beslut den 22 februari 1985 (dnr. 265/85/22) har funnit att en utlänning på begäran av polismyndighet skall visa att han uppfyller kravet på passinnehav när han befinner sig ombord på en främmande stats fartyg på svenskt sjöterritorium.

Jag vill med anledning av det redovisade framhålla följande. Ur såväl språklig som saklig synvinkel faller det sig naturligt att anse den som kommer in på svenskt territorium skall vara att betrakta som inrest i Sverige. Detta gäller oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium. Detta är också vad som enligt min mening måste gälla för utlänningslagstiftningens vidkommande i fråga om kraven på pass och vederbörliga tillstånd. Det är dock nödvändigt att göra vissa undantag från denna princip. Pass och visering kan t.ex. svårligen krävas av den som enbart passerar svenskt luftrum. Vidare torde det, liksom för närvarande, i allmänhet inte vara nödvändigt eller önskvärt att kräva s.k. transitvisering, dvs. visering för den som reser via Sverige till ett annat land men inte passerar någon gränskontroll. Mot bakgrund av utvecklingen i andra länder bör det dock finnas möjlighet att vid behov ställa krav även på transitvisum, generellt eller för vissa nationaliteter även för denna typ av resor. Med hänsyn till folkrättsliga regler synes det också lämpligt att ge möjlighet till undantag för s.k. oskadlig genomfart genom svenskt sjöterritorium.

Någon generell definition av begreppet inresa bör dock inte ges i lag. I stället bör regler om undantag från bestämmelserna om villkoren

för inresa i de fall som redan nu finns och som jag här har angivit samt när det i övrigt kan anses befogat kunna framgå av de föreskrifter om undantag från viseringsskyldighet m.m. som regeringen utfärdar i förordning.

Även NIPU (Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden) konstaterade i sitt slutbetänkande att grundprincipen är att inresa i och utresa från Sverige skall anses ha ägt rum när någon passerar gränsen för svenskt territorium men att vissa undantag från grundprincipen måste göras av praktiska skäl (se SOU 1999:16 Ökad rättssäkerhet i asylärenden, s. 480). NIPU:s förslag till ny utlänningslag innehåller en bestämmelse som anger att ”med inresa avses i denna lag att en utlänning passerar in över gränsen för svenskt landterritorium”. Förslaget återfinns även i lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden (beslutad vid regeringssammanträde den 6 juni 2002). Enligt en kompletterande bestämmelse i lagrådsremissen ges regeringen rätt att meddela föreskrifter om när utlänningar som passerar in över gränsen för svenskt territorium skall anses ha rest in i landet. Någon anledning att ta ställning till inresebegreppet i straffrättsligt hänseende eller till vad inträdet i Schengensamarbetet eventuellt kan ha för betydelse för detta fanns inte i dessa sammanhang.

2.2 Närmare om visering m.m.

2.2.1 Allmänt

En visering fungerar som ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelas för att möjliggöra ett besök i Sverige. Enligt huvudregeln i utlänningslagen får utlänningar inte resa in i eller uppehålla sig i Sverige utan visering eller uppehållstillstånd. Genom en rad undantag härifrån kan dock medborgare i många länder resa in i och uppehålla sig i Sverige i tre månader utan något särskilt tillstånd. En förutsättning är då att utlänningen har tillräckliga medel för att försörja sig under besöket. Han eller hon får inte heller antas komma att begå brott eller bryta mot utlänningslagens bestämmelser.

Det är Migrationsverkets styrelse som enligt sin instruktion skall leda utvecklingen av viseringspraxis. De riktlinjer som utvecklats genom praxis innebär i huvudsak att det är den sökande som skall göra troligt att syftet med resan till Sverige är ett besök och inte

något annat. Det som sägs i förarbetena om när visering skall nekas är att grunderna för detta i stort överensstämmer med de materiella grunderna för beslut om avvisning enligt 4 kap. 2 § UtL, dvs. exempelvis om det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse och hemresa eller inte försörja sig på ett ärligt sätt eller om han eller hon kan antas komma att begå brott.

Viseringskravet har ansetts nödvändigt för att en reglerad invandring skall kunna upprätthållas. Samtidigt skall bestämmelserna utformas så att släktkontakter och kommersiella förbindelser inte försvåras. Visering kan beviljas av Migrationsverket eller Utrikesdepartementet. Det stora flertalet viseringar ges dock av svenska beskickningar och konsulat enligt viseringsbemyndiganden från Migrationsverket.

2.2.2 Gemensamma regler inom EU och Schengen

2.2.2.1 EU-regler om fri rörlighet och gränskontroll

Inom EU är målet att EU-länderna skall ha en gemensam viseringspolitik. Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft år 1999, ingår frågor om gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring i gemenskapssamarbetet.

I EU-samarbetet skiljer man på *inre* och *yttre* gräns. Vid den inre gränsen skall kontrollerna i princip avskaffas som en följd av den gemensamma inre marknaden. Med *inre* gräns avses dels den geografiska gränsen mellan två EU-länder, som till exempel landgränsen mellan Sverige och Finland, dels den gräns som internationella flygplatser och hamnar utgör i ett EU-land. Den *yttre* gränsen är gränsen mellan EU och tredje land. Med tredje land menas alla länder utanför EU. En internationell flygplats och hamn i EU utgör också yttre gräns när den tar emot trafik från tredje land.

När den fria rörligheten är genomförd kommer det, i hamnar och på flygplatser som utgör både yttre och inre gräns, att finnas olika terminaler eller utgångar för dem som reser inom EU och för dem som reser från tredje land.

Medlemsstaterna skall inom en femårsperiod från Amsterdamfördragets ikraftträdande ha beslutat om åtgärder som säkerställer att det inte förekommer någon kontroll av personer, antingen de är EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare, när de

passerar EU:s *inre* gränser. Rådet skall inom samma femårsperiod besluta också om åtgärder som avser passage av medlemsstaternas *yttre* gränser. Det gäller förfarandet vid personkontrollen och bestämmelser för denna men också regler för visering. Den 15 mars 2001 antog rådet den tidigare nämnda förordningen (EG) nr 539/2001 om fastställande av vilka länder utanför EU vars medborgare är skyldiga att ha visering när de passerar de yttre gränserna respektive vilka som är undantagna från detta krav (EGT L81, 21.3.2001, s.1).

I fråga om asyl och invandring skall rådet inom övergångstiden reglera frågan vilken medlemsstat som skall pröva en asylansökan som ingetts i en medlemsstat. Rådet skall också bestämma miniminormer för bl.a. mottagandet av asylsökande. Redan år 1990 tillkom konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna (den s.k. Dublinkonventionen, EGT L54, 4.9.1997, s.1). Genom att den ansvariga staten identifierats skall man undvika dels att den asylsökande inte får sin ansökan prövad i något land, dels att en ansökan görs och prövas i flera länder. Sedan Dublinkonventionen nu trätt i kraft för samtliga EU:s medlemsstater ersätter konventionen den reglering som Schengenkonventionen innehåller om hanteringen av asylansökningar.

Enligt Amsterdamfördraget skall Dublinkonventionen ersättas av ett gemenskapsrättsligt instrument. EG-kommissionen presenterade sommaren 2001 ett förslag till en förordning som är tänkt att ersätta Dublinkonventionen (KOM/2001/447 slutlig). Europaparlamentet har yttrat sig över förslaget och ställt sig i stort sett positivt. Förslaget till förordning bygger på konventionens grundläggande principer med vissa förtydliganden. Det är idag inte klart när förordningen kan komma att antas.

2.2.2.2 Schengensamarbetet

Genom Schengensamarbetet har vissa stater redan avstått från kontroll av personer vid sina inre gränser. Samarbetet började när Tyskland, Frankrike och Beneluxstaterna år 1985 ingick det s.k. Schengenavtalet för att avveckla personkontrollerna vid de gemensamma (*inre*) gränserna. Fem år senare undertecknades en tillämpningskonvention, Schengenkonventionen, som närmare

reglerar samarbetet. Schengensamarbetet är nu, genom Amsterdamfördraget, en del av EU och styrs av EU-regler.

Schengenkonventionen behandlar inte frågor som rör möjligheterna för en medborgare i en Schengenstat eller en annan stat att bosätta sig och arbeta i en annan Schengenstat. Inom dessa områden gäller EG-rätten, EES-avtalet och nationella bestämmelser.

Av EU-länderna deltar alla utom Storbritannien och Irland i Schengensamarbetet. Det finns alltså ingen inre gräns mot Storbritannien och Irland. Sverige deltar operativt sedan den 25 mars 2001. För vissa delar av Schengenreglerna, bl.a. de om visering och inre gränskontroll, kommer Danmark trots Amsterdamfördraget att som utgångspunkt ha kvar det mellanstatliga samarbetet och i efterhand själv bestämma om man vill omfattas av de beslut som rådet fattar. Storbritannien och Irland kan när som helst begära att få omfattas av hela eller delar av Schengenregelverket. Island och Norge, som inte formellt kan ansluta sig, har träffat ett särskilt samarbetsavtal för att anknyta sig till Schengensamarbetet. De deltar fullt ut i samarbetet med undantag för beslutsfattandet, och på så sätt kan den fria rörligheten inom den nordiska passunionen upprätthållas.

För såväl medborgare i Schengenstaterna och övriga medlemsstater i EU som för andra innebär Schengensamarbetet att de, väl inne på Schengenstaternas territorium, fritt kan röra sig inom Schengen. För en tredjelandsmedborgare innebär det en rätt att röra sig fritt inom området under högst tre månader under en tidsperiod om sex månader eller, om vederbörande är viseringspliktig, under den tid viseringen gäller. En utlänning som har uppehållstillstånd i t.ex. Sverige kommer alltså att kunna besöka släkt och bekanta som bor i en annan Schengenstat utan att först behöva söka visering.

Inre gräns inom Schengen avser dels den geografiska gränsen mellan två Schengenstater, dels den gräns som internationella flygplatser och hamnar utgör i en Schengenstat. Den yttre gränsen utgörs av gränsen mellan en Schengenstat och tredje land. Med tredje land menas alla stater som inte deltar i Schengensamarbetet. En internationell flygplats och hamn utgör också yttre Schengengräns när den tar emot trafik från tredje land.

Viseringar för inresa och högst tre månaders vistelse i Sverige utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En sådan enhetlig visering ger rätt till inresa och vistelse i alla Schengenstater under tre månader. En

visering som överstiger tre månader betraktas som ett nationellt uppehållstillstånd som beviljats av någon av de avtalslutande parterna enligt dennas lagstiftning. En sådan visering ger innehavaren tillstånd att *passera genom* de övriga avtalslutande parternas territorium, i avsikt att komma till det territorium där tillståndet beviljats. En långtidsvisering ger alltså som utgångspunkt inte samma fria rörlighet som ett uppehållstillstånd eftersom uppehållstillståndet, oavsett om detta är tidsbegränsat eller permanent, ger rätt till *resa mellan* länderna i tre månader utan krav på viseringar. Med stöd av förordning (EG) nr 1091/2001 kan dock en visering för längre vistelse än tre månader utformas så att den ger rätt att resa fritt inom unionen i tre månader. Därigenom får anhöriga, som i väntan på uppehållstillstånd på grund av anknytning har långtidsviseringar, under viss tid samma rätt till fri rörlighet som övriga som är bosatta i EU-länder. Angående den förordningen skall påpekas att kommissionen har lagt ett förslag till direktiv som skall ersätta förordningen och i en rättsakt samla allt som definierar villkoren för friheten att resa i högst tre respektive sex månader (KOM/2001/388). Direktivet innebär också att tiden inom vilken den som har ett uppehållstillstånd kan resa fritt inom unionen bestäms till tre månader, dvs. samma tid som den som fått en visering. Vidare innebär det att ett särskilt resetillstånd med rätt att resa in och stanna mer än tre men högst sex månader under en tolv månadersperiod – för t.ex. turister, studerande och personer som besöker sin familj – skall kunna utfärdas.

De yttre gränserna i Schengen får i princip passeras endast vid särskilda gränsövergångsställen och under fastställda öppettider. Schengenstaterna har åtagit sig att införa påföljder mot otillåtet passerande av yttre gräns. Vid yttre gräns skall myndigheterna genomföra vissa kontroller, både vid inresa och vid utresa.

Personkontroll vid inresa skall göras för att kontrollera att personen uppfyller kraven för att komma in i Schengen, dvs. har godtagbara resehandlingar, erforderlig visering samt tillräckliga medel för sitt uppehälle. Den inresande får inte heller vara en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

Undantag från ett eller flera av dessa krav kan göras av en stat som finner det nödvändigt av humanitära skäl, i eget intresse eller på grund av internationella förpliktelser. Inresetillståndet begränsas då till att avse bara det berörda landet (nationell visering). I sådana fall skall de övriga Schengenstaterna underrättas.

Genomresa skall medges en medborgare i tredje land, om vederbörande har visering eller uppehållstillstånd utfärdad av en annan Schengenstat. Förekommer personen på den gemensamma spärllista som finns i Schengens datoriserade informationssystem (SIS), kan det utgöra hinder mot genomresa.

De uppgifter som enligt artikel 96 i Schengenkonventionen får registreras på spärllistan är bl.a. att en utlänning utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (exempelvis om utlänningen dömts för gärning som har ett minimistraff på ett års fängelse) eller att utlänningen varit föremål för avvisning eller utvisning. Varje Schengenstat råder själv över vilka uppgifter den lägger in i sin nationella enhet av SIS. Däremot kommer de personuppgifter m.m. som omfattas av andra Schengenstaters registreringar att flyta in till den svenska enheten av SIS. Hur Rikspolisstyrelsen (RPS), som är ansvarig myndighet för den svenska enheten av SIS, skall hantera registret framgår av lagen (2000:344) respektive förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem.

Slutligen skall personkontroll ske även vid utresa. Kontrollen gäller alla utresande men skall, i likhet med inresekontrollen, vara noggrannare i fråga om personer som inte är EU- eller Schengenmedborgare.

Personkontroller efter Schengeninträdet

När Sverige blev operativ medlem i Schengensamarbetet avskaffades alltså den inre gränskontrollen samtidigt som den yttre gränskontrollen förstärktes och utresekontroll infördes. För att förhindra att människosmuggling och annan gränsöverskridande brottslighet underlättas innefattar Schengenkonventionen en rätt för medlemsstaterna att utöva polisiära befogenheter inom hela det egna området. Detta brukar kallas kompensatoriska åtgärder, och innefattar bl.a. inre utlänningskontroll. Schengenkonventionen ger också möjlighet att ha föreskrifter om skyldighet att inneha, medföra och visa upp av Schengenstaten föreskrivna handlingar (artikel 2.3), att föreskriva anmälningsskyldighet för utlänningskontroll (artikel 22) och att ha en skyldighet att utföra hotellkontroll (artikel 45). Staterna förbinder sig också att låta sina polismyndigheter bistå varandra i syfte att förhindra och upptäcka brott och kan träffa bilaterala överenskommelser om t.ex. gränssamarbete.

När den allmänna ordningen eller statens säkerhet kräver det, kan en Schengenstat besluta om att vid de inre gränserna, under en begränsad tidsperiod, genomföra nationella gränskontroller som är anpassade till det aktuella läget (artikel 2.2). Denna möjlighet har utnyttjats vid större, tidsbegränsade händelser. Det har gällt t.ex. EU-toppmöten under ett lands ordförandeskap, Europamästerskapen i fotboll år 2000 samt NATO:s utrikesministermöte på Island år 2002. Detta rör sig om situationer då undantag från Schengenregelverket görs och skall inte förväxlas med de kontroller som ett land genomför under normala omständigheter.

Kontroll av utlänningars rätt att resa in i och att vistas här i landet kan ske antingen vid gränsen i samband med att utlänningen reser in i Sverige eller inne i landet efter inpasseringen.

Det är polisen som vid gränsen ansvarar för den in- och utresekontroll av personer som skall göras (*yttre* utlänningskontroll). Enligt 5 kap. 1 och 2 §§ UtL skall en utlänning som huvudregel visa upp sitt pass för polismyndigheten. En polisman har också rätt att göra kroppsvisitation och undersöka bagage m.m. för att ta reda på utlänningens identitet. Undersökning får också ske för att ta reda på utlänningens resväg till Sverige, om det är av betydelse för om utlänningen har rätt att resa in i och vistas i Sverige.

Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att bistå polisen vid in- och utresekontroll. Migrationsverket får bistå efter överenskommelse med polisen. Kustbevakningen utövar dessutom kontrollen av sjötrafiken.

Den *inre* utlänningskontrollen syftar dels till att övervaka att utlänningar inte uppehåller sig här i landet utan erforderliga tillstånd, dels till att söka efter utlänningar som skall lämna landet enligt beslut om avvisning eller utvisning. Polisen har huvudansvaret även för denna kontroll.

Den inre utlänningskontrollen regleras i huvudsak av bestämmelserna i 5 kap. 6 § UtL. En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i landet. Utlänningen är också skyldig att efter kallelse av Migrationsverket eller polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningen inte gör det, får han eller hon hämtas genom polismyndighetens försorg. Om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att han eller hon inte skulle följa kallelsen, får utlänningen hämtas utan

föregående kallelse. I motiven sägs att bestämmelsen om hämtning utan föregående kallelse självfallet har tillämpning på situationer då en kallelse tvärtom kan antas få till följd att utlänningen håller sig undan. Det understryks att hämtning utan föregående kallelse skall tillämpas restriktivt och att det inte får ske slentrianmässigt utan endast när det bedöms behövt (prop. 1981/82:146 s. 66). För kontrollätgärderna gäller överhuvudtaget att de får vidtas endast om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Det saknas detaljerade föreskrifter om hur den inre utlänningskontrollen skall gå till i praktiken. Som allmän utgångspunkt gäller, enligt den inledande bestämmelsen i 1 kap. 1 § UtlL, att lagen skall tillämpas så att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Detta gäller självfallet även vid utövandet av den inre utlänningskontrollen. I 8 § polislagen (1984:387) föreskrivs att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning skall ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

I förarbetena till utlänningslagen uttalas bl.a. att en utlännings uppträdande eller umgänge ibland kan ge anledning misstänka att han eller hon inte har rätt att vistas här i landet. I sådana fall får kontrollätgärder enligt 5 kap. 6 § UtlL företas (prop. 1988/89:86 s. 172 f.). Någon vidare förklaring till hur stadgandet "om det annars finns särskild anledning" skall tolkas lämnas dock inte i propositionen.

I RPS föreskrifter för polisens befattning med den inre utlänningskontrollen (RPSFS 1986:3) stadgas att en person inte får kontrolleras enbart därför att han eller hon på grund av hudfärg, språk, namn, beteende eller eljest kan antas vara utlänning. Bestämmelsen återspeglar uttalanden av JO i ärenden om utlänningskontroll (dnr 762-1980 och 1377-1981). Det fordras sålunda att någon särskild omständighet ger anledning anta att utlänningen saknar rätt att vistas i Sverige.

Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polismyndigheterna i utlänningsärenden finns redogjord för i RPS Cirkulärmeddelande CM 8/97. Meddelandet skrevs dock före inträdet i Schengensamarbetet och vad som däri sägs om polisens

kontroller i samband med inresa har inte samma intresse som tidigare. Man kan dock notera att vikten av att polisen särskilt granskar äktheten av misstänkt falska handlingar betonas, liksom att polisen – inte minst med tanke på att Migrationsverket saknar dessa befogenheter i samband med inresa – överväger kroppsvisitation och undersökning av handresgods m.m. när utlänningen inte kan styrka sin identitet eller om det behövs för att ta reda på dennes resväg.

Arbetet med den inre utlänningskontrollen initieras bl.a. av olika anmälningar rörande utlänningar som under sin vistelse i Sverige kommer i kontakt med olika myndigheter. Av bestämmelserna i 6 kap. 1 och 2 §§ UtlF följer att bl.a. skattemyndighet och socialnämnd skall underrätta polismyndigheten vid den första kontakten med en utlänning som inte har eller visar att han eller hon har sökt uppehållstillstånd i Sverige och som inte är undantagen från skyldigheten att ha sådant tillstånd. Polismyndigheten skall med anledning av en sådan underrättelse se till att utlänningen ansöker om uppehålls- eller arbetstillstånd hos Migrationsverket eller vidta de andra åtgärder som underrättelsen ger anledning till. Avsikten med dessa bestämmelser är att möjliggöra den inre utlänningskontrollen. Förutom underrättelser från myndigheter får polismyndigheterna inte sällan tips och uppgifter från allmänheten, såväl från namngivna personer som från anonyma, om att utlänningar vistas eller arbetar på uppgivna adresser utan att ha erforderliga tillstånd.

Inre utlänningskontroll bedrivs också i samband med andra åtgärder som ingår i polisens verksamhet. Att utlänningar som vistas i Sverige har erforderliga tillstånd kontrolleras ibland i samband med exempelvis kontroller av arbetsplatser, näringsställen och klubblokaler, vid trafikkontroller samt vid sedvanliga polisingripanden av olika slag. I RPS föreskrifter och allmänna råd m.m. för polisens befattning med den inre utlänningskontrollen, omnämns bl.a. att möjligheten att i samband med annan verksamhet inom polismyndigheten kontrollera utlänningars rätt att vistas i landet bör beaktas. Enbart den omständigheten att en utlänning är skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass är inte liktydigt med att varje utlänning skall kontrolleras.

Den inre utlänningskontrollen skiljer sig i princip från den kontroll som görs nära gränsen endast på så sätt att den sker över hela landet. I de flesta andra Schengenstaterna har man konstaterat ett behov av att göra vissa kontroller även vid resor inom Schengen. I dessa länder utförs därför en del av den inre utlänningskontrollen

som s.k. gränsnära kontroll. Det innebär bl.a. att polisen gör vissa kontroller på vägar och tåg i internationell trafik. Kontrollerna sker efter passage av den inre gränsen inom ett område av bestämd storlek, ca 25–30 km.

Inför Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet bedömde RPS att det alltjämt fanns behov av vissa kontroller och att en del av den inre utlänningskontrollen borde organiseras som gränsnära kontroll. RPS påpekade att en förutsättning för att detta inte skall strida mot Schengenkonventionen är att kontrollen inte koncentreras till gränsområdena på så sätt att den i realiteten utgör en förtäckt gränskontroll. Den fick med andra ord inte utformas så att den i formell mening utgör en kontroll över hela landet samtidigt som den i praktiken bedrivs uteslutande vid gränserna. Denna bedömning delades av regeringen i prop. 1997/98:42 Schengensamarbetet. Var på det svenska territoriet kontrollen bör utföras var enligt regeringen en sak för polisen att operativt bedöma. RPS förordade i den frågan vid ett senare tillfälle att detta borde vara i storstadsområdena och i gränsnära områden i Skåne.

I lagrådsremissen över prop. 1999/2000:64 Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen föreslog regeringen en ändring av 5 kap. 6 § Utl. Bestämmelsen anger bl.a. att inre utlänningskontroll får vidtas "endast om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll". Ändringsförslaget innebar att den sista förutsättningen i meningen skulle ändras till "eller om det annars framstår som befogat att kontrollera utlänningen".

