

Regeringens proposition

2003/04:35

Människosmuggling och tidsbegränsat
uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m.

Prop.
2003/04:35

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 november 2003

Göran Persson

Barbro Holmberg
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition behandlas genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse samt rådets rambeslut av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

I propositionen föreslås att vissa straffbestämmelser i utlänningslagen (1989:529) skärps för att uppfylla kraven i de två EG-rättsakterna bl.a. vad avser människosmuggling. Även ett tilläggsprotokoll mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet har beaktats i detta sammanhang.

Vidare föreslås att det i utlänningslagen införs en bestämmelse som gör det möjligt för en förundersökningsledare att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska målsägande och vittnen, bl.a. offer för människohandel, då det anses befogat med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Förslaget innebär att dessa utlänningar ges laglig möjlighet att stanna kvar i Sverige för att genom vittnesmål och annan bevisning bistå brottsutredande personal. Under den tid de vistas här kommer de att få tillgång till hälso- och sjukvård och socialt bistånd.

Slutligen föreslås ett förtydligande av utlänningslagens förvarsbestämmelser så att det klargörs att Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av förvarstagna personer även när dessa tillfälligt befinner sig utanför förvarslokalerna.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Lagtext.....	6
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)...	6
3	Ärendet och dess beredning.....	13
4	Utlänningslagstiftningen.....	15
4.1	Inresa och vistelse	15
4.2	Inresebegreppet	17
4.3	Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt	18
4.4	Återkallelse av tillstånd.....	19
4.5	Grunder för avvisning och utvisning	19
4.6	Verkställighet av avvisning och utvisning	20
4.7	Gemensamma regler om visering och gränskontroll inom EU och Schengen.....	21
4.7.1	EG-regler om fri rörlighet och gränskontroll..	21
4.7.2	Schengensamarbetet.....	22
4.7.3	Personkontroller efter Schengeninträdet.....	24
5	Människosmuggling	27
5.1	Allmänt.....	27
5.2	Omfattning och struktur	27
5.3	Artikel 27 i Schengenkonventionen.....	29
5.4	Arbetet inom EU	30
5.4.1	Uttalanden av Europeiska rådet	30
5.4.2	Rådets övergripande strategi mot olaglig invandring och människohandel i EU.....	30
5.4.3	Förslag till två rättsakter om människosmuggling	31
5.4.4	Rådets direktiv om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.....	32
5.4.5	Rådets rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse	34
5.5	Arbetet inom Förenta nationerna (FN).....	39
5.6	Tilläggsprotokoll mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet	39
5.7	Straffprocessuella tvångsmedel.....	41
5.8	Internationell rättslig hjälp i brottmål	43
5.9	Utlämning för brott	43
6	Utlänningslagens straffbestämmelser ändras.....	44
6.1	Definition av Schengenstat	44
6.2	Olovlig vistelse