Lagrådet avstyrkte i sitt yttrande den föreslagna ändringen med motiveringen att den, om inte formellt så dock i praktiken, skulle komma att strida mot diskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Lagrådet anförde därvid följande.

Enligt den föreslagna ändringen i paragrafens tredje stycke får polisen (och Kustbevakningen) begära att en utlänning visar upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige, om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller "om det annars framstår som befogat att kontrollera utlänningen".

En sådan formulering inger föreställningen att det av något skäl liknande ett antagande om att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här (ehuru det naturligtvis är svårt att föreställa sig vad det skulle kunna vara) finns anledning att kontrollera honom. Så är emellertid

inte fallet. Det framgår av motiveringen att kontroller skall utföras tämligen rutinmässigt bl.a. när den kontrollerande myndigheten av annan anledning har kontakt med utlänningen. Kontrollen skall kunna ske i stort sett utan restriktioner; kontroll skall underlåtas i undantagsfall snarare än ske endast när det är påkallat av någon särskild anledning.

Ett mera träffande sätt att återge avsikten med förslaget vore att medge kontroll när det i annat fall (än när det föreligger anledning till antagande att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här) ändå inte framstår som omotiverat att kontrollera utlänningen. Vi skulle då få ett system, liknande exempelvis det franska, där utlänningar tvingas gå med sina "papper" på sig, ständigt beredda att bli kontrollerade av polisen. Av särskilt intresse är förslagets förhållande till diskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 § regeringsformen, som enligt 2 kap. 22 § 7 omfattar bl.a. utlänning här i riket. Enligt 2 kap. 15 § får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. Förbudet tar inte sikte på gruppens nationalitet och förevarande förslag, som avser kontroll av utlänningar, bryter därför formellt inte mot förbudet. En polisman kan emellertid i regel inte ha någon omedelbar uppfattning om en persons nationalitet, eftersom denna inte framgår av körkort eller ID-kort. Det får därför antas att en utlänningskontroll inte sällan skulle komma till stånd på grund av personens ras, hudfärg eller främmande namn, som antyder etnisk tillhörighet, när polismannen inte skulle finna en sådan befogad ifall personen i fråga såg ut att tillhöra befolkningsmajoriteten. Det föreslagna arrangemanget kommer då om också inte formellt så dock i praktiken att strida mot diskrimineringsförbudet.

På grund av det anförda avstyrker Lagrådet den föreslagna ändringen såsom icke väl förenlig med regeringsformen.

Regeringen följde Lagrådets yttrande och lade inte fram förslaget i propositionen till riksdagen.

Inför Schengeninträdet utarbetade RPS, Kustbevakningen och Tullverket en gemensam handlingsplan och handbok för Schengensamarbetet. I denna refereras till Lagrådets ovan angivna yttrande och anförs därefter (s. 53) bl.a. att bortfallet av kontroll vid de inre gränserna medför ökad risk för illegal invandring och annan gränsöverskridande kriminalitet, att det därför finns anledning att i högriskområden – t.ex. i Stockholms och Skåne län – förlägga en stor del av den inre utlänningskontrollen i anslutning till gränsområdena, att kontrollerna inte får utgöra en förtäckt gränskontroll utan måste vara selektiva, dvs. misstankebaserade,

samt att det selektiva urvalet sker på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, tips, riskprofiler och dylikt.

2.3 Närmare om uppehållstillstånd

2.3.1 Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt

Med *flykting* avses enligt 3 kap. 2 § UtlL en utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av medborgarskapslandets skydd. Till "tillhörighet till en viss samhällsgrupp" hänförs t.ex. samhällsklasser som adel, kapitalägare och jordägare, men även särskilda yrkesgrupper och medlemmar i fackliga eller andra organisationer. Kön anses i svensk praxis inte grunda tillhörighet till viss samhällsgrupp (jfr UN 328-97).

Som flykting anses enligt samma bestämmelse även den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit. Flyktingdefinitionen i 3 kap. 2 § UtlL motsvarar i princip den som återfinns i Genèvekonventionen och i 1967 års tilläggsprotokoll.

Med förföljelse torde avses varje form av mera allvarlig kränkning av de mänskliga rättigheterna.

Med *asyl* avses i utlänningslagen uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting. Utöver de som beviljas asyl efter ansökan tar Sverige varje år emot ett visst antal flyktingar och liknande kategorier inom ramen för en särskild s.k. flyktingkvot. Kvoten för år 2002 rymmer ca 1 000 platser samt ungefär 150 platser för brädslande fall. Överföring sker i samverkan med UNHCR och avser människor som befinner sig i en särskilt utsatt situation eller fall där UNHCR har särskilda svårigheter att finna ett lämpligt placeringsland.

Med *skyddsbehövande i övrigt* avses en utlänning som i andra fall lämnat det land där han eller hon är medborgare därför att han eller hon (1) känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, (2) på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en

miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland, eller (3) på grund av sitt kön eller homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse. Motsvarande gäller den som är statslös och befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort.

Uppehållstillstånd får med visst undantag vägras både flyktingar och skyddsbehövande i övrigt om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd. Skyddsbehövande på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof får dessutom vägras uppehållstillstånd om det på grund av brottslighet eller någon annan omständighet som hänför sig till den skyddsbehövandes person finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får vidare vägras om utlänningen har rest in från ett annat nordiskt land och i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet kan sändas åter dit, såvida det inte är uppenbart att utlänningen inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där. Uppehållstillstånd får också vägras om utlänningen i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han eller hon återsänds till det landet, är skyddad mot förföljelse eller mot att sändas till hemlandet och mot att sändas vidare till ett annat land där han eller hon inte har motsvarande skydd samt om utlänningen har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det angivna sättet. Uppehållstillstånd får slutligen vägras om utlänningen kan sändas till ett land som tillträtt Dublinkonventionen och utlänningen där är skyddad.

2.3.1.1 Pågående diskussioner om definitioner

UNHCR har i maj 2002 avslutat globala konsultationer med bl.a. de länder som ratificerat Genèvekonventionen. De har innefattat frågor om tolkningen av konventionens flyktingdefinition. De globala konsultationerna kommer att ligga till grund för den dagordning för internationella skyddsfrågor, som f.n. utarbetas inom UNHCR.

Europeiska kommissionen presenterade under hösten 2001 ett förslag till direktiv om miniminormer för när en medborgare i tredje land och statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd

samt om dessa personers rättsliga ställning (KOM/2001/510 slutlig). Direktivet innehåller förslag till bestämmelser för fastställande av vilka av de personer som söker internationellt skydd som skall anses uppfylla villkoren för flyktingstatus och vilka som skall anses berättigade till subsidiärt skydd. Det omfattar dock inte de tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som befinner sig på medlemsstaternas territorier och som medlemsstaterna fortlöpande tillåter att stanna inom sina territorier av skäl som inte hänger samman med behovet av internationellt skydd, t.ex. av humanitära skäl. För att uppnå större överensstämmelse och begränsa oönskad vidareflyttning av asylsökande, innehåller förslaget bestämmelser om vilka minimirättigheter och minimiförmåner som tillkommer personer som åtnjuter flyktingstatus eller subsidiärt skydd. Ungefär samma rättigheter är förbundna med de båda skyddsformerna, för att återspegla att alla personer i behov av internationellt skydd har liknande behov.

När det gäller uttrycket "tillhörighet till en viss samhällsgrupp" anser Europeiska kommissionen att det bör tolkas brett och övergripande och således innefatta även förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning. Regeringen har med anledning av direktivförslaget uttalat att innehållet i förslaget i sak är bra och att bl.a. tolkningen av begreppet "tillhörighet till en viss samhällsgrupp" är i linje med den svenska ståndpunkten.

Regeringen har beslutat att se över frågan om att i utlänningslagen införa en möjlighet för personer som förföljs på grund av kön eller sexuell läggning att erhålla flyktingstatus (dir. 2002:49). Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 2002.

2.3.2 Humanitära skäl

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 UtlL kan en utlänning få uppehållstillstånd i Sverige av *humanitära skäl*. Före den 1 januari 1997 beviljades uppehållstillstånd av humanitära skäl dels av politisk-humanitära skäl, dels av rent humanitära skäl. Det finns inte någon uppräknning av vad som utgör humanitära skäl. Enligt förarbetena till 1989 års utlänningslag (prop. 1988/89:86 s. 147) kan det vara fråga om personer som på grund av sjukdom eller personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd. Det sades också gälla personer som inte omfattas av reglerna om asyl i 3 kapitlet men där förhållandena i det land till vilket utlänningen

skulle behöva resa är sådana att det ter sig inhumant att tvinga honom eller henne att återvända dit, t.ex. ett pågående krig.

I ett antal beslut under år 1994 slog regeringen fast att uppehållstillstånd *på grund av sjukdom* endast kan meddelas i undantagsfall, t.ex. när det är fråga om en livshotande sjukdom för vilken vård inte kan beredas i hemlandet, eller när det föreligger ett handikapp av synnerligen allvarlig art. I besluten framhålls att de humanitära aspekterna måste vägas mot de ekonomiska åtaganden som kan bli följden av att uppehållstillstånd beviljas. Det sägs också att det i princip bör krävas att vården eller behandlingen kan leda till förbättring eller att behandlingen är livsnödvändig. Enbart omständigheten att vården i Sverige håller en högre kvalitetsnivå kan inte utgöra grund för uppehållstillstånd.

Sedan den 1 januari 1997 ges de personer som flyr undan krig och miljökatastrofer ett särskilt skydd i 3 kap. 3 § första stycket 2 UtlL. Därmed avser bestämmelsen om uppehållstillstånd av humanitära skäl numera främst personer som har renodlat humanitära skäl (prop. 1996/97:25 s. 285, bet. 1996/97:SfU5 s. 54). Någon annan ändring i fråga om humanitära skäl tycks inte ha varit avsedd genom 1997 års lagändringar. Att visst utrymme finns i bedömningen av vad som kan utgöra humanitära skäl framgår av praxisredovisningen nedan. I denna upptas de vägledande beslut fattade av regeringen eller Utlänningsnämnden som kommittén ansett vara av intresse i förhållande till sitt uppdrag i fråga om eventuella uppehållstillstånd för offer för människohandel.

UN 16-93

I fyra avgöranden bedömdes frågan om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl enligt de regler som gällde före den 1 januari 1997. Samtliga fall gäller personer från Kosovo som sökt asyl i Sverige. Inte i något av fallen ansågs de allmänna förhållandena i hemlandet utgöra grund för asyl eller uppehållstillstånd på grund av andra skyddsbehov. Inte heller ansågs förhållandena i Förbundsrepubliken Jugoslavien vad gäller tillgång till sjukvård vara sådana att det generellt sett skulle strida mot humanitetens krav att återsända en person som är i behov av sjukhusvård eller annan medicinsk behandling. I vart och ett av de fyra fallen åberopades som stöd för ansökan om uppehållstillstånd svar sjukdom för någon sökande. Särskilda omständigheter gjorde att Utlänningsnämnden i tre av fallen, vid en samlad bedömning, fann skäl av humanitär art att bevilja uppehållstillstånd.

UN 17-93

Fallet gäller en kvinna från Makedonien och hennes barn, alla bosatta i USA, som sökte uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till sina här bosatta föräldrar och systrar. Till stöd för ansökan åberopades också att kvinnan hade misshandlats och hotats av sin man, vilken hon gift sig med genom arrangerat äktenskap. Maken hade av amerikanska myndigheter uppmanats att avhålla sig från vidare misshandel samt delta i terapi och äktenskapsrådgivning, men inte visat intresse för detta. I ärendet åberopades att barnen behövde lugn och ro och hade funnit sig tillrätta i Sverige.

Utlänningsnämndens majoritet fann inte skäl att bevilja uppehållstillstånd men anförde beträffande humanitära skäl:

Det föreligger i ärendet humanitära skäl av avsevärd styrka, inte minst när det gäller barnen. Enligt UN:s mening är det emellertid i första hand fråga om sådana sociala problem som regelmässigt bör lösas i samråd med sociala och polisiära myndigheter i vederbörandes hemland. Som framgår av handlingarna har A ett s.k. green card i USA och hennes barn är amerikanska medborgare. Det bör därför äligga amerikanska myndigheter att ge A och hennes barn det skydd och den omvårdnad som erfordras. Även om de humanitära skälen är betydande bör således av nu anförda principiella skäl uppehållstillstånd inte beviljas enligt 2 kap. 4 § första stycket 2 Util.

Två ledamöter var skiljaktiga och ansåg att de humanitära skälen, främst i fråga om barnen, var så starka att det skulle strida mot humanitetens krav att avvisa dem till USA.

Reg. 21-94

I fallet prövade regeringen om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl skulle beviljas en familj med en son som hade en grav hörselnedsättning och en CP-skada och som utvecklats positivt genom den träning och behandling han fått i Sverige. Regeringen anförde bl.a. följande i fråga om *medicinska* humanitära skäl:

De riktlinjer som tidigare dragits upp ... bör alltjämt gälla vid bedömning av om uppehållstillstånd bör beviljas för en utlänning som har behov av vård. Det innebär att tillstånd för bosättning kan beviljas endast i undantagsfall, när det är fråga om en livshotande sjukdom för vilken vård inte kan beredas i hemlandet eller när det föreligger ett handikapp av synnerligen allvarlig art. Det är inte möjligt att ställa upp

en generell regel för hur allvarlig en sjukdom måste vara för att tillstånd skall beviljas. Det är mycket svårt att göra jämförelser mellan olika sjukdomar och handikapp. De humanitära aspekterna måste vägas mot de ekonomiska åtagandena som kan bli en direkt eller indirekt följd av att tillstånd beviljas. Särskilt måste beaktas de åtaganden utöver det enskilda fallet som kan bli följden av att tillstånd beviljas. Sverige kan på många områden erbjuda en medicinsk vård på en högre nivå än många andra länder. Samtidigt är våra vårdresurser begränsade. Vi har inte möjlighet att ta emot människor som söker sig hit från andra länder i huvudsakligt syfte att få en bättre vård än i hemlandet.

I princip bör krävas att vården eller behandlingen kan leda till en förbättring av tillståndet eller att behandlingen är livsnödvändig. Vidare måste beaktas om det föreligger någon möjlighet till vård i hemlandet. Enbart den omständigheten att vården i Sverige håller en högre kvalitetsnivå kan inte utgöra grund för tillstånd. Inte heller bör uppgivna ekonomiska svårigheter att få vård i hemlandet leda till att tillstånd beviljas. Det kan i vissa fall finnas skäl att göra en något generösare bedömning. Det kan gälla barn, när sjukdomen eller handikappet på ett livsavgörande sätt skulle påverka barnets utveckling vid ett återsändande. Det kan också gälla personer som utvecklats sjukdomen eller handikappet efter inresan i Sverige, t.ex. på grund av en här inträffad olyckshändelse.

Med hänsyn till omständigheterna i ärendet fann regeringen synnerliga skäl av humanitär art föreligga att bevilja uppehållstillstånd.

Reg. 68-97

Fallet gällde tre syskon från Rwanda som återopade anknytning till en i Sverige bosatt syster. På grund av att tidigare hushållsgemenskap saknades kunde uppehållstillstånd på grund av anknytning inte ges med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 3 UtlL. Förhållandena i övrigt var sådana att kriget i Rwanda hade splittrat syskonen och att syskonen i Rwanda länge inte känt till att systemen i Sverige levde. Eftersom systemen inte hade beviljats uppehållstillstånd som flykting ansågs inte heller den fjärde punkten i lagrummet tillämplig.

Regeringen prövade om det fanns förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl och konstaterade att syskonens liv i många år präglats av olika traumatiska och uppsplitande händelser, att de inte hade några andra anhöriga i

hemlandet och att den politiska situationen i Rwanda var sådan att de skulle gå en högst osäker framtid till mötes om de stannade där.

Varken dessa eller andra anförda omständigheter ansågs var för sig utgöra tillräckliga skäl för uppehållstillstånd. Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna ansågs dock sådana skäl finnas, och uppehållstillstånd beviljades.

UN 344-97

Två kristna irakiska systrar ansökte år 1995 om asyl i Sverige. I Irak hade de i skolan blivit bestraffade för sin vägran att bära slöja. Ingen i deras familj hade varit politiskt aktiv eller gripits. Situationen för kristna i Irak beskrevs av systrarna som svår. Systrarna hade rest ut ur Irak legalt men hade sedan tagit sig vidare till Europa med hjälp av falska handlingar. Såväl Statens Invandrarverk som Utlänningsnämnden fann att systrarna inte kunde betraktas som flyktingar eller på annat sätt skyddsbehövande i enlighet med utlänningslagens regler. Utlänningsnämnden fann dock att det med hänsyn till den rådande situationen i Irak när det gäller de mänskliga rättigheterna och till den nyckfullhet som präglar de irakiska myndigheternas agerande skulle te sig inhumant att tvinga systrarna att återvända till hemlandet. Utlänningsnämnden anförde:

Mot den ovan angivna bakgrunden uppkommer frågan om det finns förutsättningar att bevilja systrarna A och B uppehållstillstånd på humanitär grund med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 5 UtL i dess lydelse fr.o.m. den 1 januari 1997. Någon ändrad lagstiftning vad gäller uppehållstillstånd av humanitära skäl har inte skett i samband med de lagändringar i utlänningslagen som har trätt i kraft den 1 januari 1997. Genom de nya skyddsregler som införts i 3 kap. 3 § för personer som lämnat sitt land på grund av krig eller inbördeskrig kommer emellertid enligt förarbetsuttalanden i propositionen (se prop. 1996/97:25 s. 116 och 285) uppehållstillstånd av humanitära skäl i fortsättningen främst att avse personer med renodlat humanitära skäl, dvs. personer som på grund av sjukdom eller personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd och inte personer med vad som brukar kallas politisk-humanitära skäl

Enligt UN:s mening bör dock de ovan redovisade uttalandena inte förstås så att det är fråga om en fullständig och uttömmande reglering när uppehållstillstånd får ges av humanitära skäl. Situationer kan uppstå där den allmänna situationen i ett land, utan att det är fråga om krig eller inbördeskrig, är sådan att det skulle te sig stötande att skicka någon tillbaka dit även om vederbörande inte är att betrakta som

flykting eller skyddsbehövande (jfr socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97:SfU5 s. 54 vari uttalas att det ovan redovisade uttalandet i propositionen inte utesluter att det även i fortsättningen kan förekomma någon situation där uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl kan ges med stöd av 2 kap. 4 § UtL). Enligt UN:s mening är de omständigheter som systrarna A och B åberopat mot att återvända till hemlandet exempel på en sådan situation. UN finner således vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet att systrarna A och B bör tillåtas att stanna i Sverige på humanitär grund.

UN 390-00, 391-00 och 418-00

Utlänningsnämnden har i tre fall från år 2000 prövat huruvida skäl förelegat att trots att ett förhållande upphört bevilja uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 e § tredje stycket UtL. Bestämmelsen förutsätter inte uttryckligen humanitära skäl för att ett sådant tillstånd skall beviljas. Vad som uttalats i förarbetena beträffande den tredje punkten i bestämmelsen – ”andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd” – gör dock att en jämförelse med de humanitära skälen i 2 kap. 4 § UtL kan vara intressant.

Fallen gäller kvinnor som åberopat att det anknytningsgrundande förhållandet upphört på grund av mannens våld mot kvinnan. Vad som i övrigt åberopats var den socialt sett svåra situation som skulle möta dem som fränskilda kvinnor i hemlandet (Iran och Kina) vid en utvisning.

Utlänningsnämnden konstaterade till att börja med, att bestämmelsen i fråga var avsedd att lagfästa den praxis som gällt före bestämmelsens tillkomst och enligt vilken uppehållstillstånd, trots att ett förhållande upphört, kunde beviljas med stöd av bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. I förarbetena (prop. 1999/2000:43 s. 54) anføres följande.

En samlad bedömning måste göras i varje enskilt fall, om fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas trots att ett förhållande upphört. Vid den bedömningen måste självfallet liksom hittills beaktas, om det finns andra starka skäl än våld eller allvarliga kränkningar som talar för att sökanden bör tillåtas stanna här, exempelvis om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande eller om sökanden har stark anknytning hit. Hänsyn bör också tas till om referenspersonen avlidit eller om sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad. Även om sökanden inte utsatts för så allvarliga kränkningar att uppehållstillstånd bör beviljas enbart på denna grund, kan ändå vid en samlad bedömning omständigheterna framstå som så ömmande att

fortsatt uppehållstillstånd bör beviljas. Vid en samlad bedömning bör också vägas in sökandens anknytning till hemlandet och till vilka förhållanden där som sökanden har att återvända.

Utlänningsnämnden fann i alla tre fallen att det inte förelåg förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd med hänvisning enbart till att förhållandet upphört på grund av allvarliga övergrepp eller kränkningar. Däremot ansåg nämnden att alla kvinnorna, vid en sammantagen bedömning av omständigheterna, borde få stanna i Sverige eftersom omständigheterna var så ömmande att tillräckligt starka skäl för uppehållstillstånd förelåg.

2.3.3 Levnadssättets betydelse vid prövning av ärenden om uppehållstillstånd m.m.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd för den som inte är flykting eller skyddsbehövande enligt 3 kap. UtL beaktas om utlänningen kan förväntas föra en *hederlig vandel* (2 kap. 4 § fjärde stycket UtL). Bestämmelsen infördes den 1 juli 1995 men innebär i huvudsak en kodifiering av tidigare praxis. Således innebär bestämmelsen att utlänningens förväntade skötsamhet och hederlighet vägs in vid prövningen av ansökan om uppehållstillstånd. Enligt regeringen (prop. 1994/95:179 s. 48) skall förutom lagakraftvunna domar endast otvetydigt konstaterad misskötsamhet beaktas. Detta kan avse exempelvis att utlänningen erkänt en gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom eller begått annan misskötsamhet där de faktiska omständigheterna är helt klarlagda. Vilken tyngd som anmärkningarna skall ha för att uppehållstillstånd skall vägras är beroende av en bedömning i det enskilda fallet.

Förarbetena innebär att det finns mycket litet utrymme för att i ärenden om beviljande och återkallelse av uppehållstillstånd beakta någon annan misskötsamhet än lagakraftvunna domar. Vad som avses med "annan misskötsamhet" vid prövning av om uppehållstillstånd skall ges har inte utvecklats närmare än vad som anförts ovan.

Vid avvisning är läget något annorlunda. Avvisning kan t.ex. ske, om utlänningen på grund av någon särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige. Sådan särskild omständighet kan vara att det av utlänningens egna uttalanden eller andra förhållanden framgår att han eller hon t.ex. avser att olovligen

bortföra sitt barn. Avvisning kan också ske om det kan antas att utlänningen inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Detta avser främst prostitution.

När det gäller flyktingar och andra skyddsbehövande är möjligheterna att neka uppehållstillstånd mer begränsade och även frågor om återkallelse och avvisning vägs mot återopade skyddsskäl.

2.3.4 Återkallelse av tillstånd

Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet förtigt omständigheter av sådan betydelse. För den som medvetet lämnar oriktig uppgift föreskrivs straffansvar. Återkallelse får också ske om det finns andra särskilda skäl, men i fråga om uppehållstillstånd bara *om utlänningen ännu inte rest in i Sverige* (2 kap. 9 § UtIL). Andra särskilda skäl kan i fråga om visering vara att utlänningen redan vid inresan visar sig sakna medel för sitt uppehälle här eller ägnar sig åt annan verksamhet i Sverige än som förutsatts. I fråga om uppehållstillstånd kan särskilda skäl vara att förutsättningen för tillstånd har förändrats väsentligt och detta inte orsakats eller bort förutses av utlänningen.

Upphållstillstånd får återkallas också om utlänningen har registrerats på spärrlistan i SIS (2 kap. 10 § UtIL).

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas för en *utlänning som har rest in i Sverige* skall hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige. Huruvida utlänningen har familj här respektive i hemlandet kan ha betydelse, liksom t.ex. ålder, arbetsförhållanden, utbildning och andra sociala förhållanden. Om han eller hon har vistats här mer än fyra år med uppehållstillstånd, får återkallelse ske bara om det finns synnerliga skäl.

2.3.5 Grunder för avvisning och utvisning

Att *avvisa* en utlänning avser de fall då avlägsnandet beslutas av en administrativ myndighet och där utlänningen inte har, och inte heller när frågan aktualiseras, haft uppehållstillstånd i Sverige efter ankomsten hit. *Utvisning* däremot sker när en utlänning antingen stannar kvar i Sverige efter att ett uppehållstillstånd har gått ut eller återkallats eller har dömts för brott av viss svårighetsgrad.

I 4 kap. 1 § UtL anges de s.k. formella avvisningsgrunderna. Enligt dessa får utläggningar avvisas bl.a. om de saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. Sedan Sverige blivit operativ medlem i Schengensamarbetet kan avvisning dessutom ske om utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Schengenkonventionen. Det innebär att avvisning får ske också om utlänningen finns registrerad på spärlista i SIS. Formell avvisning får ske utan tidsgräns.

De materiella avvisningsgrunderna anges i 2 § i samma kapitel och innebär att avvisning får ske bl.a. om det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för sin försörjning eller hemresa eller inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Materiell avvisning får inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och inte om han eller hon har visering eller uppehållstillstånd (dock kan utvisning ske, jfr. nedan). Avvisning kan däremot ske om viseringen upphört.

I lagrådsremissen över NIPU:s slutbetänkande (avsnitt 21.3.5) föreslås i fråga om avvisning på grund av antaget oärligt levnadssätt att nuvarande regler skall fortsätta gälla och anföras bl.a. följande. Att "inte försörja sig på ett ärligt sätt" avser främst prostitution. Även om prostitution i sig inte är straffbart är det samtidigt inte ett av samhället accepterat sätt att försörja sig på. Prostitution leder ofta till eller har samband med brottslighet. Det har under senare tid i ökad utsträckning förekommit att prostituerade från andra länder sökt sig till Sverige. Det bör liksom hittills vara möjligt att hindra en sådan person från att resa in i landet.

Kapitlets 3 § talar om att en utlänning får utvisas ur Sverige, om han eller hon uppehåller sig här efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats. Sådan utvisning beslutas av Migrationsverket.

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningen befinner sig i

Sverige, skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot detta. Särskilda skäl kan vara t.ex. att det framstår som sannolikt att sökanden efter avslagsbeslutet frivilligt kommer att lämna landet.

Avvisning beslutas av Migrationsverket om utlänningen åberopar någon form av politiska skäl eller om utlänningen vistats i Sverige utan avbrott mer än tre månader efter ankomsten när frågan om avvisning väcks. I andra fall meddelas beslut om avvisning av polismyndigheten.

Närmare om vad som gäller vid utvisning på grund av brott framgår av avsnitt 3.5.2.

2.3.6 Verkställighet av avvisning och utvisning

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas snarast möjligt (8 kap. 12 § UtIL), och även om beslutet överklagas. Migrationsverkets avvisnings- eller utvisningsbeslut får normalt inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft. Lagen föreskriver dock vissa möjligheter till omprövning av beslut och inhibition av verkställighet. Även Utlänningsnämnden får, när den prövar en s.k. ny ansökan (ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft), besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

I 8 kap. 1 § UtIL finns ett generellt förbud mot verkställighet av avvisning eller utvisning till ett land om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Samma hinder föreligger till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara.

Enligt 2 § i samma kapitel får verkställighet inte heller ske genom att utlänningen sänds till ett land där han eller hon riskerar att utsättas för förföljelse och inte heller till ett land där han eller hon inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon löper risk för förföljelse. Innebörden av förföljelse är densamma som i 3 kap. 2 § UtIL. Från skyddet mot verkställighet görs visst undantag för det fall utlänningen begått ett synnerligen grovt brott och verkställighet inte kan ske på annat sätt. Likväl får detta inte ske om förföljelsen innebär fara för hans eller hennes liv

eller annars är av särskilt svår beskaffenhet. Skyddet mot verkställighet gäller inte bara flyktingar utan alla utlänningar.

Föreligger inget hinder mot verkställighet skall en utlänning som avvisas eller utvisas sändas tillbaka till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han eller hon kom till Sverige (8 kap. 5 § UtL). I vissa fall finns också möjlighet att verkställa till något annat land.

Ett beslut om avvisning upphör att gälla, om det inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft (8 kap. 15 § UtL). Har utlänningen hållit sig undan verkställighet av ett avlägsnandebeslut eller på annat sätt själv bidragit till den långa vistelsetiden, kan nytt beslut om avvisning fattas (UN 28-92 och 316-98).

2.4 Flyktingrätt

2.4.1 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning

Den viktigaste internationella överenskommelsen av betydelse för behandlingen av flyktingar är FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951, i flyktingsammanhang oftast kallad enbart Genèvekonventionen. Konventionen ratificerades av Sverige i augusti 1954 (SÖ 1954:55). Konventionen har senare kompletterats med ett protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, det s.k. New York-protokollet, som ratificerades av Sverige i augusti 1967 (SÖ 1967:45).

Den centrala bestämmelsen i Genèvekonventionen när det gäller skyddet för flyktingar är förbudet i artikel 33 mot att avlägsna en flykting till gränsen mot ett område där hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning, den s.k. non-refoulement-principen. Asylrätten utgörs således i princip av ett förbud mot att avvisa en flykting till hemlandet eller till ett annat land där han eller hon riskerar förföljelse eller till ett land från vilket flyktingen riskerar att sändas till hemlandet. Konventionen innehåller också undantagsregler som innebär att konventionen inte är tillämplig på den som begått brott mot freden eller mänskligheten eller krigsförbrytelser, som begått ett grovt

icke-politiskt brott eller som gjort sig skyldig till gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser.

Konventionen ger ingen rätt för flyktingar att välja asyl. En stat kan således avvisa en flykting till en annan stat där flyktingen kan få skydd. Det görs av Sverige och av de flesta andra länder i enlighet med principen att flyktingar skall ges skydd i det land där de först sökt eller hade kunnat söka asyl, den s.k. första asylsprincipen.

En annan artikel av betydelse i detta sammanhang är artikel 31. Enligt denna får en stat inte straffa en flykting för olovlig inresa eller vistelse, om flyktingen kommer direkt från ett område där han eller hon hotades av politisk förföljelse som gällde hans eller hennes liv eller frihet. Bestämmelsen förutsätter bl.a. att flyktingen, för att kunna återropa den, utan dröjsmål anmäler sig till myndigheterna.

2.4.2 Andra internationella överenskommelser

Artikel 14 i FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter ger rätt åt var och en att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse. Undantag i rätten görs bl.a. för handlingar som strider mot FN:s ändamål och grundsatser och för staters krav på moral och allmän ordning. Artikel 13.2 i samma deklaration ger var och en rätt att lämna varje land, inbegripet sitt eget, och att återvända till sitt eget land.

FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling anger i artikel 3 att ingen stat skall utvisa, avvisa eller utlämna en person till en annan stat, om det finns välgrundad anledning tro att personen där riskerar att bli utsatt för tortyr.

Både Europakonventionen och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller vidare regler om förbud mot att låta någon utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Dessa regler gäller oavsett eventuellt flyktingskap och förhindrar ofta verkställighet även i fall när flyktingkonventionens undantagsbestämmelser i och för sig skulle vara tillämpliga. Undantagsbestämmelserna har därför liten praktisk betydelse.

Bestämmelser om grundläggande rättigheter som skydd mot tortyr m.m. liksom rätten att lämna varje land förekommer för övrigt i ett flertal internationella dokument, t.ex. FN:s konvention

om medborgerliga och politiska rättigheter och tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen.

2.4.3 UNHCR:s inställning i vissa frågor

UNHCR skall verka för att Genèvekonventionen får bredast möjliga anslutning och att den efterlevs. Deras ansvarsområde omfattar idag de flesta människor som har flytt över internationella gränser på grund av krig eller andra politiskt relaterade orsaker. Därutöver bistår de vissa grupper av människor som har flytt inom sitt hemland.

UNHCR ser, liksom många stater, risken att kriminell, organiserad människosmuggling leder till att nationella asyl- och invandringsprocedurer missbrukas. Samtidigt är enligt UNHCR situationen för asylsökande ofta sådan att de, på grund av ökade svårigheter att söka skydd, är hänvisade till människosmugglare. I mängden av de människor som lämnar sitt land kan det finnas de som har genuina skyddsbehov och som inte har möjlighet att erhålla visering och pass utan måste vända sig till smugglare för att kunna fly. För flyktingars del är detta regel snarare än undantag. Även bland offren för människohandel kan finnas personer som är i behov av internationellt skydd. UNHCR stödjer till fullo staternas kamp mot den organiserade brottsligheten, men har samtidigt anfört att staterna i sina strävanden med att få bukt med den måste upprätthålla sina internationella åtaganden.

Efter de globala konsultationer som nämnts i avsnitt 2.3.1.1 har UNHCR presenterat ett dokument med rekommendationer som avser flyktingkvinnor. Dokumentet belyser de särskilda problem som möter kvinnor i flykt och behandlar i ett avsnitt handel med kvinnor och flickor. I detta anförs att rekrytering av kvinnor och flickor för sexuella ändamål i enskilda fall, då en stat inte kan eller vill erbjuda skydd mot skada, kan utgöra flyktingskäl. Rekommendationerna innebär i den delen framför allt att kvinnor och flickor som fallit offer för människohandel skall ha möjlighet att söka asyl och att UNHCR bör utreda under vilka förhållanden Genèvekonventionens flyktingdefinition är tillämplig på sådana personer.

2.5 Något om sociala förmåner

Uppehållstillstånd är av olika slag. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. UtlL har inte bara en starkare rätt till uppehållstillstånd än många som söker tillstånd av andra skäl. En flykting eller annan skyddsbehövande har också efter det att uppehållstillstånd beviljats en i vissa avseenden förmånligare ställning än den som har fått uppehållstillstånd av andra skäl. Dessutom är reglerna om sociala förmåner under den tid ansökan om uppehållstillstånd prövas mer förmånliga än för andra sökande.

2.5.1 Bostad, logi och allmänna levnadsomkostnader – tiden innan uppehållstillstånd har beviljats

Migrationsverket är, enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), huvudman för asylsökande innan frågan om uppehållstillstånd är avgjord. Den som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Den bestämmelsen i socialtjänstlagen avser bl.a. försörjningsstöd, vilket inkluderar skälig kostnad för boende.

För asylsökande skall Migrationsverket svara för att plats kan beredas på dess anläggningar för dem som inte själva önskar eller kan ordna sitt boende. Boendet är gratis för dem som saknar medel. Därutöver lämnas dagersättning samt, om annat angeläget behov föreligger, särskilt bidrag. Dagersättningen skall täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Särskilt bistånd får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, t.ex. kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, handikapputrustning och spädbarnsutrustning. De asylsökande som väljer eget boende får bostadsersättning. Biståndet åt asylsökande förutsätter att utlänningen är registrerad vid en förläggning.

Förutom asylsökande omfattar LMA bl.a. utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas. Detta avser enligt förarbetena dels nära anhöriga till personer som redan är bosatta här i landet, dels personer som på grund av sjukdom eller andra humanitära skäl fått tillåtelse att vistas i Sverige i avvaktan på

att deras ansökan prövas (se prop. 1987/88:80 s. 39 och prop. 1993/94:94 s. 93). För dessa personer lämnas det bistånd LMA medger av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas. Biståndet avser i dessa fall dagersättning och särskilt bidrag men inte bostad eller logi. Sådan måste således ordnas på annat sätt.

För en kommun kan alltså kostnader för vissa personer uppkomma redan under den tid då en ansökan om uppehållstillstånd prövas. En kommun som har lämnat bistånd enligt LMA har rätt till ersättning från staten för biståndet enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Ersättning beslutas och betalas av Migrationsverket efter ansökan i efterskott. Eftersom kommunens ersättningsrätt är kopplad till utlänningens biståndsrätt enligt LMA, ersätter staten inte kostnad för bostad eller logi för de personer som inte har rätt till detta enligt LMA.

Rätten till bistånd enligt LMA upphör när uppehållstillstånd ges.

Även andra utlänningar som inte är bosatta i Sverige, t.ex. turister, kan komma i behov av kommunens bistånd under sin vistelse här. En kommun har enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär ett ansvar för alla som vistas inom kommunens gränser oavsett skälet till vistelsen. Däremot kan vistelsens art ha betydelse för det bistånd som ges. Om detta finns uttalanden från tidigare förarbeten, i Socialstyrelsens allmänna råd samt i Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd som innebär bl.a. följande.

Skyldigheten för en kommun att pröva behovet av ekonomiskt bistånd för en person som vistas i kommunen mer eller mindre tillfälligt påverkas inte av vistelsetidens längd. *Omfattningen* (kurs. här) av det bistånd som vistelsekommunen kan ha skyldighet att utge kan däremot påverkas av den tid som han eller hon vistas där och under vilka förhållanden. Det kan t.ex. verka orimligt att en kommun genom principen om vistelsekommunens ansvar blir ansvarig för kostnadskrävande vård- och behandlingsinsatser till en person som tillfälligt vistas i kommunen. En kortare tid i vistelsekommunen kan vara ett skäl till att beräkna kostnader till en lägre nivå än vad som framgår av riksnormen. Vistelsekommunens ansvar då en person endast tillfälligt vistas i en kommun torde i princip vara begränsat till bistånd till en hemresa om behovet kan tillgodoses genom att vederbörande reser hem.

När det sedan gäller innebörden av skälig levnadsnivå så förutsätter det i sig en anpassning till den enskildes behov.

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen är avsett att vara det yttersta skyddsnetet för de människor som inte klarar sig på annat sätt.

Det har även betydelse om det behov av stöd och hjälp som finns kan tillgodoses på annat sätt än via den kommunala socialtjänsten.

Det räcker alltså att den enskilde vistas i Sverige för att omfattas av socialtjänstlagen och för att vistelsen kan ge rätt till bistånd. De rättigheter som finns enligt socialförsäkringssystemet är däremot kopplade till folkbokföring. Den som efter inflyttning i Sverige kan antas komma att vara bosatt i landet under minst ett år skall folkbokföras.

2.5.2 Bostad, logi och allmänna levnadsomkostnader – tiden efter beviljat uppehållstillstånd

Rätten till bistånd enligt LMA upphör som sagts när uppehållstillstånd ges. När uppehållstillstånd har getts har den som inte klarar sin försörjning rätt till hjälp enligt socialtjänstlagens bestämmelser.

Det är kommunerna som efter överenskommelser med Integrationsverket tar emot flyktingar som beviljats uppehållstillstånd. Staten har det övergripande ekonomiska ansvaret. Kommunernas flyktingmottagande omfattar, förutom personer som beviljats asyl eller annat uppehållstillstånd för skyddsbehövande eller på grund av humanitära skäl, också vissa av dem som får stanna som anhöriga till sådana personer. För dem som av något av dessa skäl fått uppehållstillstånd *för bosättning* får kommunerna statsbidrag enligt förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. för kostnader i samband med mottagande av personer som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. Statsbidraget utbetalas i dessa fall i form av ett schablonbelopp – som huvudregel under två år – och skall täcka kommunens kostnader för svenskundervisning och försörjning samt vissa andra merkostnader som följer av flyktingmottagandet. Andra ersättningsformer kompletterar schablonersättningen och utbetalas i speciella situationer.

Kommunerna erhåller inget statsbidrag för bistånd som utgår till en person som beviljats ett *tidsbegränsat uppehållstillstånd* som inte leder till bosättning.

2.5.3 Hälso- och sjukvård

Allmänt sett gäller att en person som vistas i ett landsting utan att vara bosatt där skall få tillgång till omedelbar hälso- och sjukvård i enlighet med 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Begreppet omfattar både sjukdomsförebyggande åtgärder och den egentliga sjukvården. I detta ingår även psykologisk och psykiatrisk vård till personer som på grund av exempelvis traumatiska upplevelser och övergrepp är i behov av omedelbar vård.

Den som vistas i Sverige utan att vara bosatt här och *utan att ha sökt asyl*, t.ex. med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl eller med rätt att vistas här medan sådan ansökan prövas, har enligt hälso- och sjukvårdslagen rätt att få omedelbar hälso- och sjukvård. Vården betalas av den enskilde, eller eventuellt av hans eller hennes hemland om det finns avtal om detta mellan det landet och Sverige. I den mån landstingen utan betalning från den enskilde eller hemlandet ger vård åt en sådan utlänning är det en kostnad som drabbar landstinget självt. Någon ersättning från staten utgår, med undantag för hälsoundersökning som görs av smittskyddsskäl, alltså inte. *Asylsökande* har en något vidare rätt, nämligen rätt till akut sjuk- och tandvård, sjuk- och tandvård som inte kan anstå samt viss annan vård, exempelvis mödra- och förlossningsvård. Asylsökande barn har rätt till samma hälso- och sjukvård samt tandvård som i Sverige bosatta barn. Detta följer av ett avtal mellan staten och Landstingsförbundet. I den omfattning som landstingen ger vård enligt avtalet lämnas de statlig ersättning i form av schablonbelopp enligt förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Förordningen ger också kommuner och apotek rätt till ersättning för vård och läkemedel som lämnats enligt LMA.

En särskild reglering vad gäller rätt till hälso- och sjukvård finns för personer som tagits i förvar med stöd av bestämmelserna i 6 kap. UtlL. För dessa gäller enligt 6 kap. 31 § UtlL att de skall ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som har ansökt om uppehållstillstånd enligt 3 kap. 2 eller 3 § UtlL även om sådant tillstånd inte har sökts. Även för dessa utlänningar har avtal slutits mellan staten och Landstingsförbundet, enligt vilket landstingen åtar sig att ge den nämnda vården och staten åtar sig att ersätta kostnaderna för denna.

Vad som avses med vård som inte kan anstå och omedelbar hälso- och sjukvård bedöms från fall till fall av den behandlingsansvarige läkaren.

3 Människosmuggling m.m.

Kommitténs uppdrag såvitt avser människosmuggling består i att utvärdera och göra en översyn av utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling samt att utreda om möjligheterna till lagföring kan underlättas. I det här kapitlet ges inledningsvis en definition av begreppen "människosmuggling" och "olaglig invandring" samt redogörs för människosmugglingens omfattning och struktur. För att få en samlad syn på de företeelser som kan ingå som olika led vid människosmuggling lämnas vidare en redogörelse för samtliga ansvarsbestämmelser i 10 kap. UtIL. Vidare redogörs för andra relevanta ansvarsbestämmelser, vissa bestämmelser om särskild rättsverkan av brott och om näringsförbud samt görs en genomgång av internationella åtaganden m.m.

3.1 Definitioner

Människosmuggling och människohandel brukar behandlas som två olika företeelser, även om gärningarna många gånger griper in i varandra. Angående begreppet "människohandel", se vidare avsnitt 4.1.

Med *människosmuggling* avses illegal transport av människor över nationella gränser. Människosmuggling brukar anses innefatta någon form av frivillighet från de smugglades sida. Typiskt sett sammanfaller smugglarnas och de smugglades intressen när det gäller brottets fullbordan, även om smugglarna många gånger hänsynslöst utnyttjar människors utsatta situation i ursprungsländerna. Människosmuggling anses utgöra ett brott mot staten. De personer som smugglas kan dock under smugglingen utsättas för brott som riktar sig mot deras person, t.ex. misshandel och olaga hot.

År 2000 antog FN en konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Till denna konvention finns två tilläggsprotokoll. Det ena tilläggsprotokollet handlar om människosmuggling land-, sjö- eller luftvägen. I tilläggsprotokollet definieras "människosmuggling" som anordnandet, i syfte att erhålla ekonomisk eller annan materiell fördel, av en persons olagliga inresa i en konventionsstat i vilken personen i fråga inte är medborgare eller fast bosatt. Med "olaglig inresa" avses i protokollet att passera en nationell gräns utan att uppfylla de förutsättningar som krävs för att inresan skall vara laglig.

Inom EU har utarbetats ett direktiv om definiering av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse samt ett rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse. Direktivet innehåller bestämmelser om vilka typer av hjälp som skall vara förbjudna och belagda med påföljd enligt den nationella lagstiftningen. Enligt dessa skall medlemsstaterna anta lämpliga påföljder för var och en som avsiktligt hjälper en utlänning som inte är medborgare i en av EU:s medlemsstater att resa in i eller passera genom en medlemsstats territorium i strid med denna stats lagstiftning om utlänningars inresa eller transitering. Någon ytterligare definition av begreppet "olaglig inresa" finns inte. Enligt direktivet skall det även vara förbjudet och belagt med påföljd att i vinstsyfte avsiktligt hjälpa en utlänning som inte är medborgare i en av EU:s medlemsstater, att uppehålla sig på en medlemsstats territorium i strid med denna stats lagstiftning om utlänningars vistelse.

Olaglig invandring är ett vidare begrepp och gäller mer allmänt olaglig inresa och vistelse. Det kan röra sig om personer som olagligen rest in i ett land, antingen genom att ta sig över gränsen olagligen eller genom att passera gränsen med falska handlingar. Men det kan även röra sig om personer som rest in i landet med en giltig visering eller ett giltigt uppehållstillstånd, men stannat kvar efter att tillstånden har löpt ut. Arbetet inom EU mot den olagliga invandringen omfattar, förutom harmonisering av medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser, även åtgärder såsom transportörsansvar och gränskontroller.

3.2 Omfattning och struktur

Enligt uppgifter från RKP beräknas människosmugglingen omsätta minst 7 miljarder US-dollar per år globalt. Omsättningen i Sverige beräknas uppgå till ca 300–600 miljoner kr per år. Ungefär 60 procent av de som söker asyl i Sverige har utnyttjat människosmugglare eller motsvarande. År 2001 smugglades ca 15 000–17 000 personer till eller genom Sverige. Samma år anmäldes drygt 100 brott om människosmuggling. Mörkertalet är således stort.

Enligt Migrationsverkets statistik kom 23 500 asylsökande till Sverige under år 2001, vilket var 7 200 fler än under år 2000. Ökningen beror främst på att gränskontrollerna mellan Schengenstaterna togs bort i och med Sveriges inträde i Schengensamarbetet den 25 mars 2001. År 2001 fick 6 852 personer uppehållstillstånd i Sverige av flyktingskäl, andra skyddsbehov och humanitära skäl. Av Migrationsverkets årsredovisning 2001 framgår att år 2001 sökte 86 procent asyl efter inresa jämfört med 67 procent år 2000.

Europol är EU:s brottsbekämpande myndighet som ansvarar för underrättelseverksamheten. Dess målsättning är att förbättra effektiviteten och samarbetet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter när det gäller att förebygga och bekämpa allvarliga former av internationell organiserad brottslighet, däribland nätverk för illegal invandring. Med uttrycket "nätverk för illegal invandring" avses enligt Europols konvention de handlingar som i vinstsyfte avsiktligt underlättar inresan till, vistelsen på eller arbete inom EU:s medlemsstaters territorium, i strid med bestämmelser och tillämpliga villkor i medlemsstaterna.

Från Europol har bl.a. följande uppgifter erhållits beträffande den organiserade illegala invandringen till EU:

Krig, konflikter, miljökatastrofer, dåligt förvaltade stater, fattigdom och andra missförhållanden leder till att människor lämnar sina länder för att söka skydd eller bättre förhållanden i andra länder. Att migranter söker sig till EU beror bl.a. på att där råder stabilitet, arbetskraftsbehov, social trygghet och bättre ekonomi. Migrationsströmmarna styrs av vilka som får uppehållstillstånd i vilka länder.

På grund av brottets natur är det omöjligt att exakt ange antalet migranter som antingen försöker eller lyckas att ta sig in i medlemsländerna illegalt. Antalet asylansökningar i medlemsländerna kan dock ge viss indikation på omfattningen.

Många asylansökningar görs nämligen efter inresan, vilket talar för att de sökande har kommit in i landet utan att bli upptäckta.

Användandet av kriminella organisationer för att underlätta migrationen synes ha ökat. Majoriteten av de kriminella organisationer som sysslar med illegal invandring är icke-infödda grupper, huvudsakligen afghanska, albanska, iranska, irakiska, jugoslaviska, kinesiska, nigeriska, pakistanska, ryska och turkiska grupper. De kriminella organisationerna koncentrerar sig sällan på *en* kriminell verksamhet, utan sysslar ofta med flera olika verksamheter. Narkotikasmuggling kombineras t.ex. ofta med andra verksamheter såsom bedrägeri, penningtvätt och illegal invandring. De som smugglas tvingas ibland bära narkotika över gränsen som delbetalning för resan.

Immigranterna, som tagit sig in på illegalt sätt, kommer huvudsakligen från länder i Afrika (Nigeria, men även Angola, Guinea, Malawi, Sierra Leone och Somalia), Asien (Afghanistan, Indien, Iran, Irak, Kina, Sri Lanka och Turkiet), Central- och Östeuropa (Tjeckien, f.d. Jugoslavien och Ukraina) och sydöstra Europa (Albanien).

Det finns många resvägar som kan användas för att smuggla in människor i EU. De kriminella organisationerna är flexibla och väljer nya resvägar när de tidigare har identifierats av myndigheterna. De kriminella organisationerna har även omfattande kunskap om gränskontrollerna i destinationsländerna och, i förekommande fall, transitländerna. Ett betydande antal migranter tar sig in i Grekland, Italien, Spanien, Tyskland och Österrike via dessa länders landgränser och kustlinje.

Två av de mest använda transitländerna före ankomsten till EU:s yttre gräns är Ryssland (Moskva) och Turkiet (Istanbul). Dessa orter används antingen som avreseorter eller som samlingsplatser för den fortsatta resan till Västeuropa. Balkan (Sarajevo och Belgrad) och Nordafrika (särskilt den spanska enklaven Ceuta i Marocko) anses fortfarande vara vida använda transitregioner för fortsatt resande in i EU. Ett antal faktorer synes påverka valet av dessa platser, inte bara läge och kommunikationer, utan även gräns- och identitetskontroller, upprätthållandet av lag, tillgängligheten av billig logi och oregerad arbetsmarknad.

Det finns framför allt fem resvägar: den baltiska rutten, den centraleuropeiska rutten, Balkanrutten, den östra Medelhavsrutten och den nordafrikanska rutten. Utöver dessa resvägar, som framför allt går över land och till havs, använder vissa migranter flygrutter. På grund av den höga kostnaden för flygresan och för att erhålla de

förfalskade dokument som krävs för att genomföra resan kan detta sätt att resa endast användas av ett fåtal migranter. Den resväg som används för att försöka ta sig in i EU illegalt styr valet av transport och vice versa. En viss smugglingsväg innefattar vanligtvis flera transportsätt, inklusive viss fotvandring. Den mest använda metoden att ta sig in i en medlemsstat synes vara att passera gränsen gömd i ett fordon. Det förekommer dock i ett stort antal fall att migranter försöker ta sig in i ett land genom att uppvisa förfalskade handlingar. Förfalskade handlingar används framför allt vid hamnar och flygplatser, där handlingar kontrolleras. Utlänningar som upptäcks vid landgränser och inne i landet har ofta inga handlingar alls. De har ofta rest till ett tredje land med sina egna äkta handlingar. Dessa handlingar har sedan förstörts och utlänningarna har försetts med falska pass eller andra personers pass från länder där det inte finns några viseringskrav för resa till destinationslandet. Utlänningarna erhåller ofta dessa falska handlingar från en kriminell organisation. Många av dem som smugglas får även hjälp av släkt och vänner i destinationslandet på så vis att de får låna och utnyttja deras pass.

De kriminella organisationerna smugglar inte människor av humanitära skäl, utan för sin egen vinnings skull. Det är de som smugglas som tar det första initiativet. De köper en "paketresa" och erhåller då vanligtvis hjälp med resan och förses med förfalskade handlingar som skall lämnas tillbaka innan ankomsten till destinationslandet samt instruktioner om vad de lämpligen skall säga i asylärendet. De är utlämnade åt smugglarna. Ibland fastnar de på vägen till destinationslandet utan pengar och utan att kunna språket.

Ju svårare det blir att passera EU:s gränser, desto större blir behovet för migranterna att använda sig av människosmugglare för att ta sig in i EU och desto större blir kostnaden.

Det är svårt att utreda människosmuggling. De som smugglats vill oftast inte medverka i utredningarna. Många gånger har delar av familjen lämnats kvar i hemlandet som en garanti för betalning och tystnad. Det förekommer att de som smugglas utsätts för våld och hot om våld. En del exploateras för att betala av sin skuld.

3.3 Ansvarsbestämmelser i utlänningslagen

10 kap. 1 § UtlL

Till böter döms

1. en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att inom föreskriven tid ha ansökt om ett sådant tillstånd, eller

2. en utlänning som har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att inneha ett sådant tillstånd.

Till böter eller, när omständigheterna är försvärande, fängelse i högst ett år döms den som har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd. I fråga om påförande av särskild avgift gäller 7–8 §§.

I paragrafen behandlas straff såväl för en utlänning som inte iakttar reglerna om krav på uppehålls- och arbetstillstånd som för den som anställer en utlänning utan erforderligt arbetstillstånd.

Straffbarhet enligt första stycket 1 inträder så snart utlänningen är här utan att ha det tillstånd som krävs. Ansvar kan utkrävas även om han eller hon därefter söker tillstånd. I praktiken förekommer det relativt sällan att någon åtalas för att inte ha sökt uppehållstillstånd i tid. Den som vistas här utan tillstånd och utan att ha sökt tillstånd inom föreskriven tid kan nämligen avvisas eller utvisas.

Enligt artikel 31 i Genèvekonventionen får en stat inte straffa en flykting för olovlig vistelse, om flyktingen kommer direkt från ett område där han eller hon hotades av politisk förföljelse som gällde hans eller hennes liv eller frihet. Eftersom flyktingen för att kunna åberopa bestämmelsen måste anmäla sig utan dröjsmål till myndigheterna, har bestämmelsen i 10 kap. 1 § 1 UtlL inte ansetts strida mot Genèvekonventionen (jfr. Ds A 1981:8 s. 156).

Straff för den som arbetar i Sverige utan tillstånd behandlas i första stycket 2. Gruppen som arbetar här utan tillstånd torde vara betydligt större än den som uppehåller sig här utan att söka uppehållstillstånd. Det rör sig främst om säsongsarbetare.

Av paragrafens andra stycke framgår att den som anställer en utlänning som saknar arbetstillstånd kan ådömas böter eller, när omständigheterna är försvärande, fängelse i högst ett år. Försvärande omständigheter torde kunna vara exempelvis att arbetsgivaren under lång tid haft utlänningar utan arbetstillstånd anställda, att anställningen avsett ett stort antal personer eller att arbetsgivaren utnyttjat det förhållandet att utlänningen saknar

arbetstillstånd genom att erbjuda avsevärt sämre arbetsförhållanden än vad som är vanligt i branschen.

10 kap. 2 § UtlL

Till böter, eller när omständigheterna är försvärande, 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 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. en utlänning som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt Schengenkonventionen.

I paragrafen behandlas straff för en utlänning, som i annat avseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelser i utlänningslagen eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen. Vidare behandlas straff för den som underlåter att göra en anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av utlänningslagen. I paragrafen regleras också straffansvar för den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt utlänningslagen eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av lagen medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse. Slutligen regleras straffansvar för en utlänning som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt Schengenkonventionen. (För definition av begreppet "yttre gräns", se avsnitt 2.2.2.2.) Påföljden är böter eller, när omständigheterna är försvärande, fängelse i högst sex månader.

Bestämmelsen i punkten 1 har en obestämd innebörd. Det framgår inte klart vilka gärningar som i dag är straffbelagda. NIPU pekade i sitt slutbetänkande på de olägenheter som finns med tillämpningen av stadgandet och förslog att bestämmelsen i punkten 1 skulle ersättas med en straffbestämmelse som uttryckligen stadgar straff för den som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns (SOU 1999:16 s. 453). Av Schengenkonventionen

följer att yttre gräns får passeras i princip endast vid gränsövergångsställen och under fastställda öppettider. I avvaktan på den slutliga beredningen av NIPU:s förslag infördes punkt 4 i samband med Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet den 25 mars 2001 (prop. 1999/2000:64, bet. 1999/2000:JuU17, rskr. 1999/2000:215).

Bestämmelsen i punkten 2 är tillämplig på t.ex. sådan anmälningsskyldighet som föreskrivs i 5 kap. 12 § UtIF för befälhavare på fartyg.

Bestämmelsen i punkten 3 gäller såväl utlänningen själv som någon annan som medvetet lämnar felaktiga uppgifter i en anmälan eller i ett ansökningsärende eller som medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse. Om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få en visering eller ett uppehålls- eller arbetstillstånd eller medvetet förtigit omständigheter av sådan betydelse får tillståndet återkallas enligt 2 kap. 9 § UtIL. Om tillståndet återkallas torde i praktiken åtal inte väckas för brott mot 10 kap. 2 § 3 UtIL.

10 kap. 2 a § UtIL

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 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.

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

Bestämmelsen tog vid sin tillkomst sikte på enstaka fall. Någon organiserad verksamhet i avsikt att hjälpa hit utlänningar utan rätt till inresa förekom inte vid bestämmelsens tillkomst.

Den nuvarande straffbestämmelsen för hjälp till olaglig inresa finns i 10 kap. 2 a § UtIL. I första stycket föreskrivs att fängelse i högst sex månader eller, när omständigheterna är mildrande, böter kan ådömas den som hjälper en utlänning att *komma in i Sverige* i strid med föreskrifter i utlänningslagen eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen. Normalpåföljden vid brott mot paragrafen skall således vara fängelse. I lindrigare fall, t.ex. när någon utan ersättning hjälper en utlänning att ta sig in illegalt i Sverige, bör enligt förarbetena böter dock vara normalpåföljden. I förarbetena framhålls att straffvärdet för brottet emellertid påverkas av såväl antalet personer som smugglas in som motivet för handlingen och förhållandena kring inresan samt att det ter sig vidare mer klandervärt att hjälpa in någon som tidigare avvisats eller utvisats med förbud att återvända till Sverige. Vidare anges att böter inte bör komma i fråga vid verksamhet under mer organiserade former (prop. 1993/94:52 s. 18).

En förutsättning för straffbarhet har angetts vara att det är fråga om inresa som sker vid sidan av passkontroll eller där utlänningen passerar passkontrollen gömd eller med hjälp av förfalskade handlingar (se t.ex. prop. 1993/94:52 s. 13). Eftersom passkontrollerna har avskaffats mellan de länder som deltar i Schengensamarbetet, torde förutsättningarna för straffbarhet delvis ha förändrats.

Är brottet grovt kan dömas till fängelse i högst två år. Enligt förarbetena bör brottet som regel anses som grovt om gärningsmannen fått ersättning för sin medverkan. Det räcker med att ersättning rent faktiskt utgått. Till skillnad från 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 (prop. 1993/94:52 s. 14). 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 utlänningen/utlänningarna utsatts för svåra umbäranden eller fara, t.ex. genom att resan skett ombord på ett icke sjövärdigt fartyg (prop. 1993/94:52 s. 18).

Det är enbart verksamhet som syftar till att hjälpa någon in 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 fall då en konkurrenssituation uppkommer mellan 2 a § och 5 § har Lagrådet ansett att, generellt sett, med utgångspunkt från angivna straffskalor, gärningar enligt 5 § synes ha ett något högre straffvärde än vad som sammantaget gäller för dem som faller under 2 a §. Lagrådet har vidare 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 (bilaga 5 till prop. 1993/94:52, s. 30). Regeringen instämde i att i det exempel Lagrådet givit båda bestämmelserna bör åberopas, men anmärkte 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 (prop. 1993/94:52 s. 19).

I tredje stycket straffbeläggs bl.a. försök att hjälpa en utlänning att illegalt ta sig in i Sverige. I prop. 1979/80:96 framhöll föredraganden att det var synnerligen otillfredsställande att medhjälp till illegal inresa inte kunde beivras, ens om den bedrevs organiserat och i vinningssyfte, annat än då utlänningen faktiskt kom in i landet. Det var otillfredsställande såväl från allmänna rättsliga utgångspunkter som med hänsyn till att en icke obetydlig människosmuggling in i vårt land pågick, med de olägenheter detta förde med sig för samhället.

Beträffande bestämmelsens närmare utformning anförde föredraganden följande (prop. 1979/80:96 s. 86):

Enligt 64 § UtL straffas den som hjälper en utlänning att komma in i riket i strid mot föreskrift i lagen eller i författning som har utfärdats med stöd av lagen. Straffet är satt till böter eller, när omständigheterna är försvarande, till fängelse i högst sex månader. Är det fråga om en presumtiv terrorist är maximistraffet fängelse i ett år. Försvarande omständigheter torde i praxis anses föreligga när verksamheten bedrivs i organiserad form eller i övrigt vid upprepade tillfällen. Av ordalydelsen får som jag redan nämnt anses framgå, att det för fullbordat brott och därmed straffansvar krävs att utlänningen har kommit in i landet. Av 23 kap. 1 § BrB framgår att den som har

påbörjat utförandet av visst brott utan att detta har kommit till fullbordan skall dömas för försök till brottet i de fall då särskilt stadgande har getts om detta. Som ytterligare förutsättningar gäller att det förelåg fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara var utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Straffet skall bestämmas till högst vad som gäller för brottet.

För att åstadkomma att även försök till sådant brott som avses i 64 § UtIL blir kriminaliserat bör i samma bestämmelse införas en uttrycklig bestämmelse om att försök är straffbart enligt 23 kap. BrB.

För fullbordat brott krävs således att utlänningen har kommit in i landet. I utlänningslagen anges dock inte när en utlänning skall anses vara inrest i Sverige (se avsnitt 2.1.1). Förarbetsuttalandena tyder dock på att straffansvar enligt 10 kap. 2 a § UtIL förutsätter att gränskontroll har eller borde ha passerats (jfr. prop. 1988/89:86 s. 56 f.). Som tidigare konstaterats kan förutsättningarna delvis ha förändrats i och med Sveriges inträde i Schengensamarbetet.

Enligt prop. 1983/84:144 (s. 117 f.) hade erfarenheten visat att möjligheterna att bestraffa medhjälp till inresa i strid mot utlänningsförfattningarna eller försök att hjälpa en utlänning att illegalt komma in i landet var otillräckliga. De åtgärder som förekom låg ofta på förberedelsestadiet och kunde därför inte bestraffas som försök. I vissa fall var det fråga om handlingar som var straffbara enligt brottsbalken (BrB), exempelvis enligt bestämmelserna om förfalskningsbrott. Detta var emellertid långtifrån alltid fallet. Behov förelåg att kunna bestraffa vidarebefordran och överlämnande av förfalskade identitetshandlingar för användande vid olaglig inresa, liksom andra brottsförberedande åtgärder som avses i 23 kap. 2 § BrB. Hjälptill olaglig inresa har därför i 2 a § sista stycket gjorts straffbar redan på förberedelsestadiet.

10 kap. 3 § UtIL

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms

1. den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, om gärningen har skett i vinningssyfte,

2. en utlänning som överträder föreskrifter som har meddelats enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd

av denna lag och som innebär skyldighet för honom att endast vistas inom en viss del av landet.

År 1984 infördes en bestämmelse om straffansvar för den som i vinstsyfte försöker förhindra *verkställighet* av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut (prop. 1981/82:146, AU 1982/83:3, rskr. 43). I utlänningslagen finns däremot inte någon bestämmelse om straffansvar för den som gömmer en utlänning för att därmed förhindra att beslut om avvisning eller utvisning över huvud taget fattas.

Bestämmelsen i 3 § infördes på förslag av Utlänningslagskommittén. Kommittén framhöll i sitt betänkande följande (Ds A 1981:8 s. 139):

Om en stat i längden tolererar att regeringens och behöriga myndigheters lagakraftvunna beslut i utlänningsärenden undandras verkställighet på grund av åtgärder från allmänhetens sida, verkar detta av naturliga skäl demoraliserande på bl.a. dem som har att fatta eller verkställa besluten. Underlåtenheten att beivra ett sådant handlingssätt skapar vidare intrycket, att samhället inte menar allvar med besluten. Dessa förhållanden kan i längden leda till förakt för myndigheternas verksamhet, och i detta fall, för samhällets invandringspolitik.

I propositionen anges att motiven för ett aktivt ingripande i syfte att hindra verkställigheten av avlägsnandebesluten kan variera från organiserad verksamhet i vinnings syfte till desperata ingripanden från laglydiga medborgares sida, vilka drivs av ett starkt religiöst eller i övrigt humanitärt engagemang. Däremellan kan tänkas exempelvis fall då den handlande drivs av önskemålet att så många som möjligt av hans eller hennes landsmän eller trosfränder blir kvar i Sverige. En lång rad andra motiv kan tänkas förekomma (prop. 1981/82:146 s. 56). En generell kriminalisering av åtgärder av detta slag ansågs leda för långt. I stället begränsades kriminaliseringen till sådana åtgärder för att hindra verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut som vidtas i vinnings syfte. Detta gäller antingen det är fråga om en enstaka handling mot ersättning eller en systematiskt bedriven verksamhet i vinnings syfte. Med den begränsningen av tillämpningsområdet saknades anledning att låta åtgärder som rör nära anhöriga bli straffria.

För att gärningen skall vara straffbar skall det vara fråga om ett aktivt handlande i form av ett döljande av utlänningen eller någon annan sådan åtgärd i syfte att hindra verkställigheten. Ledning

hämtades från motiven till 17 kap. 12 § BrB. Enligt den bestämmelsen straffas för främjande av flykt bl.a. den som främjar en fritagen persons flykt genom att "dölja honom eller genom annan sådan åtgärd". Belysande för innebörden av bestämmelsen är följande citat (Beckman m.fl., Brottsbalken II, fjärde upplagan, s. 290):

Enligt det andra alternativet beskrives handlingen såsom främjande av flykt, efter det att den intagne avvikit. I BrB har detta handlingsalternativ begränsats genom tillägget, att främjandet skall ske genom att dölja eller genom annan sådan åtgärd. Tillägget infördes i lagrådsremissen 1958. Departementschefen motiverade det med att brottsbeskrivningen i SL, vilken icke upptog detta tillägg, i praxis syntes ha lett till en vidsträckt tillämpning av stadgandet. Det ansågs sålunda som främjande av flykt att man upplåter bostad åt den flyktade. Ett vanligt fall vore, att en förrymd fånge får vistas hos sin hustru eller annan närstående. Emellertid föreläge icke någon allmän skyldighet för medborgarna att bistå myndigheterna vid efterspaning av förrymda personer, exempelvis genom att lämna upplysning om den förrymdes vistelseort om man av någon anledning fått kännedom om denna, och det syntes då leda för långt att ett bispringande blott och bart genom att låta den flyktade få husrum och uppehälle skulle vara kriminaliserat såsom främjande av flykt. Det borde krävas att man verkligen är aktivt verksam för att hjälpa rymlingen att hålla sig undan, t.ex. i bil transporterar honom till en ort där han lättare undgår upptäckt eller, om man mottagit honom i sin bostad, vid husrannsakan vidtager särskilda anstalter för att hålla honom dold. Lagtexten syntes böra avfattas så, att ansvar skall inträda – förutom om man hjälper en fånge eller likställd att komma lös – om man efter avvikandet främjar hans flykt genom att dölja honom eller genom annan sådan åtgärd.

Detta uttryck, som upptogs i brottsbeskrivningen, bör jämföras med uttryckssättet i 11 §, där det talas om att någon döljer den som förövat brott, hjälper honom att undkomma, undanröjer bevis om brottet eller på annat "dylikt" sätt motverkar upptäckt eller beivrande. Det bör observeras, att ordet sådan har en mera restriktiv betydelse än ordet dylik.

Bestämmelsen i punkten 1 avser således försök att hindra verkställigheten. Det vanliga i detta sammanhang är också att verkställighet så småningom sker men att den genom undangömmandet fördröjs. Någon särskild bestämmelse för försöksfallen har därför inte behövts.

Bakgrunden till straffbestämmelsen i punkten 2 är förhållandena under andra världskriget och tiden närmast därefter. Då

begränsades nämligen uppehållstillstånd regelmässigt geografiskt så att tillstånden endast gällde för vistelse inom ett visst område eller genom att vissa områden undantogs från rätten till vistelse. Möjligheterna att geografiskt begränsa rätten till vistelse i Sverige fanns sedan kvar under lång tid även om de inte utnyttjades annat än i något enstaka undantagsfall. Den sista resten av möjligheterna till sådan begränsning försvann genom den lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll som trädde i kraft den 1 juli 1991.

Den enda möjligheten som numera finns att föreskriva att en utlänning får uppehålla sig endast inom en viss del av landet är att utnyttja möjligheten att låta uppsikt enligt 6 kap. 5 § UtIL ta denna form. Den möjligheten har såvitt känt aldrig utnyttjats. Enligt NIPU:s förslag till ny utlänningslag skall uppsikt inte längre kunna innebära skyldighet för utlänningen att uppehålla sig endast inom en viss del av landet (SOU 1999:16). Förslaget återfinns även i lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden.

10 kap. 3 a § UtIL

Vad som sägs i 2 a §, om gärningen har skett i vinstsyfte, eller i 3 §, äger motsvarande tillämpning om gärningen riktat sig mot någon av de stater som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna.

Artikel 27.1 i Schengenkonventionen innehåller bl.a. en förpliktelse för Schengenstaterna att i sina respektive nationella lagstiftningar införa lämpliga sanktioner mot den som i vinstsyfte hjälper eller försöker hjälpa utlänningar att resa in i eller vistas på någon Schengenstats territorium i strid med den berörda statens lagstiftning rörande utlänningars inresa och vistelse. Bestämmelserna i 10 kap. 2 a och 3 §§ UtIL har ansetts motsvara de krav som kan ställas på Sverige vad avser kriminalisering av handlingar varigenom utlänningar olovligen reser in i eller vistas i landet. Dessa bestämmelser omfattar dock endast handlingar vilka är riktade mot Sverige och syftar till inresa i strid med svenska bestämmelser. Artikel 27 innebär därutöver att sanktionerna i fråga även skall kunna riktas mot personer vars motsvarande verksamhet är riktad mot en annan Schengenstat. För att Sverige, i enlighet med vad som krävs enligt konventionen, skall kunna vidta

sanktioner med anledning av handlingar som riktats mot en annan Schengenstat, infördes den 25 mars 2001 en ny bestämmelse i 10 kap. UtL, 3 a § (prop. 1999/2000:64, bet. 1999/2000:JuU17, rskr. 1999/2000:215). I paragrafen anges att bestämmelserna i 2 a § i vissa fall och 3 § skall äga motsvarande tillämpning om den brottsliga gärningen riktats mot en annan Schengenstat än Sverige. I 2 a § uppställs inte något krav på att gärningen skall ha skett i vinstsyfte. Detta innebär att såväl gärningar som företas i vinstsyfte som gärningar utan detta syfte omfattas av 2 a §. Av artikel 27 i Schengenkonventionen följer att Sverige endast är skyldigt att införa sanktioner mot handlingar som företas i vinstsyfte. För att kriminaliseringen inte skall utsträckas längre än vad som är nödvändigt till följd av Sveriges åtaganden enligt konventionen anges därför i 3 a § att gärningar som omfattas av gärningsbeskrivningen i 2 a § och som riktas mot annan Schengenstat kan straffas endast om de företas i vinstsyfte (prop. 1999/2000:64 s. 182).

10 kap. 4 § UtL

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

I paragrafens första stycke behandlas straff för en utlänning som har rest in i Sverige och uppehåller sig här trots att han eller hon har utvisats på grund av brott och av domstol förbjudits att återvända till Sverige.

När motsvarande bestämmelse infördes i 1954 års utlänningslag framhöll föredragande departementschefen (prop. 1954:41 s. 118):

Om en utlänning, som förvisats eller utvisats, återvänder till riket utan att ha erhållit tillstånd därtill, bör han, om förhållandet upptäckes vid gränskontrollen, omedelbart avvisas. Det finnes enligt min mening icke någon anledning att i sådant fall först lagföra honom här för hans överträdelse av återreseförbudet. Det är endast om utlänningen lyckats komma in i landet utan att hindret för hans inresa uppmärksammas som det synes vara skäl att ingripa mot honom med straff. Så tillämpas

det nuvarande stadgandet i allmänhet också. På grund av det nu anförda har som förutsättning för att straffbarhet skall inträda i förevarande paragraf upptagits, att utlänning uppehåller sig i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning icke ägt återvända. I likhet med vad nu gäller skall utlänningen icke dömas till straff, om han flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

Enligt sista meningen i paragrafens första stycke skall en utlänning som har flytt hit för att undgå förföljelse inte dömas för olovlig vistelse. Bestämmelsen skall jämföras med artikel 31 i Genèvekonventionen, där staterna förbjuds att straffa en flykting för olovlig inresa eller vistelse, om flyktingen kommer direkt från ett område där han eller hon hotades av politisk förföljelse som gällde hans eller hennes liv eller frihet. I konventionsbestämmelsen förutsätts bl.a. att flyktingen, för att kunna åberopa bestämmelsen, utan dröjsmål anmäler sig till myndigheterna. Genom undantaget i första stycket sista meningen anses konventionsåtagandet uppfyllt för svensk del (jfr. Ds A 1981:8 s. 156).

Vid tillkomsten av 1980 års utlänningslag infördes böter som påföljd för ringa brott. Samtidigt tillkom möjligheten enligt andra stycket att inte väcka åtal. I prop. 1979/80:96 (s. 84) anförde föredragande statsrådet bl.a. följande om motiven för denna ändring.

De nuvarande bestämmelserna får i många fall olämpliga konsekvenser. Särskilt gäller detta i fråga om finländare som är bosatta nära den svensk-finska gränsen. Bestämmelsen ger, som även understryks av länsstyrelsen i Norrbottens län, inte tillräckliga möjligheter att beakta humanitära och sociala synpunkter. I vissa av de situationer då en socialt nedgången utlänning, som påträffas här efter utvisning med återreseförbud, mer eller mindre automatiskt anhålls, häktas och döms till kortare ovillkorligt straff, bör det i fortsättningen bli möjligt att underlåta åtal.

I fråga om de situationer då det är motiverat att inte väcka åtal anslöt sig föredraganden till vad utlänningslagskommittén hade anført. Åtal borde sålunda i viss utsträckning kunna underlåtas i fråga om nordbor med hänsyn till att någon gränskontroll inte förekommer mellan de nordiska länderna. Särskilt borde detta gälla beträffande de alkoholiserade eller i övrigt socialt handikappade personer, som gång på gång dömdes för olovlig vistelse, fastän de i stället borde bli föremål för social omvårdnad. Åtal borde vidare kunna underlåtas då en person tillfälligt har rest in för att besöka en

sjuk anhörig eller bekant eller i övrigt har haft ett vägande skäl för ett tillfälligt besök här, men har underlåtit att först söka tillstånd. Om en förvisad person av t.ex. ekonomiska skäl har funnit sig tvingad att resa över svenskt territorium för att ta sig in i tredje land borde likaså åtal kunna utebli.

Föredraganden gjorde emellertid samtidigt följande uttalande (prop. 1979/80:96 s. 84):

Jag vill emellertid i detta sammanhang understryka vikten av att lagföring kommer till stånd i alla de fall då brottet inte kan anses som ringa. Straffbestämmelsen utgör ett nödvändigt komplement till det återreseförbud som alltid skall gälla vid utvisning på grund av brott. --- Den möjlighet att underlåta att beivra överträdelsen som jag sålunda föreslår bör ses som ett undantag endast för de fall då brottet med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa. Någon allmän begränsning av ansvaret för olovlig vistelse är sålunda inte avsedd.

10 kap. 5 § UtlL

Till fängelse i högst fyra år eller, om brottet är mindre allvarligt, till böter eller fängelse i högst sex månader 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.

År 1984 infördes en särskild bestämmelse om straff för den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar *reser till* Sverige utan pass eller tillstånd till inresa i landet. Den nuvarande bestämmelsen finns i 10 kap. 5 § första stycket UtlL.

Invandrapolitiska kommitténs delbetänkande Invandringspolitiken (SOU 1983:29) innehöll inte något förslag om en sådan bestämmelse. I lagrådsremissen angående invandrings- och flyktingpolitiken (beslutad vid regeringssammanträde den 16 februari 1984) föreslogs dock en sådan bestämmelse inför. Motiveringen var att det hade ansetts föreligga behov av att under vissa förutsättningar straffbelägga sådana åtgärder som syftar till att främja, att utlänningar reser till Sverige utan sådana handlingar som

föreskrivs för inresa i landet, främst pass och visering, för att här begära att få resa in i landet (s. 144). I prop. 1993/94:52 angavs följande som skäl för införandet av straffbestämmelsen år 1984 (s. 11):

Från början av 1980-talet har det blivit allt vanligare att utlänningar 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. Hjälpen som utlänningen 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 "hjälpen" 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 utlänningarnas visteländer. 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 § UtLL, infördes år 1984.

Till skillnad från 2 a § krävs inte att utlänningen tar sig in eller har för avsikt att ta sig in i Sverige illegalt. Det saknar också betydelse om utlänningen efter inresan har rätt att stanna här, exempelvis därför att han eller hon är flykting enligt Genèvekonventionen. Vad som är relevant är i stället om utlänningen saknar pass och sådana tillstånd som krävs för inresa, om resan ingår i en planerad verksamhet i syfte att främja att utlänningar 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. Åtgärderna beskrivs som planläggande och organiserande av verksamheten. Straffbarhet förutsätts alltså inträda redan i ett tidigt skede och även om åtgärderna inte leder till att någon utlännings kommer till Sverige. Begreppet "organisera" har avsetts få en vid tolkning (prop. 1983/84:144 s. 117).

Straffansvar kan inträda även om verksamheten inte avser hjälp till hela resan från hemlandet utan endast en etapp (jfr. rättsfallet 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 (prop. 1993/94:52 s. 9).

Bestämmelsen tar sikte endast på sådan verksamhet som bedrivs i vinstsyfte. Det är således inte straffbart att som ett led i en ideell verksamhet hjälpa någon att komma till Sverige för att här söka asyl eller annat uppehållstillstånd. Enligt förarbetena skall det för straffbarhet föreligga en avsikt att för egen del göra en vinst på verksamheten. Det ligger i sakens natur att vinstsyftet ibland kan vara svårt att leda i bevis. En bedömning får göras med hänsyn till samtliga omständigheter. Att verksamheten har organiserats även i annat syfte fritar inte gärningsmannen, om dessutom vinstsyfte har förelegat. Den omständigheten får i stället beaktas vid straffmätningen (prop. 1983/84:144 s. 117). Frågan om vinstsyfte förelåg prövades i rättsfallet NJA 1990 s. 115. Den tilltalade hade enligt egen uppgift haft sin försörjning av verksamheten. Den hade därför inneburit vinning för honom. Eftersom hans deltagande i verksamheten i den omfattning som skett förutsatt att hans levnadskostnader betalades genom den, fick han enligt Högsta domstolen anses ha handlat i vinstsyfte. Den som endast får sina direkta kostnader för verksamheten täckta torde däremot inte omfattas av straffbestämmelsen (prop. 1993/94:52 s. 9).

I samband med att straffskalan skärptes den 1 januari 1997 diskuterades begreppet "i vinstsyfte". Flyktingpolitiska kommittén (Ku 1994:10) hade föreslagit att detta begrepp skulle ersättas med "mot betalning". Förslaget godtogs emellertid inte. Regeringen uttalade följande (prop. 1996/97:25 s. 225):

Utredningen har föreslagit att det nuvarande kravet på att verksamheten skall ha skett "i vinstsyfte" skall ändras till att den skett "mot betalning". Regeringen bedömer emellertid att det är 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. En ändring som utredningen föreslagit skulle heller inte få någon större praktisk betydelse. Som tidigare nämnts har det i praxis ansetts tillräckligt för att vinstsyfte skall anses föreligga att någon försörjer sig genom verksamhet som nu nämnts. De bevissvårigheter som onekligen inte sällan kan föreligga i fall av denna typ torde vidare vara desamma oavsett om uttrycket "i vinstsyfte" eller "mot betalning" används.

Riksdagen delade regeringens uppfattning (bet. 1996/97:SfU5 s. 85, rskr. 1996/97:80).

Vid lagrådsgranskningen i samband med att straffbestämmelsen infördes år 1984 berördes särskilt frågan om straffbarhet för åtgärder som har vidtagits utomlands. Lagrådet anförde i detta hänseende (prop. 1983/84:144 s. 119):

Straffbestämmelsen i den nämnda fjärde punkten torde i första hand avse brott av aktuellt slag som har begåtts i Sverige. Av 2 kap. 4 § brottsbalken följer att brott enligt den föreslagna bestämmelsen skall anses begånget här i landet, om den brottsliga handlingen företogs eller brottet fullbordades här. För det fall att brottet har begåtts utomlands uppkommer frågan om 2 kap. 3 § 3 brottsbalken är tillämplig. Där föreskrivs bl.a. att för brott som har begåtts utom riket skall dömas efter svensk lag och vid svensk domstol, om brottet har förövats mot Sverige. Av vad som anförts i remissen framgår ej huruvida avsikten är att ett utomlands förövat brott av den art som avses i den föreslagna fjärde punkten kan anses vara förövat mot Sverige. Det synes angeläget att avsikten i fråga om stadgandets innebörd i nu berörda hänseende klargörs under den vidare handläggningen av lagstiftningsärendet. Man kan på goda grunder anta att, om inte lagstiftaren i anslutning till den föreslagna bestämmelsen uttalar sig i annan riktning, brottet i rättstillämpningen kommer att anses vara förövat mot Sverige.

I propositionen bekräftades därefter att en sådan rättstillämpning som Lagrådet angav överensstämde med bestämmelsens syfte (prop. 1983/84:144 s. 120). Brottet skall alltså anses förövat mot Sverige och bedömas efter svensk lag och av svensk domstol.

Tidigare var det högsta straffet som kunde dömas ut ett års fängelse. År 1989 höjdes straffmaximum till två års fängelse. Denna straffskärpning tog enligt förarbetena sikte på de fall då verksamheten bedrivs yrkesmässigt eller i vart fall i mycket stor omfattning och med betydande vinning (prop. 1988/89:86 s. 130). Med hänsyn till den omfattning verksamheten fått och de allvarliga

konsekvenser den medför för såväl enskilda som samhället ansågs motiverat att på nytt höja straffmaximum. Detta skedde den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80). Straffmaximum är nu fyra års fängelse. Även i de fall där omständigheterna är mindre allvarliga skärptes straffskalan. Utöver böter infördes i straffskalan fängelse upp till sex månader. Av förarbetena framgår att ett brott enligt 5 § kan anses vara mindre allvarligt exempelvis om det står klart att brottet varit av engångsnatur och avsett någon enstaka person (prop. 1996/97:25 s. 296).

Den 1 januari 1994 utvidgades kretsen som omfattas av straffbestämmelsen i 5 § (prop. 1993/94:52, bet. 1993/94:SfU7, rskr. 1993/94:77). Utvidgningen tillkom i huvudsak på grund av en del upprörande fall av smuggling av människor som ville söka uppehållstillstånd i Sverige. I propositionen framhölls att det 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 utomlands. 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. I propositionen framhölls att det av allmänpreventiva skäl är av stor vikt att samtliga inblandade i organiserad verksamhet med syfte att på olaglig väg hjälpa utlänningar till Sverige riskerar kännbara påföljder. Det är vidare inte rimligt att stora utredningsresurser skall behöva läggas ned på att utreda vilken ersättning som kan ha utgått till en enskild besättningsman (prop. 1993/94:52 s. 15). Det infördes därför i andra stycket i 5 § 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 i 5 § och att medhjälparen insåg eller hade skälig anledning att anta att det var fråga om sådan verksamhet i vinstsyfte. Däremot krävs inte att medhjälparen själv haft något vinstsyfte (prop. 1993/94:52 s. 19).

Ansvar för medhjälp skall kunna ådömas den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige. 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 straffbestämmelsen. 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 eller hon torde då ha ringa möjligheter att på något sätt påverka händelserna och borde då inte heller kunna ställas till svars (prop. 1993/94:52 s. 19 f.).

Enligt förarbetena torde kravet på att resan anordnats i speciellt syfte normalt medföra att reguljär trafik och vanliga turistresor faller utanför det straffbara området även om tillfälligtvis utlänningar följer med en sådan resa i syfte att olagligen ta sig in i landet. Dock kan motsatsen bli fallet om någon transporterar utlänningar för någon annans räkning och därvid handlar på sätt som straffbeläggs i första stycket (prop. 1993/94:52 s. 20).

3.4 Andra relevanta ansvarsbestämmelser

Som framgår av kapitel 6 är det inte ovanligt att det i samband med olovlig inresa också har begåtts något brott som består i förfalskning eller missbruk av urkund. Dessa ansvarsbestämmelser återfinns i 14 och 15 kap. BrB.

14 kap. 1 § BrB

Den som, genom att skriva annan, verklig eller diktad, persons namn eller genom att falskeligen förskaffa sig annans underskrift eller annorledes, framställer falsk urkund eller ock falskeligen ändrar eller utfyller äkta urkund, dömes, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för *urkundsförfalskning* till fängelse i högst två år.

Som urkund anses protokoll, kontrakt, skuldebrev, intyg och annan handling, som upprättats till bevis eller eljest är av betydelse såsom bevis, så ock legitimationskort, biljett och dylikt bevismärke.

14 kap. 9 § BrB

Den som åberopar falsk urkund, utbjuder eller håller till salu verk med falsk signatur, utprämlar falsk sedel eller falskt mynt, begagnar falskt värde- eller kontrollmärke, åberopar falskt märke eller eljest gör bruk av något, som förfalskats på sätt ovan sägs, dömes, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för brukande av det förfalskade såsom han själv hade gjort förfalskningen.

15 kap. 12 § BrB

Missbrukar någon pass, betyg eller dylik för viss man utställd urkund genom att giva sig ut för honom eller utlämnar han urkunden att sålunda missbrukas, eller utgiver någon sanningslöst handling, som tillkommit medelst genomslag eller fotografering eller på annat dylikt sätt, för riktig kopia av viss urkund, dömes, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för *missbruk av urkund* till böter eller fängelse i högst sex månader eller, eller om brottet är grovt, till fängelse i högst två år.

3.5 Särskild rättsverkan av brott

Av 1 kap. 8 § BrB framgår att brott, förutom brottspåföljd, kan föranleda förverkande av egendom, företagsbot eller annan särskild rättsverkan samt dessutom skyldighet att betala skadestånd. Brottsbalken skiljer terminologiskt mellan dessa tre kategorier av rättsverkningar av brott – brottspåföljd, särskild rättsverkan och skadestånd.

Begreppet "särskild rättsverkan" är inte närmare definierat. Av 1 kap. 8 § BrB följer emellertid att det är en rättsverkan – en författningsreglerad följd av ett brott – som inte är vad lagen kallar brottspåföljd och som inte heller utgörs av skyldighet att betala skadestånd.

3.5.1 Förverkande

De grundläggande bestämmelserna om förverkande finns i 36 kap. BrB. Enligt 1 § skall 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. Vid bedömningen av om det är uppenbart oskäligt att förklara utbyte förverkat skall bland andra omständigheter beaktas om det finns anledning att anta att skadeståndsskyldighet i anledning av brottet kommer att åläggas eller annars bli fullgjord.

Vidare får med stöd av 2 § egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott eller som frambragts genom brott förklaras förverkad, om det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

Förverkande enligt 1 eller 2 §§ kan ske endast i samband med brott enligt brottsbalken. För förverkande av utbyte av brott mot någon bestämmelse i speciallagstiftning eller förverkande av hjälpmedel vid brott mot sådan lagstiftning måste bestämmelser om förverkande ha tagits in i den aktuella författningen. I sådant fall gäller bestämmelserna i 36 kap. BrB, 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 § krävs 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 enligt brottsbalken.

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

Enligt 10 kap. 6 § första stycket UtL skall ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 2 a § eller 5 § förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Bestämmelsen innebär att inte endast vinningen av brottet utan hela den ersättning som gärningsmannen uppburit kan förverkas (prop. 1983/84:144 s. 118). Inte bara den direkt uppburna ersättningen kan förverkas utan också motsvarande belopp.

År 1994 infördes i andra stycket i samma paragraf en möjlighet att förverka transportmedel som använts vid brott som avses i 2 a § eller 5 §. Andra hjälpmedel än transportmedel kan förverkas endast enligt de allmänna förverkandebestämmelserna i brottsbalken.

Förverkande kan komma i fråga 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 detta. Fall där omständigheterna kan vara sådana att någon annan än befälhavaren 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 bort ha insett vad transportmedlet skulle användas till (prop. 1993/94:52 s. 20).

Förverkande får inte ske om det är uppenbart oskäligt. Liksom vid förverkande i allmänhet skall således en skälighetsbedömning göras. Visar det sig t.ex. att ägaren av ett fartyg har varit ovetande om vad det använts till, torde det enligt förarbetena 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 utlänningar 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 (prop. 1993/94:52 s. 20 f).

Om ägaren till ett fartyg som kan förverkas enligt 6 § andra stycket UtIL inte är känd eller saknar känt hemvist i Sverige får talan om förverkande föras mot befälhavaren på fartyget (10 kap. 6 a § UtIL). Av rättsfallet NJA 1996 s. 338 framgår att talan om förverkande kan föras endast mot ägaren eller, i andra hand, befälhavaren, och inte mot den som chartrat fartyget.

3.5.2 Utvisning

Enligt 4 kap. 7 § UtIL får en utlänning utvisas ur Sverige om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till. Utlänningen får dock utvisas endast om han eller hon döms till svårare straff än böter och det på grund av

gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han eller hon inte bör få stanna kvar. Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas på grund av brott, skall den enligt 4 kap. 10 § UtL ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Därvid skall domstolen särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige. När en fråga om utvisning prövas skall vidare hänsyn tas till om det finns hinder mot att avgörandet verkställs (4 kap. 12 § UtL). Om den tilltalade förorsakas men genom att han eller hon utvisas ur riket på grund av brottet, skall rätten i skälig omfattning beakta detta vid straffmätningen (29 kap. 5 § första stycket 5 BrB).

En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott skall enligt 4 kap. 14 § andra stycket UtL innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. Om utlänningen överträder detta förbud kan han eller hon dömas till ansvar enligt 10 kap. 4 § UtL (se avsnitt 3.3).

3.5.3 Företagsbot

Bestämmelser om företagsbot finns i 36 kap. 7–10 §§ BrB.

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 och 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 kr.

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.

3.6 Näringsförbud

Bestämmelser om näringsförbud finns i lagen (1986:436) om näringsförbud. Enligt 1 § skall näringsförbud, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas den som i egenskap av enskild näringsidkare grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet och därvid gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa. Vid prövningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt skall särskilt beaktas om åsidosättandet varit systematiskt eller syftat till betydande vinning, om det medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada eller om näringsidkaren tidigare dömts för brott i näringsverksamhet. Har näringsidkaren i näringsverksamheten gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, skall vid tillämpning av 1 § näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det.

Beträffande den personkrets som kan drabbas av ett förbud gäller att det kan vara fråga om en enskild näringsidkare eller företrädare för olika juridiska personer. Även den som i annan egenskap faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet eller utåt framträtt som ansvarig för en enskild näringsverksamhet kan komma i fråga för ett näringsförbud.

Näringsförbud skall meddelas för en viss tid, lägst tre år och högst tio år.

Den som har ålagts ett näringsförbud får inte driva näringsverksamhet, äga eller bilda juridiska personer, inneha vissa funktioner (ledamot, suppleant, verkställande direktör, vice verkställande direktör eller företagsledare) i juridiska personer, faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet eller vara firmatecknare för juridiska personer. Han eller hon får inte heller vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller henne eller i den näringsverksamhet där han eller hon åsidosatt sina äligganden.

Talan om näringsförbud i samband med brott förs i tingsrätt av åklagare. Är det uppenbart att grund för näringsförbud föreligger, får rätten meddela förbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts (tillfälligt näringsförbud).

3.7 Internationella åtaganden m.m.

3.7.1 ILO:s konvention nr 143

Internationella arbetsorganisationen (ILO) antog år 1975 konventionen (nr 143) om missbruk i samband med migration och om främjande av migrerande arbetstagares likställighet med avseende på möjligheter och behandling. Sverige har ratificerat konventionen (SÖ 1982:76 och SÖ 1987:40). I artikel 3 i konventionen sägs bl.a. att varje medlemsstat skall vidta alla erforderliga och lämpliga åtgärder dels för att hindra hemlig migration och illegalt sysselsättande av migrerande, dels mot dem som organiserar lagstridig eller hemlig migration för arbete från, genom eller till dess territorium och mot dem som sysselsätter arbetstagare som har invandrat på olagligt sätt (jfr. prop. 1981/82:146 s. 166 f.).

3.7.2 Schengenkonventionen

Artikel 27.1 i Schengenkonventionen innehåller bl.a. en förpliktelse för Schengenstaterna att i sina respektive nationella lagstiftningar införa lämpliga sanktioner mot den som i vinstsyfte hjälper eller försöker hjälpa utlänningar att resa in till eller vistas på en Schengenstats territorium i strid med gällande bestämmelser rörande utlänningars inresa eller vistelse i den berörda staten. Enligt artikel 27.2 skall en Schengenstat som får kännedom om sådan verksamhet riktad mot en annan Schengenstat underrätta sistnämnda stat om förhållandet. Anmodas en Schengenstat av en annan Schengenstat att väcka åtal för gärningar på den senare statens område skall, enligt artikel 27.3, överträdelsen av nationella bestämmelser styrkas.

Artikel 27 kommer att upphävas när EG-direktivet om definiering av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse samt rambeslutet om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (se avsnitt 3.7.3.3 och 3.7.3.4) träder i kraft.

3.7.3 Arbetet inom EU

3.7.3.1 Uttalanden av Europeiska rådet

Europeiska rådet höll den 15 och 16 oktober 1999 ett särskilt möte i Tammerfors om skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i EU. Rådet förklarade att unionen måste utarbeta en gemensam politik för asylfrågor och invandring, samtidigt som den beaktar nödvändigheten av en konsekvent kontroll av de yttre gränserna för att stoppa olaglig invandring och bekämpa dem som organiserar denna och begär därmed sammanhängande internationella brott. Rådet framhöll vidare sin fasta beslutsamhet att hantera den olagliga invandringen vid källan, särskilt genom att bekämpa dem som sysslar med människohandel och ekonomiskt utnyttjande av migranter. Rådet yrkade därför på att lagstiftning skulle antas om stränga påföljder för detta grova brott och uppmanade medlemsstaterna att före utgången av år 2000 anta lagförslag om detta grundat på förslag från kommissionen.

I juni 2000 inträffade tragedin i den brittiska hamnen Dover då 58 kinesiska medborgare påträffades döda i en container. Dödsfallen hade uppenbarligen ägt rum i samband med ett försök att, med hjälp av smugglare, olagligt invandra till Storbritannien. Vid ett möte med Europeiska rådet i Santa Maria de Feira den 19 och 20 juni samma år uppmanades EU:s ordförandeland att vidta åtgärder för att förhindra upprepning av händelsen. Rådet gjorde därvid följande uttalande (slutsats nr 52):

Europeiska rådet uttrycker sin bestörtning över det tragiska faktum att 58 utländska medborgare påträffats döda vid ankomsten till Förenade kungariket. Europeiska rådet fördömer de brottsliga gärningar som begås av personer som profiterar på sådan människohandel och förpliktigar Europeiska unionen att intensifiera samarbetet för att bekämpa sådan gränsöverskridande brottslighet som har kostat så många människoliv i hela Europa. Europeiska rådet uppmanar det tillträdande franska ordförandeskapet och kommissionen att skyndsamt föra arbetet vidare på detta område med utgångspunkt i slutsatserna från Tammerfors, i första hand i särskilt nära samarbete mellan medlemsstaterna och Europol, för att avslöja och bryta upp kriminella nätverk som bedriver denna människohandel och genom att besluta om hårda påföljder för dem som medverkar i denna grova och skändliga brottslighet.

3.7.3.2 Förslag till två rättsakter om människosmuggling m.m.

Frankrike presenterade i juli 2000 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 s. 6). Syftet med rättsakterna är att genom direktivet vidareutveckla Schengenregelverket och definiera de förfaranden som skall vara förbjudna samt att genom rambeslutet fastställa effektiva straffrättsliga och andra sanktioner för att bekämpa människosmuggling.

Direktivet innehåller bestämmelser om vilka förfaranden som skall vara förbjudna enligt den nationella lagstiftningen medan rambeslutet 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 överläter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. Rambeslut har inte direkt effekt.

Europaparlamentet har yttrat sig över förslagen till direktiv och rambeslut.

Vid ministerrådets för rättsliga och inrikes frågor möte den 29 maj 2001 nåddes en principöverenskommelse om innehållet i direktivet och rambeslutet. Den 30 november 2001 godkände Sveriges riksdag utkastet till rambeslut (prop. 2001/02:37, bet. 2001/02:SfU6, rskr. 2001/02:71).

Ministerrådet förväntas anta rättsakterna under år 2002. Medlemsstaterna skall senast två år efter ett antagande ha genomfört de åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla

bestämmelserna i rambeslutet samt ha satt i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

3.7.3.3 Rådets direktiv om definiering av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse

Utkastet till direktiv i senaste svensk version är fogad till detta betänkande som bilaga 2. Här ges en redogörelse för direktivets huvudsakliga innehåll.

Allmän överträdelse

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

Något krav på vinstsyfte finns inte i bestämmelsen. I propositionen Sveriges antagande av rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (prop. 2001/02:37) 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*. Denna klausul anger att varje medlemsstat får besluta att inte införa påföljder för sådant handlande som avses i artikel 1.1 a genom att tillämpa sin nationella lagstiftning och praxis om syftet med handlandet är att ge humanitärt stöd till personen i fråga. Bestämmelserna utgör en vidareutveckling av Schengenregelverket och får enligt propositionen till följd 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.

Beträffande den humanitära klausulen uttalade Socialförsäkringsutskottet i sitt betänkande 2001/02:SfU6 (s. 11 f.) följande.

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.

Enligt *artikel 1.1 b* skall varje medlemsstat anta lämpliga påföljder för var och en som i vinstsyfte avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en av EU:s medlemsstater att vistas på en medlemsstats territorium i strid med denna stats lagstiftning om utlänningars vistelse. Kravet på vinstsyfte innebär enligt ovan nämnda proposition att bestämmelsen är likalydande med motsvarande bestämmelse i Schengenkonventionens artikel 27.1 och att humanitära åtgärder automatiskt undantas, eftersom endast de handlingar omfattas som utförs i syfte att tjäna pengar.

Deltagande, anstiftan

Enligt *artikel 2* skall de påföljder som avses i artikel 1 även tillämpas beträffande anstiftan, medhjälp och försök till de handlingar som avses i artikel 1.1 a eller 1.1 b.

Påföljder

Artikel 3 föreskriver att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de handlingar som avses i artiklarna 1 och 2 omfattas av effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

Genomförande

Artikel 4.1 föreskriver att medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast två år efter det att instrumentet har antagits. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

I *artikel 4.2* anges att medlemsstaterna till kommissionen skall överlämna texterna till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv samt en jämförelsetabell som visar hur bestämmelserna i detta direktiv motsvarar de antagna nationella bestämmelserna.

Upphävande

I *artikel 5* anges att bestämmelsen i artikel 27.1 i Schengenkonventionen skall upphävas från och med den tidpunkt som anges i artikel 4.1.

3.7.3.4 Rådets rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse

Utkastet till rambeslut i senaste svensk version är fogad till detta betänkande som *bilaga 3*. Här ges en redogörelse för rambeslutets huvudsakliga innehåll samt regeringens bedömning av behovet av

lagändringar efter antagande av rambeslutet (redovisade i prop. 2001/02:37).

Påföljder

Artikel 1 innehåller bestämmelser om påföljder som skall kunna riktas mot fysiska personer.

Enligt *punkten 1* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa 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 den ovan nämnda propositionen framgår att *punkten 2*, som inte är obligatorisk, medför att medlemsstaterna kan förena de påföljder som anges i punkten 1 med förverkande av de transportmedel som använts för att begå brottet, förbud mot att direkt eller genom mellanhand utöva den yrkesverksamhet under vilket brottet begicks 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 försvarande omständigheter. Enligt huvudregeln i *punkten 3* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att sådana handlingar som definieras i artikel 1.1 a och, i den mån det är relevant, artikel 2 a, i direktivet är belagda 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 förenade med livsfara för de personer som utsatts för brottet. Definitionen av "kriminell organisation" framgår av rådets gemensamma åtgärd av den 21 december 1998 (EGT L 351, 29.12.1998 s. 1). Enligt denna avses med "kriminell organisation" en strukturerad sammanslutning, inrättad för en begränsad tid, av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på upp till minst fyra år eller ett strängare straff oavsett om brotten är ett mål i sig själv eller ett medel att erhålla materiella fördelar och i förekommande fall ett sätt att otillbörligt påverka offentliga myndigheters verksamhet.

Punkten 4 innehåller en undantagsregel som innebär att, om det är nödvändigt för att bevara enhetligheten i det nationella

straffrättsliga systemet, skall de gärningar som anges i punkten 3 beläggas med frihetsstraff där den högsta straffsatsen inte får understiga sex år, förutsatt 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.

I den ovan nämnda propositionen gjorde regeringen bedömningen att rambeslutets bestämmelse om en minsta gemensam maximipåföljd för människosmuggling ställer krav på att straffskalorna i utlänningslagen skärps (prop. s. 13).

Ansvar och påföljder för juridiska personer

Artiklarna 2 och 3 innehåller bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer.

Artikel 2.1 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 dessa begås för den juridiska personens räkning av en person som har agerat på egen hand eller som en del av ett organ underställt den juridiska personen och som har en ledande ställning inom den juridiska personen. 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 inom den juridiska personen.

Punkten 2 i artikel 2 föreskriver att, förutom i de fall som redan har angetts i punkten 1, skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att en juridisk person kan ställas till ansvar när brister i den 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 2.3 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 3.1 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) frantagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd, (b) tillfälligt eller permanent näringsförbud, (c) rättslig övervakning, eller (d) rättsligt beslut om avveckling av verksamheten.

Punkten 2 i artikel 3 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.

I ovan nämnda proposition anförde regeringen följande beträffande ansvar och påföljder för juridiska personer (s. 13):

Rambeslutets bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer i artiklarna 2 och 3 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 de krav som ställs i rambeslutet. Motsvarande bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer finns också i redan antagna rambeslut inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, bl.a. i EU:s rambeslut om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron (EGT L 140, 14.6.2000, s. 1). I samband med att riksdagen godkände det rambeslutet gjordes den bedömningen att reglerna om företagsbot motsvarar de krav som ställs i rambeslutet (prop. 1999/2000:85, bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217).

Domsrätt

I *artikel 4* anges i vilka fall medlemsstaterna måste ha behörighet att döma över de handlingar som skall kunna leda till påföljder.

I *punkten 1* anges att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att fastställa sin behörighet rörande sådana handlingar som skall leda till påföljder enligt artiklarna 1 och 2 i direktivet och som begås (a) helt eller delvis på medlemsstatens territorium, (b) av en av dess medborgare eller (c) till förmån för

en juridisk person som är etablerad på denna medlemsstats territorium.

Punkten 2 innehåller en bestämmelse som innebär att en medlemsstat, om inte annat följer av bestämmelserna om utlämning och åtal i artikel 4 a, kan besluta att inte tillämpa eller att endast i särskilda fall eller under särskilda omständigheter tillämpa behörighetsreglerna i punkterna 1 b och c.

Enligt *punkten 3* skall varje medlemsstat skriftligen underrätta rådets generalsekreterare om sitt beslut att tillämpa punkt 2, om så är lämpligt med angivande av de särskilda omständigheter eller förhållanden då beslutet skall gälla.

Utlämning och åtal

Artikel 4 a innehåller bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar en medlemsstat måste kunna antingen utlämna en person till en annan medlemsstat eller själv lagföra en person som begått någon av de handlingar som anges i direktivet.

Punkten 1 a föreskriver att varje medlemsstat som enligt sin nationella lagstiftning inte utlämnar sina egna medborgare skall vidta de åtgärder som krävs för att fastställa sin behörighet beträffande sådana handlingar som skall leda till påföljder enligt artiklarna 1 och 2 i direktivet, när dessa begås av en av dess egna medborgare utanför dess territorium.

Enligt *punkten 1 b* skall varje medlemsstat, när en av dess medborgare anklagas för att i en annan medlemsstat ha utfört en sådan handling som definieras enligt direktivet och den inte utlämnar denna person till den andra medlemsstaten enbart på grund av dennes medborgarskap, hänskjuta fallet till sina egna behöriga myndigheter för väckande av åtal, om så är lämpligt.

Enligt *punkten 3* skall "medborgare" tolkas i enlighet med en eventuell förklaring som denna stat avgett enligt den europeiska utlämningskonventionen, i tillämpliga fall ändrad genom de förklaringar som avgetts i samband med statens anslutning till 1996 års EU-konvention om utlämning (EGT C 313/11, 23.10.1996, s. 13).

Beträffande domsrätt samt utlämning och åtal anförde regeringen följande i den ovan nämnda propositionen (s. 13 f.):

Tillämpligheten av svensk lag regleras i huvudsak i 2 kap. brottsbalken. Bestämmelser om utlämning finns i lagen (1957:668) om utlämning

för brott och i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge.

Svensk domsrätt bedöms föreligga i samtliga de fall där medlemsstaterna enligt rambeslutet ovillkorligen skall kunna utöva domsrätt. Det gäller även i de fall brottet har begåtts av en svensk medborgare i en annan medlemsstat. Sverige har ratificerat 1996 års EU-konvention om utlämning, som bl.a. innehåller bestämmelser som innebär att svenska medborgare under vissa förutsättningar skall kunna utlämnas till en annan medlemsstat. De lagändringar som krävs enligt konventionen har trätt i kraft den 1 oktober 2001 (prop. 2000/01:83, bet. 2000/01:JuU26, rskr. 2000/01:281). Bestämmelserna i rambeslutet torde därför inte kräva någon ändring av svensk lag.

Internationell flyktingrätt

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 Genèvekonventionen.

Överföring av information mellan medlemsstaterna

Artikel 6 innehåller de bestämmelser om samarbete mellan medlemsstaterna som i dag återfinns i artikel 27.2 och 27.3 i Schengenkonventionen. Enligt *artikel 8* i rambeslutet kommer bestämmelserna i artikel 27.2 och 27.3 i Schengenkonventionen att upphävas då rambeslutet träder i kraft mellan medlemsstaterna. Anledningen till detta är enligt den ovan nämnda propositionen att artiklarna 1 och 2 i direktivet innebär en utvidgning av medlemsstaternas åtaganden jämfört med artikel 27.1 i Schengenkonventionen och därmed måste punkterna 2 och 3 i samma artikel utvidgas i motsvarande mån.

Artikel 6.1 föreskriver således att om en medlemsstat underrättas om sådana handlingar som skall leda till påföljder enligt artiklarna 1 och 2 i direktivet och som strider mot en annan medlemsstats lagstiftning om inresa och vistelse för utlänningar, skall den informera denna medlemsstat.

Punkt 2 innebär att om en medlemsstat vill att en annan medlemsstat skall väcka åtal för en överträdelse av den nationella lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten, skall en officiell

rapport eller ett intyg från behörig myndighet ange vilka bestämmelser i lagstiftningen som har överträtts. Gärningen som avses skall kunna leda till påföljd i enlighet med artiklarna 1 och 2 i direktivet.

Regeringen gjorde i den ovan nämnda propositionen bedömningen att bestämmelserna om överföring av information mellan medlemsstaterna inte kräver någon lagändring. Innehållet i bestämmelserna överensstämmer enligt regeringen i huvudsak med det förfaringsätt som redan tillämpas i förhållande till övriga Schengenstater (prop. s. 14).

Genomförande

Artikel 7 reglerar när medlemsstaterna senast skall ha genomfört rambeslutet i den nationella lagstiftningen och inom vilka tidsfrister de till unionens institutioner skall ha överlämnat texterna till de bestämmelser som omsätter skyldigheterna i rambeslutet till nationell lagstiftning. *Punkt 1* anger att medlemsstaterna skall ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att följa bestämmelserna i rambeslutet senast två år efter det att rambeslutet formellt har antagits av rådet.

3.7.3.5 Rådets övergripande strategi mot olaglig invandring och människohandel i EU

Kommissionen antog den 15 november 2001 ett meddelande till rådet och Europaparlamentet om en gemensam politik om olaglig invandring. Syftet med meddelandet är att presentera en sammanhållen och gemensam politik, som kräver gemensamma insatser från medlemsstaterna. Kommissionen hade fastställt sex områden inom vilka åtgärder kan vidtas för att förebygga och bekämpa olaglig invandring: (1) viseringspolitiken, (2) infrastruktur för informationsutbyte, samarbete och samordning, (3) gränshantering, (4) polisiärt samarbete, (5) utlänningsrätt och straffrätt, samt (6) politik för återtagande och återsändande. På grundval av dessa sex områden lade kommissionen fram ett förslag till handlingsplan. I denna anges bl.a. att det utifrån den politiska överenskommelsen om EG-rättsakterna måste bedömas om det finns ett fortsatt behov att ytterligare harmonisera bestämmelserna rörande människosmuggling. Enligt kommissionen bör

minimiresultatet vara att det finns en bindande ram för åtal av människosmugglare eller personer som anstiftar smuggling och deras medbrottslingar. Detta bör enligt kommissionen omfatta inte bara gemensamma definitioner och grundläggande krav för maximistraff utan också minimistraff för berörda brott. Kommissionen uppmanade rådet att stödja handlingsplanen.

Europeiska rådet i Laeken den 14 och 15 december 2001 bekräftade sitt åtagande i fråga om de politiska riktlinjer och de mål som fastställdes i Tammerfors för att ett område med frihet, säkerhet och rättvisa skall kunna skapas i EU. Europeiska rådet ansåg att målet att på detta område nå en i verklig bemärkelse gemensam asyl- och invandringspolitik, förutom inrättandet av olika instrument, förutsätter att politiken i fråga om migrationsströmmarna införlivas i unionens utrikespolitik och begärde därför att en handlingsplan skulle utarbetas på grundval av kommissionens meddelande om olaglig invandring.

Den 28 februari 2002 antog rådet en övergripande strategi mot olaglig invandring och människohandel i EU. I den övergripande strategin, som syftar till att definiera en gemensam och integrerad taktik för alla de frågor som hör samman med olaglig invandring och människohandel, identifieras sju områden där insatser är nödvändiga, nämligen viseringspolitik, utbyte och analys av information, politik för återtagande och återsändande, åtgärder före gränspassagen, åtgärder av gränsförvaltningskaraktär, Europol och påföljder. De åtgärder och insatser som anges i strategin är bl.a. att ge Europol vidare möjligheter att stödja utredningar i medlemsstaterna av illegala nätverk för invandring, människohandel och människosmuggling, ge stöd till medlemsstaterna samt, när så är möjligt och lämpligt, vara behjälplig vid insamlande och utbyte av information mellan myndigheter som tillämpar lagar som rör dessa fall. Vidare skall de nya gemenskapsinstrument som är avsedda att användas mot människosmuggling genomföras.

3.7.4 Tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

Som nämnts i avsnitt 3.1 antog FN år 2000 en konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Syftet med konventionen är att främja ett internationellt samarbete för att förebygga och bekämpa gränsöverskridande organiserad

brottslighet mer effektivt. Till konventionen finns ett tilläggsprotokoll om människosmuggling land-, sjö- eller luftvägen. Tilläggsprotokollet skall tolkas tillsammans med konventionen, varvid det skall tas hänsyn till syftet med protokollet.

Syftet med protokollet är att förebygga och bekämpa människosmuggling samt att främja samarbete mellan konventionsstaterna för att nå det syftet samtidigt som de smugglades rättigheter skyddas.

Protokollet är tillämpligt, om inte annat särskilt anges, på förebyggande och utredande åtgärder samt vid åtal för de brott som bestämts i enlighet med artikel 6. Det gäller dock endast under förutsättning att brotten är gränsöverskridande och involverar en organiserad kriminell sammanslutning. Protokollet är tillämpligt också på åtgärder som innebär ett skydd av rättigheterna för personer som har varit föremål för sådana brott. Med "organiserad kriminell sammanslutning" avses enligt konventionen en strukturerad sammanslutning av tre eller fler personer, inrättad för en begränsad tid och som handlar i samförstånd för att begå ett eller flera allvarliga brott som bestämts i enlighet med konventionen för att erhålla, direkt eller indirekt, en ekonomisk eller materiell fördel.

Enligt artikel 5 skall migranter inte åtalas i enlighet med protokollet för att ha varit föremål för sådant förfarande som anges i artikel 6.

I artikel 6 föreskrivs att varje konventionsstat skall vidta sådana rättsliga och andra åtgärder som är nödvändiga för att kriminalisera följande gärningar, när dessa begås uppsåtligen och för att erhålla – direkt eller indirekt – en ekonomisk eller materiell fördel: (a) människosmuggling, (b) tillverkning, anskaffande, förmedlande eller innehav av falska rese- eller identitetshandlingar i syfte att främja människosmuggling, samt (c) hjälp till olaglig vistelse. Vidare skall försök, medhjälp och anstiftan till dessa handlingar kriminaliseras. Som försvärande omständigheter skall anses omständigheter som innebär att de smugglades liv eller säkerhet har utsatts för fara eller riskerats att utsättas för fara, eller som innefattar omänsklig eller förnedrande behandling, inklusive exploatering, av de smugglade.

Tilläggsprotokollet innehåller därutöver artiklar om samarbete, utbyte av information och andra åtgärder för förebygga och bekämpa människosmuggling.

Vidare föreskrivs att varje konventionsstat vid genomförandet av protokollet skall, i överensstämmelse med dess förpliktelser enligt

internationell rätt, vidta alla tillbörliga åtgärder, inklusive lagstiftning om nödvändigt, för att upprätthålla och skydda rättigheterna för de personer som har varit föremål för sådant förfarande som anges i artikel 6 i protokollet, särskilt rätten till liv och rätten att inte utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Varje konventionsstat skall därutöver vidta lämpliga åtgärder för att ge migranter lämpligt skydd mot våld som kan komma att åsamkas dem, antingen av enskilda eller grupper, på grund av att de varit föremål för sådant förfarande som anges i artikel 6. Vidare skall varje konventionsstat ge lämpligt stöd åt migranter vars liv eller säkerhet är i fara på grund av de varit föremål för sådant förfarande som avses i artikel 6. Konventionsstaterna skall därvid ta hänsyn till kvinnors och barns särskilda behov.

Varje konventionsstat förbinder sig att underlätta och acceptera, utan otillbörliga och orimliga dröjsmål, återtagandet av personer som varit föremål för sådant förfarande som anges i artikel 6 i protokollet och som är medborgare i konventionsstaten eller som har permanent uppehållstillstånd där vid tidpunkten för återvändandet.

4 Människohandel

Kommitténs uppdrag såvitt avser människohandel består i att utreda om möjligheterna till lagföring kan underlättas och att ta ställning till vilka möjligheter som finns att ge offren rättsligt och annat stöd så att de skall kunna bistå i utredningar om brott. Att ta ställning till om och i så fall vilka åtgärder som därvid kan behövas förutsätter en viss insikt i fenomenet människohandel som sådant. I det här kapitlet ges därför en sammanfattande beskrivning av vad som förekommer i samband med sådana brott och vilket arbete som bedrivs eller bedrivits i Sverige och internationellt. Informationen har hämtats från såväl ett omfattande tillgängligt material från bl.a. myndigheter, organisationer och tidigare utredningar som kommitténs egna kontakter med dessa. De senare har bestått i bl.a. dels en av kommittén ordnad utfrågning, vid vilken deltog företrädare för Alla kvinnors hus, Brottsoffermyndigheten, Stiftelsen Kvinnoforum, Socialtjänstförvaltningen i Stockholm, RKP, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS) samt Åklagarmyndigheten i Stockholm, dels ett besök vid Europol.

4.1 Definition

Som framgår av flera avsnitt i det här kapitlet förekommer ett flertal, delvis olika, definitioner av vad som avses med människohandel. Utifrån ny svensk lagstiftning och internationella överenskommelser, vilket redogörs för nedan, kan dock en allmän definition av människohandel ges på följande sätt. Med *människohandel* avses sådan handel med människor med inslag av otillbörliga påtryckningar eller utnyttjanden som syftar till någon form av exploatering av dem. Sådana otillbörliga förfaranden kan bestå exempelvis i utnyttjandet av en persons särskilt utsatta situation, vilken i sin tur kan komma sig av att personen befinner

sig i ett ekonomiskt skuldförhållande eller tjänste- eller anställningsförhållande till gärningsmannen, lever under ekonomiskt svåra förhållanden eller i flyktingskap eller lider av förståndshandikapp eller någon sjukdom. I fråga om barn behöver inte något otillbörligt medel ha förekommit. Handeln kan bestå i olika åtgärder som transport, hysande etc. Människohandel är i regel ett gränsöverskridande brott, men behöver inte vara det. Det anses utgöra ett brott mot person. Människosmuggling kan i och för sig utgöra ett led i människohandel, men brottet människohandel kan också begås genom att offren förs över gränser lagligt och med korrekta dokument. Det signifikanta elementet i brottet människohandel är att förfarandet alltid syftar till någon form av efterföljande exploatering av offren. Ett syfte kan vara att personerna skall utnyttjas för sexuella ändamål, t.ex. i prostitution. Människohandel kan även ske bl.a. för exploatering av en persons arbetskraft eller för överförande av mänskliga organ. Det kan förekomma att offren är fullt medvetna om innebörden av den åsyftade exploateringen och samtycker till denna. Samtycket saknar dock betydelse om offret har utsatts för otillbörliga påtryckningar, utnyttjanden eller vilseledanden.

4.2 Människohandelns orsaker

De bakomliggande orsakerna till människohandel finns bland såväl ekonomiska, sociala, politiska som rättsliga faktorer. Syftet är ofta ett sexuellt utnyttjande. I de länder där kvinnor och barn – vilka vanligtvis utgör offren – rekryteras råder oftast fattigdom och arbetslöshet. Till detta kommer en stor efterfrågan på sexuella tjänster. Det finns alltså förutsättningar för en lukrativ handel. De flesta utländska kvinnor som har varit föremål för handel med människor för sexuella ändamål och som finns inom prostitutionen i Europa kommer från länder som ingår i det som förr kallades Östeuropa. Många av de beskrivningar som ges är dock tillämpliga också på förhållandena för kvinnor som kommer från andra håll i världen. Kvinnorna hämtas ofta från länder i vilka samhällsomställningarna varit mycket stora. Omställningarna har ibland lett till att rättsväsendet inte förmår bereda människor skydd och att bostads- och arbetsbristen är stor på sina håll. Arbetslösheten bland kvinnorna är generellt sett högre än bland männen och de kvinnor som har arbete är ofta låglönade.

Mot denna bakgrund är det lätt att förstå att det finns starka ekonomiska motiv för kvinnorna att söka eller acceptera arbete utomlands. Det finns emellertid inte alltid möjligheter att på ett lagligt sätt få uppehålls- eller arbetstillstånd för att få bo och arbeta i Västeuropa. För en kvinna som lever under de beskrivna villkoren kan ett erbjudande om att arbeta som stripteasedansös eller till och med att låta sig prostitueras i Västeuropa framstå som ett godtagbart alternativ.

4.3 Offrens förhållanden

Under omständigheter som de beskrivna riskerar kvinnorna att bli utlämnade till mellanhänder och andra agenter och att bli föremål för ett cyniskt utnyttjande. Risken finns också för barn, som av de svåra sociala förhållandena har blivit en utlämnad grupp i flera länder.

Rekryteringsprocessen går till på ungefär samma sätt, oavsett om den sker i ett nätverk bestående av internationellt organiserade strukturer eller om den sker i ett mer småskaligt nätverk. Det påstås att de storskaliga nätverken har kontakter på alla nivåer i såväl ursprungslandet som destinationslandet. Metoderna för att komma in i Västeuropa kan således ha en legal fasad och rekryteringen och transportererna kan ske genom befintliga kanaler inom t.ex. turism, artistförmedling, hushållsarbete och kontaktförmedlingar.

Kvinnorna, vilka är de som vanligtvis utgör offren, utlovas inledningsvis arbete. Det kan handla om vilket arbete som helst. Det kan också röra sig om arbete som barnflickor, hembiträden, servitriser, dansare eller "underhållare" där det kan finnas en antydning om att kvinnan skall köpas för vissa sexuella tjänster. I en hel del fall är kvinnan införstådd med att hon kommer att prostitueras. Inte sällan har kvinnorna förbundit sig att ersätta transportören eller agenten för hans eller hennes kostnader och utgifter. Det förekommer att agenterna och mellanhänderna "säljer" kvinnorna under resans gång. Den som ursprungligen tagit kontakt med kvinnorna i deras hemländer är således inte nödvändigtvis den som slutligen för in dem i destinationslandet. Att kvinnorna är införstådda med vad de skall göra i destinationslandet sägs vara ett allt vanligare fenomen. Det förekommer emellertid att kvinnor och barn helt enkelt köps upp i fattiga områden för att sedan säljas vidare i den internationella

handeln med människor för sexuella ändamål. I vissa fall står det klart att köpesumman skall betalas av genom att kvinnan prostitueras på bordell eller i någon liknande verksamhet. I andra fall förespeglas de anhöriga att erbjudandet gäller ett vanligt arbete. Det förekommer också att barn och kvinnor helt enkelt kidnappas för att tvingas ut i prostitution eller för att utsättas för andra sexuella utnyttjanden. Misstankar härom har förekommit i ett par svenska förundersökningar.

Även om de flesta kvinnor tycks komma till destinationslandet genom något slags nätverk finns det de som reser på egen hand eller som har hjälp av en enstaka person för att slutligen prostitueras i destinationslandet. De som sedan utnyttjas, t.ex. genom att förmås arbeta på sämre villkor än som förespeglats dem eller som tvingas arbeta av en skuld för resan eller för nya resedokument under tvångsliknande förhållanden, är också utsatta för en slags människohandel. Det är inte ovanligt att huvudmännen när kvinnorna väl anlänt till destinationslandet tar deras eventuella pass och andra resedokument ifrån dem. Inte sällan utsätts kvinnorna för misshandel, sexuella övergrepp och hot. Kvinnornas självkänsla bryts ned och möjliggör ett fortsatt utnyttjande av dem i prostitutionen.

Förhållandena i övrigt kan också vara mycket påfrestande. En del kvinnor blir inlåsta eller förs till olika lägenheter där de tvingas utföra olika sexuella tjänster åt köpare. Det finns vidare uppgifter om kvinnor i Sverige som tvingats att gå på gatan tolv till femton timmar om dygnet sex till sju dagar i veckan. Kvinnorna behärskar sällan någon svenska. Detta bidrar naturligtvis till deras utsatthet inför såväl köpare som hallick.

Offren för människohandel har sällan någon att vända sig till. En del kvinnor är på grund av erfarenheter från hemlandet rädda för polisen och vågar därför inte vända sig dit. Om de går till polisen riskerar de vidare att avvisas. Beroende på var kvinnorna kommer ifrån och vad de tvingats genomgå i det nya landet har många av dem svårt att återvända. De kan känna skam och skuld och skulle i vissa fall utestängas från gemenskapen i hemlandet på grund av vad de varit med om här. Det förekommer också att kvinnor lurats att tro att de skulle betraktas som brottslingar om de avslöjar sig. Till detta kommer hot mot dem själva eller deras familj för det fall de försöker ta sig ur sin situation. De rapporter som EU:s medlemsstater lämnat till Europol tyder på att hot mot såväl kvinnorna som deras familjer har blivit vanligare. Inte sällan har

organiserade människohandlare kontakter i hemlandet som känner till kvinnans bakgrund, vilket kvinnan i sin tur känner till.

4.4 Arbetet mot människohandel

Människohandeln anses bland berörda myndigheter och organisationer vara ett ökande fenomen. Synen på hur problem kring denna skall lösas har dock varierat mellan såväl olika länder som olika organisationer. Den stora skillnaden har rört främst hur man ser på prostitutionen och vilka åtgärder man anser bäst motarbetar den. Det går en skiljelinje mellan dem som vill legalisera prostitutionen och reglera bordellernas verksamhet och dem som menar att prostitutionen måste motarbetas eftersom den också är ett slags sexuellt utnyttjande.

Från förespråkare för att legalisera prostitutionen framförs bl.a. följande argument. Prostitution är ett acceptabelt försörjningsval, och den som vill syssla med detta bör få göra det. Att vara prostituerad kan ses som vilket annat arbete som helst. Det kan dessutom vara betydligt mer ekonomiskt fördelaktigt för den enskilde än att ha t.ex. ett lågavlönat industriarbete. Förespråkare för en legalisering av prostitutionen hävdar vidare att en legal prostitution kan fungera som en ventil för sexuell efterfrågan och därigenom leda till att färre kvinnor utsätts för våldtäkt och annat sexuellt våld.

Det kan redan här nämnas att den officiella svenska inställningen till prostitution innebär att det av olika skäl är en viktig samhällsangelägenhet att prostitutionen bekämpas.

För staterna kan människohandeln betraktas som en främst kriminalpolitisk och/eller en invandrapolitisk fråga. De organisationer som arbetar med dem som har varit föremål för handeln och mot handeln kan betrakta problemet som en fråga om mänskliga rättigheter eller om hälsopolitik. Olika synsätt leder till olika uppfattningar om vilka åtgärder som skall tas till för att bekämpa handeln. Beroende på om handeln ses som ett problem ur moralisk, kriminell eller migrationsrättslig synvinkel kan de åtgärder som förespråkas variera mellan att alla inblandade – även offren – skall straffas, att strängare straff är en av de viktigaste åtgärderna och att man i första hand skall hindra att offren kan föras över gränserna. De nu redovisade synsätten sammanfaller inte alltid med intresset hos de kvinnor och barn som varit föremål för handeln; deras primära intresse är att få skydd och stöd.

4.5 Omfattningen

Det är mycket svårt att uppskatta hur många kvinnor som till följd av människohandeln finns inom prostitutionen i andra länder än deras hemländer eller de länder som de normalt vistas i. Det finns uppgifter om att ca 500 000 kvinnor per år förs eller på annat sätt kommer till Västeuropa genom denna verksamhet. Det sägs att fyra miljoner människor är utsatta för människohandel över hela världen. Dessa siffror får anses vara en mycket grov uppskattning, dels eftersom det inte finns en entydig definition av vad som avses med människohandel, dels då det av andra skäl är svårt att mäta förekomsten.

EU:s medlemsstater rapporterar till Europol om den uppskattade – men som sagt mycket svårberäknade – förekomsten av människohandel i respektive land. De flesta länder har än så länge inte kunnat ge någon beräkning alls. Till Belgien kommer i ökande omfattning nigerianska kvinnor, ibland efter att ha bott en tid i Spanien. Till Danmark kommer kvinnor från framför allt Thailand och de östeuropeiska länderna. Kvinnor från de östeuropeiska länderna samt Ukraina, Polen, Ryssland, Litauen, Vitryssland och Slovakien kommer till Tyskland. Grekland och Spanien har rapporterat en ökning av fenomenet. Italien har rapporterat att det finns 6 000-7 000 utländska prostituerade i Italien och antagit att många av dessa varit föremål för människohandel. Italien har också uppgivit att kvinnor anländer från länder utanför EU via t.ex. Grekland eller Spanien och att nigerianska flickor anländer efter att först ha sökt asyl i Storbritannien. Även kinesiska prostitutionsnätverk har uppmärksammats. Till Spanien kommer sydamerikanska flickor via Nederländerna och Tyskland samt kinesiskor via Frankrike, men nu också kvinnor från samma länder som Tyskland noterat. Från Portugal har meddelats att ukrainska flickor, vilka fått tidsbegränsade uppehållstillstånd i Tyskland, transporteras till Portugal genom ett missbruk av Schengensystemet. Även Storbritannien har sett handeln som ett ökande fenomen och angett att en ny tendens är ökningen av manliga offer. De baltiska, östeuropeiska m.fl. länderna kan rapportera såväl om kvinnor som tas till länderna för att stanna som att länderna bara utgör transitländer till väst.

Många av rapporterna innehåller uppgifter om att albanska ligor som handlar med kvinnor blivit vanligare, att de är mycket våldsamma och säljer kvinnorna mellan olika organisationer.

Människohandel har inte ansetts vara ett stort problem i Sverige. Däremot har det funnits farhågor att Sverige är ett s.k. transitland, dvs. att smugglarna och exploatörerna reser via Sverige på vägen till destinationslandet. Men eftersom människohandeln anses öka internationellt finns det farhågor om att den kommer att öka också i Sverige. RKP har t.ex. i sin senaste lägesrapport, nr 4, uppskattat att mellan 200 och 500 kvinnor kan ha varit föremål för människohandel i Sverige under år 2001. Vinsterna är så stora att verksamheten jämförs med den internationella drog- och vapensmugglingen, vilket utgör ett skäl till ökningen. FN har uppskattat att de kriminella grupperna tjänar ca 7 miljarder USDollar varje år på "trafficking in women". Enligt uppgifter inhämtade från lokala polismyndigheter i Sverige och RKP finns det en misstanke att en del organisatörer bakom denna handel i Sverige använder samma kanaler som finns för annan handel eller en befintlig kriminell affärsverksamhet, t.ex. narkotika. Eftersom människohandel i stor utsträckning sålunda misstänks ha samband med den organiserade brottsligheten är det svårt att närmare uppskatta hur många kvinnor i Sverige som varit föremål för denna handel.

Också andra faktorer medför svårigheter att uppskatta omfattningen av problemet. Det är ett fenomen i det dolda, och kvinnorna lever oftast illegalt i landet. Handeln har blivit uppmärksammas först under senare år. I och med införandet i Sverige av lagen (1988:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster (sexköpslagen) och de riktade insatserna från polismyndigheterna för att kontrollera efterlevnaden av den lagen har man stött på kopplerihärvor som visat sig innehålla internationella förgreningar. En hel del av de prostituerade kvinnorna som påträffats i dessa utredningar har varit föremål för människohandel.

Andelen utländska kvinnor tycks dock ha ökat bland prostituerade i Sverige under senare år. Det står helt klart att antalet kvinnor från de baltiska staterna som prostituerats inom gatuprostitutionen ökade dramatiskt när kravet på visering slopades år 1997. Det skall dock understrykas att dessa kvinnor inte alltid har varit föremål för regelrätt handel utan att en del har tagit sig hit på egen hand för att vara i prostitution. Det sägs att det finns en "överetablering" av prostituerade i Västeuropa, varför fler har sökt sig till Sverige och att ännu fler kan förväntas söka sig hit. RKP anser att sexköpslagen i viss mån har motverkat och kan komma att motverka detta.

4.6 Internationella åtgärder

Det finns ett flertal internationella instrument som behandlar eller annars har relevans för frågor om människohandel. De huvudsakliga redovisas nedan. Inledningsvis kan bara konstateras att människohandel är ett fenomen som ibland innefattar inslag närmast av slavhandel. De utnyttjanden av olika slag som förekommer i samband med handeln står därmed i strid med de överenskommelser om förbud och åtgärder mot slavhandel som återfinns i sådana centrala ställningstaganden som t.ex. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och Europakonventionen.

4.6.1 STOP-programmet

Det s.k. STOP-programmet är en gemensam åtgärd beslutad inom EU. Programmet antogs den 29 november 1996 av rådet. Syftet med STOP-programmet är att ge stöd till och främja utbyte mellan personer med ansvar för att bekämpa människohandel och sexuellt utnyttjande av barn. Tanken var alltså att programmet skulle stimulera och skapa nätverk och praktiskt samarbete mellan de ansvariga i medlemsländerna samt att öka och målinriktade kunskaperna. Programmet planerades inledningsvis för perioden 1996–2000 och förlängdes genom beslut av rådet den 28 juni 2001 till den 31 december 2002.

Sverige har samarbetat med Finland, Ryssland, Tyskland och Estland samt så småningom Danmark i ett STOP-finansierat projekt som syftade till främst att bygga ett nätverk mellan dessa länder för informationsutbyte, analys och bekämpning av handel med kvinnor. I projektet ingick också att kartlägga handeln och de brottsliga och sociala problem som kan relateras till handeln samt samla information om lagstiftning, ansvariga myndigheter och instanser, befintliga kartläggningar och studier. Vidare var avsikten att få fram uppgifter om den organiserade kriminaliteten samt att utforska möjligheter att skydda offren. Arbetet från programmets första fas är dokumenterat i rapporten *Building up a network for monitoring, analysing and combatting trafficking in women and children*, publicerad år 1999.

4.6.2 1997 års gemensamma åtgärd mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn

År 1997 beslutades inom EU en gemensam åtgärd mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn. Åtagandena i denna skulle vara uppfyllda före utgången av år 1999. Detta innebar bl.a. att Sverige, liksom övriga medlemsstater, åtog sig att se över sin lagstiftning och praxis för att se till att de beteenden som beskrivs i åtgärden är straffbelagda och att brotten leder till effektiva, väl avvägda och avskräckande straffrättsliga påföljder. Staterna påtog sig också att öka det internationella samarbetet för att bekämpa dessa brott. De beteenden som åtgärden avser gäller olika slags sexuella utnyttjanden samt handel med människor för sexuellt utnyttjande.

Den gemensamma åtgärden skall enligt kommitténs direktiv utgöra en utgångspunkt i kommitténs arbete med frågan om vilket skydd som kan behövas för offren för människohandel. Åtgärden skall dock ersättas av rådets förslag till rambeslut från år 2001 om åtgärder för att bekämpa människohandel (se nedan under 4.6.8). Rambeslutet har godkänts av riksdagen och är bindande för Sverige. Det är därmed naturligt att ha det rambeslutet som utgångspunkt för arbetet i stället för den nu obsoleta gemensamma åtgärden. Rambeslutet täcker i stort sett samma frågor som den gemensamma åtgärden gjorde.

4.6.3 Haag-deklarationen år 1997

Justitie- och jämställdhetsministrarna inom EU antog den 26 april 1997 en deklaration med riktlinjer för att förebygga och bekämpa handel med kvinnor för sexuella ändamål. Deklarationen syftar i viss mån till att konkretisera den gemensamma åtgärden från samma år. Den innehåller rekommendationer för arbetet på både nationell och internationell nivå. På den internationella nivån understryker deklarationen att staterna måste förstärka samarbetet, och den anger flera rekommendationer i detta avseende.

När det gäller nationella åtgärder behandlar deklarationen behovet av att kunna förebygga, utreda och lagföra olika handlingar som förekommer i samband med människohandel. Det framhålls att utredningar och lagföringar bör inriktas på huvudmännen bakom handeln, och inte på offren för deras handlingar. Vidare omfattar deklarationen en rekommendation om att medlems-

staterna skall tillhandahålla stöd och hjälp till de drabbade kvinnorna, och överväga att införa t.ex. särskilda vittnesskyddsprogram.

Mot bakgrund av deklARATIONEN gav regeringen i december 1997 RPS i uppdrag att vara nationell rapportör, vilket sedan överlätits av RPS till RKP. I uppdraget ingår att bl.a. samla uppgifter om omfattningen av handeln med kvinnor i Sverige och i andra länder. Vidare ingår att studera hur denna handel kan förebyggas och bekämpas. RPS har ålagts att årligen redovisa resultaten till regeringen. Detta har skett genom hittills fyra lägesrapporter. RPS har fått i uppdrag att samarbeta med Europol och Interpol i dessa frågor. Inom RKP är det huvudenheten för kriminalunderrättelsetjänst, roteln mot illegal invandring, som har huvudansvaret för att utföra uppdraget. RKP använder sig av den tämligen omfattande definition av människohandel som finns i Europokonventionen (se nästa avsnitt).

RKP:s uppfattning är att denna handel är en form av grov och gränsöverskridande brottslighet som har kommit till Sverige för att stanna. Enligt RKP:s bedömning finns det inget som tyder på att handeln är på tillbakagång.

Det huvudsakliga arbetet med att bekämpa handel med kvinnor bedrivs dock vid de lokala myndigheterna. RKP antog i september 1998 en handlingsplan för arbetet mot människohandel för sexuella ändamål. Av den framgår bl.a. följande. RKP identifierar och karaktärsbestämmer förekomsten av handeln samt kartlägger kopplingen till grov brottslighet, människosmuggling och kommersiell sexuell exploatering. Vidare sammanställer och analyserar RKP polisens rapportering av bl.a. prostitution. På varje polismyndighet skall det finnas en kontaktman. De utlandsbaserade sambandsmännen har också engagerats i uppdraget. En gemensam policy för hur landets polismyndigheter skall bedriva det operativa arbetet mot människohandel skall tas fram. Det arbetet har delvis lagts ut på polismyndigheten i Malmö, som i ett metodutvecklingsprojekt analyserade hur polisutredningar av brottsmisstankar avseende bl.a. förbudet mot köp av sexuella tjänster och koppleri bäst kan bedrivas. RKP samarbetar i viss utsträckning med andra nationella myndigheter, såsom Socialstyrelsen, och med frivilligorganisationer, såsom Stiftelsen Kvinnoforum. Vidare skall RKP enligt handlingsplanen tillsammans med särskilt berörda myndigheter utarbeta ett program för att förebygga brottsligheten.

Enligt handlingsplanen skall RKP också följa upp vad som kallas brottsofferrutinerna och medverka i utverkandet av stöd till de kvinnor som utsatts för denna handel. Detta sägs gälla inte minst aspekter med anknytning till utlänningslagstiftningen. Slutligen skall RKP se över behovet av ett s.k. vittnesskyddsprogram för kvinnor som ställer upp som vittnen i rättegång. RKP avser vidare att hålla en gemensam fortbildning för poliser och åklagare om ärenden angående handel med kvinnor. RKP avser också att utarbeta föreskrifter och allmänna råd för att uppnå planmässighet och enhetlighet i detta arbete (prop. 2001/02:1, volym 3, s. 69).

4.6.4 Europol

Europols mandat omfattar numera också handel med människor och därmed sammanhängande brott. Frågorna handläggs på Europols enhet för brott mot person. Det är en icke-operativ enhet, som analyserar och utväxlar information och underrättelser om bl.a. människohandel och organiserad illegal invandring. Europol ger ut rapporter med både allmän information och uppgifter i specifika ärenden. Dessutom rapporterar Europol återkommande om trender och om läget i respektive EU-stat.

Europol har bistått den svenska polisen i några svenska förundersökningar som rört misstanke om koppleri, där huvudmännen hade hämtat kvinnorna från utlandet för att förmå dem att prostituera sig här. RKP är ansvarig för kontakterna med Europol i frågor om människohandel.

I en bilaga till Europolkonventionen definieras "människohandel" på följande sätt:

Att tvinga en person under andra personers reella och illegala makt genom användande av våld, hot eller missbruk av en överordnad ställning eller handlingar i syfte att utnyttja andras prostitution, att på olika sätt sexuellt utnyttja och utöva sexuellt våld mot minderåriga eller att utöva handel i samband med att barn överges. Dessa slag av sexuell utnyttjande omfattar även framställning, försäljning och spridning av barnpornografiskt material.

4.6.5 Östersjösamarbetet

År 1996 kom regeringscheferna för Östersjöländerna överens om att tillsätta en aktionsgrupp för att stärka kampen mot grov organiserad brottslighet i regionen. Medlemmar är Danmark, EU-kommissionen, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland. En representant för EU-ordförandeskapet deltar också i arbetet.

I samarbetet bildades en operativ kommitté som har huvudansvaret för att utveckla den operativa verksamheten. Kommittén består av företrädare för varje medlemsland, relevanta brottsutredande och gränsbevakande myndigheter samt EU-kommissionen, Europol och Interpol. Olika expertgrupper på områden som rör stulna bilar, illegal invandring, narkotika, penningtvätt, smuggling av vissa varor samt handel med kvinnor rapporterar till kommittén, utbyter information och planerar gemensamma aktioner.

En särskild expertgrupp har inom samarbetet tillsatts beträffande handel med kvinnor. Erfarenheter har utbytts vid sammanträden och ett nätverk av s.k. nationella kontaktpunkter har upprättats för att alla snabbt skall kunna komma i kontakt med kollegor med speciell kompetens på området.

Samtliga deltagare har rapporterat om hur resurskrävande och svårutredda människohandelsbrott är. De tar lång tid, är kostsamma, kräver mycket internationellt polissamarbete och kan fungera mycket väl men kan också spolieras av att något involverat land inte kan leva upp till kraven för internationellt polissamarbete. Likväl finns exempel på positiva samarbeten som lett till bl.a. att dansk och lettisk polis i samarbete kunnat slå till mot en organisation som skickade kvinnor till Danmark för att sälja sexuella tjänster.

4.6.6 Nordisk-baltisk kampanj mot kvinnohandel

På initiativ av den svenska regeringen genomförs under år 2002 en gemensam kampanj mot kvinnohandel i Norden och Baltikum. Kampanjens övergripande mål är att genom upplysning och information öka den allmänna medvetenheten om prostitution och kvinnohandel.

Länderna ser kampanjen som inledningen på ett organiserat och långsiktigt samarbete mot kvinnohandel. Samtidigt genomförs

nationella kampanjer i alla länderna med siktet inställt på lokala behov och problem. Den svenska delen av kampanjen fokuserar speciellt på män som utnyttjar prostituerade kvinnor och barn i Sverige och resten av världen, men vill också uppmärksamma de villkor som kvinnor och barn som utsätts för prostitution och människohandel lever under.

4.6.7 Europeiska rådets uttalanden i Tammerfors och Santa Maria da Feira

Europeiska rådet höll i oktober 1999 ett möte i Tammerfors vid vilket behandlades strävandena att utveckla unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. I de s.k. Tammerforsslutsatserna från mötet gjorde Europeiska rådet vissa uttalanden om människohandel:

- det behövs informationskampanjer i nära samarbete med både ursprungs- och transitländerna om de faktiska möjligheterna till laglig invandring samt förebyggande av all form av människohandel
- medlemsländerna skall anta lagstiftning om stränga påföljder för detta grova brott samt uppmanade rådet att före utgången av år 2000 på grundval av förslag från kommissionen anta lagstiftning om detta
- det behövs ett närmare samarbete och ett mer tekniskt bistånd mellan medlemsländernas gränskontrollorgan, i vilket arbete de s.k. kandidatländerna bör engageras
- en utveckling av biståndet till ursprungs- och transitländer i syfte att främja frivilligt återvändande och hjälpa myndigheterna i dessa länder att öka sin förmåga att effektivt bekämpa människohandel och klara sina återtagandeskyldigheter gentemot unionen och medlemsstaterna efterlyses
- miniminormer för skydd av brottsoffer bör utarbetas, särskilt offrens tillgång till rättvisa och rätt till skadestånd, inbegripet för juridiska kostnader. Det bör dessutom inrättas nationella program för att finansiera såväl statliga som icke-statliga åtgärder för bistånd till och skydd av offren
- det bör utan dröjsmål bildas gemensamma utredningsgrupper i enlighet med fördraget, som ett första steg i arbetet mot narkotikahandel, människohandel samt terrorism, och

- insatserna för bl.a. gemensamma definitioner bör koncentreras till ett antal sektorer med särskild betydelse, däribland människohandel, särskilt utnyttjande av kvinnor samt sexuellt utnyttjande av barn.

Vid det senare mötet i Santa Maria da Feira i juni 2000 betonades bl.a. vikten av att avslöja och bryta upp kriminella nätverk som bedriver människohandel.

4.6.8 EU:s rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel

Inom EU utarbetades därefter ett utkast till två rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel respektive åtgärder för att bekämpa sexuell exploatering av barn och barnpornografi. Utkastet till förstnämnda rambeslut omfattar människohandel syftande till dels arbetskraftsexploatering, dels sexuell exploatering. I rambeslutet definieras straffbar människohandel som rekrytering, transport, överföring, hysande, senare mottagande av en person, inbegripet utbyte eller överföring av kontroll över denna person, om (a) tvång, våld eller hot, inklusive bortförande, brukas, eller (b) svikligt förfarande eller bedrägeri brukas, eller (c) missbruk av myndighet eller av en utsatt situation förekommer, som är av sådan art att personen inte har något annat verkligt eller godtagbart val än att ge efter för det missbruk som utövas, eller (d) betalning eller förmåner ges eller tas emot för att erhålla medgivande från en person som har kontroll över en annan person i syfte att exploatera den personens arbetskraft eller tjänster, inbegripet åtminstone tvångsarbete eller obligatoriska tjänster, slaveri eller sådana förhållanden som kan liknas vid slaveri eller träldom, eller i syfte att exploatera honom eller henne i prostitution eller andra former av sexuell exploatering, inbegripet pornografi. När det gäller barn behöver inget sådant medel ha använts för att straffbar människohandel skall anses föreligga. Ett offers samtycke till den avsedda eller faktiska exploateringen saknar relevans när något av medlen i (a) – (d) har använts.

Rambeslutet har således ett snävare tillämpningsområde än FN-protokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (se nedan under 4.6.12). Rambeslutet tar endast sikte på sådan människohandel som syftar till arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering.

I likhet med den tidigare gällande gemensamma åtgärden från 1997 upptar rambeslutet också en bestämmelse (artikel 7) som handlar om brottsoffer. Artikeln har rubriken *Skydd och hjälp till brottsoffer* och innebär dels att brotten enligt rambeslutet skall lyda under allmänt åtal, dels att barn som blir offer för människohandel i vissa avseenden skall anses som särskilt utsatta brottsoffer och att barnets familj i möjligaste mån skall beredas lämpligt stöd och informeras om möjligheter till exempelvis ersättning och juridisk rådgivning.

4.6.9 Kommissionens och rådets uttalanden därefter

Efter att rambeslutet om människohandel arbetades fram har kommissionen antagit ett meddelande till rådet och Europaparlamentet (se avsnitt 3.7.3.5) i vilket uttalas att offren måste stå i centrum i lagstiftningsarbetet mot människohandel och att det är viktigt att klargöra ställningen för offer för sådant brott vad gäller deras rätt till bosättning när de är villiga att samarbeta inom utredningar om de personer som har exploaterat dem. Åtagandena från Tammerfors bekräftades av rådet i Laeken i december 2001. Rådet antog sedan i februari 2002 en övergripande strategi mot olaglig invandring och människohandel i EU (se avsnitt 3.7.3.5).

4.6.10 Kommissionens förslag till direktiv om tillfälligt uppehållstillstånd för offer för medhjälp till olaglig invandring och människohandel vilka samarbetar med myndigheterna

I kampen mot olaglig invandring arbetas inom EU fram också ett direktiv om möjligheten att ge tillfälliga uppehållstillstånd till de offer för medhjälp till olaglig invandring eller människohandel som är beredda att samarbeta vid lagföringen av gärningsmännen. Ett utkast till förslag lades fram i februari 2002 och utkastet har, när detta betänkande trycks, endast börjat förhandlas.

Syftet med förslaget är att skapa effektivare medel för att bekämpa olaglig invandring. I motiveringen betonas att det varken är fråga om vittnesskydd eller skydd av brottsoffer, utan att det genom direktivet införs en form av uppehållstillstånd. Villkoren för uppehållstillståndet skall vara sådana att de uppmuntrar offren att

samarbeta med myndigheterna. Med offer avses tredjelandsmedborgare, i första hand vuxna, som har lidit en skada som direkt vållats av sådant brott som beskrivs i EG-direktivet om definiering av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse eller rambeslutet om åtgärder för att bekämpa människohandel.

Tanken är att ett offer som bryter förbindelserna med de misstänkta gärningsmännen skall få 30 dagar på sig att avgöra huruvida han eller hon vill samarbeta med polis och åklagare. Under betänketiden skall offret få det bistånd i form av t.ex. bostad, akut hälso- och sjukvård och psykisk vård samt juridisk och språklig hjälp som behövs för att kunna fatta beslut om samarbete. Den brottsutredande myndigheten skall under tiden avgöra om offrets deltagande är nödvändigt, hur stark offrets samarbetsvilja är och om offret verkligen har brutit med gärningsmännen. Om förutsättningarna föreligger och offret inte utgör något hot mot allmän ordning och säkerhet skall ett uppehållstillstånd på sex månader utfärdas. För det fall även offrets familjemedlemmar utsatts för ifrågavarande brott men inte skall medverka i utredningen, skall möjligheten för dessa att få uppehållstillstånd på humanitära grunder prövas.

Uppehållstillståndet skall ge rätt till tillträde till arbetsmarknaden, yrkesutbildning och annan utbildning liksom tillgång till primärvård utöver vad som gällt under betänketiden. Så länge det rättsliga förfarandet pågår får uppehållstillståndet förnyas med sex månader i taget förutsatt att de ursprungliga förutsättningarna fortfarande är uppfyllda. På motsvarande sätt kan det återkallas om offret har återupptagit förbindelserna med de misstänkta gärningsmännen, om offrets utsagor eller anmälan är falska eller innebär missbruk, eller om det krävs av hänsyn till allmän ordning och inre säkerhet.

Medlemsstaterna får lov att behålla eller anta förmånligare bestämmelser för offer som samarbetar än de som anges i direktivet. Direktivet påverkar inte heller medlemsstaternas rätt att utfärda uppehållstillstånd på humanitära eller andra grunder.

Möjlighet att ge uppehållstillstånd till brottsoffer finns redan i vissa medlemsstater. Hur detta har konstruerats varierar länderna emellan i fråga om t.ex. förutsättningar för uppehållstillstånd och dess längd samt om syftet i första hand är att få ett samarbete med myndigheterna eller att offret skall kunna få hjälp till rehabilitering. Belgien, Italien, Tyskland och Österrike är exempel på sådana länder (se vidare kapitel 7).

4.6.11 Rådets rambeslut av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden

Den 15 mars 2001 antog rådet ett rambeslut om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden. Beslutet hänvisar till bl.a. den slutsats från Tammerfors som gäller miniminormer för skydd av brottsoffer. Ett "brottsoffer" definieras som "varje fysisk person som har lidit skada, inklusive fysisk och mental skada, känslomässigt lidande, materiell förlust, som direkt förorsakats av handlingar eller underlåtelser som strider mot den straffrättsliga lagstiftningen i en medlemsstat". Rambeslutet återfinns i sin helhet i *bilaga 4* och innebär sammanfattningsvis följande.

Rambeslutet anger att brottsoffer skall få en verklig och lämplig roll i det straffrättsliga systemet, de skall behandlas värdigt och de som är särskilt utsatta skall få den särskilda behandling som på bästa sätt motsvarar deras situation. De skall få relevant information för att kunna söka rådgivning, bevaka sina intressen och följa utvecklingen av anmälan och process. Vidare skall adekvat skydd för offren säkerställas liksom, vid behov, för deras familjer. Behöriga myndigheter skall kunna vidta lämpliga åtgärder för att minimera de svårigheter som uppstår när brottsoffret är bosatt i en annan stat. Samarbetet mellan medlemsstaterna skall stödjas, utvecklas och förbättras för att underlätta för brottsoffren att ta tillvara sina intressen.

Flera av artiklarna i rambeslutet har karaktären av målsättningsbestämmelser.

Regeringen gjorde inför antagandet av rambeslutet bedömningen att rambeslutet inte förutsatte ändring eller upphävande av lag.

4.6.12 FN-konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet med tilläggsprotokoll

Som framgått av avsnitt 3.7.4 antog FN i december 2000 en konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Ett av konventionens tilläggsprotokoll handlar om människohandel, nämligen FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn. Sverige har undertecknat såväl konventionen som tilläggsprotokollen.

Ett tilläggsprotokoll skall tolkas tillsammans med konventionen varvid det skall tas hänsyn till syftet med ifrågavarande protokoll.

De brott som föreskrivs enligt protokollet om människohandel skall anses som brott enligt konventionen. Syftet med protokollet om människohandel är *att* förebygga och bekämpa handel med människor varvid kvinnor och barn särskilt skall uppmärksammas, *att* skydda och bistå offren för handeln med full respekt för deras mänskliga rättigheter *samt att* främja samarbete mellan konventionsstaterna för att nå de sålunda angivna syftena. Protokollet är tillämpligt, om inte annat särskilt anges, på förebyggande och utredande åtgärder samt vid åtal för de brott som enligt protokollet skall kriminaliseras. Det gäller dock endast under förutsättning att brotten är gränsöverskridande eller involverar en organiserad kriminell sammanslutning. Protokollet är tillämpligt också på åtgärder som innebär ett skydd för offren för handeln (artikel 4).

Genom tilläggsprotokollet har man för första gången på global nivå i ett rättsligt bindande dokument lyckats komma överens om en definition av människohandel. Något förenklat innebär definitionen att handel med människor betyder rekrytering, transport, överföring, förvaring eller mottagande av personer genom olika former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, missbruk av makt eller av någons sårbara situation, givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över någon annan person i syfte att exploatera personer. I fråga om barn behöver inte något otillbörligt medel ha förekommit. Med exploatering skall förstås, åtminstone, att exploatera annans prostitution eller andra former av sexuell exploatering, tvångsarbete, slaveri eller slaverilikhande sedvänjor, trældom eller avlägsnande av organ. I protokollet slås fast att ett offers samtycke till den åsyftade exploateringen saknar relevans när något av de angivna medlen har använts för att människohandel skall anses föreligga.

Tilläggsprotokollets andra avdelning (artikel 6–8) behandlar offren för människohandel. Enligt dessa skall staterna skydda offrets identitet och integritet, även såvitt behövs under rättsliga processer. Offren skall få information om relevanta processer i myndigheter och domstolar samt hjälp att i sådana sammanhang ta tillvara sin rätt och lämna uppgifter. Staterna skall dessutom överväga att möjliggöra fysisk, psykisk och social rehabilitering, vilket när det anses lämpligt kan ske i samarbete med frivilligorganisationer och andra organisationer eller sammanslutningar. Detta kan gälla t.ex. ordnande av boende, rådgivning och information på ett språk som offret förstår,

medicinsk, psykologisk och annan hjälp samt anställning eller utbildning. Offrets ålder, kön och särskilda behov skall beaktas, särskilt beträffande barn.

Staterna skall vidare överväga möjligheter att ge tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd åt offren. Humanitära och andra ömmande skäl skall därvid beaktas.

Den stat i vilken offret är medborgare eller bosatt skall underlätta för offren att inom rimlig tid och på ett säkert sätt återvända hem. Säkerheten kring återvändandet skall beaktas även av den staten som offret lämnar och återvändandet skall helst vara frivilligt.

4.6.13 FN:s barnkonvention med fakultativt protokoll

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) skall konventionsstaterna vidta alla lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra bortförande och försäljning av eller handel med barn för varje ändamål och i varje form. Ett fakultativt protokoll till barnkonventionen handlar om handel med barn, barnpornografi och barnprostitution. Enligt detta protokoll anses som handel med barn varje handling eller transaktion genom vilken ett barn överläts från en person eller grupp av personer till en annan mot någon form av ersättning. Den straffrättsliga regleringen skall täcka sådana förfaranden – oavsett om de är nationella eller gränsöverskridande och oavsett om de begås i organiserad form eller inte – som består i att erbjuda, leverera eller mottaga ett barn i syfte att sexuellt exploatera det, överföra dess organ i vinstsyfte eller använda barnet i tvångsarbete eller att såsom mellanhand otillbörligt framkalla ett samtycke till adoption i strid med tillämpliga internationella överenskommelser.

4.6.14 FN:s kvinnokonvention m.m.

FN:s konvention från år 1979 om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor trädde i kraft år 1981. Den förpliktar i artikel 6 konventionsstaterna att bl.a. vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnoprostitution. Vid den fjärde kvinnokonferensen som hölls i Peking år 1995 antogs vidare en

deklaration och en handlingsplan. Handlingsplanen rekommenderade staterna att bl.a. upprätta nationellt och internationellt samarbete för att komma till rätta med kriminella organisationer som bedriver kvinnohandel.

Frågan om handel med kvinnor och barn var för övrigt föremål för internationell uppmärksamhet redan tidigare under 1900-talet i samband med arbetet mot slaveri och slavhandel. År 1949 slöts t.ex. en särskild konvention om förhindrande av handel med människor och utnyttjande av annans prostitution.

4.6.15 Andra program och frivilliginsatser

Utöver vad som nämnts ovan finns flera exempel på regionala överenskommelser om samarbete mot människohandel, inte minst i Asien och Afrika. Dessutom arbetar ett flertal FN-organisationer och andra mellanstatliga organisationer med kvinnors och barns rättigheter och mot organiserad brottslighet och har etablerat särskilda program för att bekämpa handeln. Till detta kommer internationella organisationer som t.ex. Save the Children, internationella nätverk och lokala enskilda organisationer.

4.7 Svenska straffbestämmelser med anknytning till människohandel

De förfaranden som kan sägas ingå som led i det sammanfattande begreppet människohandel har tills nyligen straffbelagts genom olika straffbestämmelser såsom människorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång och koppleri. Som framgår av brottsbeskrivningarna nedan innefattar brotten förfaranden som på allvarligt sätt kränker den enskildes rätt till frihet och frid.

De fall av människohandel som på senare år har prövats i svensk domstol har behandlats som *koppleri eller grovt koppleri*, vilka brott återfinns bland sexualbrotten (6 kap. 8 och 9 §§ BrB). Enligt dessa bestämmelser döms den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att annan har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning för koppleri till fängelse i högst fyra år. Är brottet grovt döms för grovt koppleri till fängelse i lägst två och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt, skall särskilt beaktas om det varit fråga om större omfattning eller ett hänsynslöst utnyttjande av någon.

De andra brotten av intresse återfinns huvudsakligen i brottsbalkens fjärde kapitel, bland brotten mot frihet och frid. Ett allvarligt brott utgör *människorov*, som består i att någon tar kontroll över annan och därefter för bort eller spärrar in denne för att sedan t.ex. skada eller tvinga personen till något. Brottet skall föranleda fängelse i allt från fyra år till livstid. För frihetsberövanden som inte behöver bestå i bortförande eller inspärrande (t.ex. att binda eller bevaka någon) kan dömas för *olaga frihetsberövande* till fängelse mellan ett och tio år eller, vid mindre grovt brott, böter eller fängelse i högst två år. *Försättande i nödläge* innebär att någon förmås komma i t.ex. arbetstjänst eller tvångstillstånd eller att utomlands utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser. Brottet har samma straffskala som olaga frihetsberövande. Vidare kan den som genom misshandel, annat våld eller hot om brottslig gärning tvingar någon till något dömas för *olaga tvång* till böter eller fängelse i högst två år.

Även bestämmelserna i brottsbalkens tredje kapitel om misshandel eller grov misshandel kan komma i fråga. Dessa finns bland brotten mot liv och hälsa.

Sedan år 1999 gäller också enligt sexköpslagen att den som mot ersättning skaffar eller försöker skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Brott mot utlänningslagstiftningen, vilket också kan vara aktuellt, har redogjorts för i kapitel 3.

4.8 Nya svenska straffbestämmelser om människohandel

Under våren 2002 beslutade riksdagen om ny lagstiftning för människohandel för sexuella ändamål. De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2002 (prop. 2001/02:124, bet. 2001/02:JuU:27, rskr. 2001/02:270). De innebär bl.a. att ett nytt brott benämnt människohandel för sexuella ändamål införts i brottsbalken (4 kap. 1 a §). I fråga om lagstiftning om människohandel som inte är gränsöverskridande, oavsett syftet, avser regeringen att senare återkomma med förslag till riksdagen.

Det nya brottet tar enbart sikte på sådan gränsöverskridande handel med människor som syftar till att dessa skall utsättas för vissa sexualbrott, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller annars på liknande sätt utnyttjas för sexuella ändamål. Människohandlaren skall använda olaga tvång, vilseledande eller

något annat otillbörligt medel för att förmå någon att bege sig eller låta sig transporteras till annat land. Även den som inhyser en transporterad person skall dömas för människohandel för sexuella ändamål. Med "annat otillbörligt medel" menas att handlaren utnyttjar att offret befinner sig i en sårbar situation av sådan art att offret inte har något reellt val än att underkasta sig utnyttjandet. Den som begär dessa gärningar mot ett barn skall dömas för människohandel för sexuella ändamål även om något otillbörligt medel inte har använts.

För sådan människohandel skall dömas till fängelse i lägst två och högst tio år eller, om brottet är mindre grovt, till fängelse i högst fyra år.

Utöver detta har regeringen presenterat en proposition (2001/02:99) för antagande av EU:s rambeslut om människohandel, vilken har godtagits av riksdagen (bet. 2001/02:JuU28, rskr. 2001/02:219). Propositionen innehåller inga konkreta förslag till lagändringar.

Härutöver bereds i Regeringskansliet frågorna om Sveriges tillträde till protokollen till FN:s barnkonvention och konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.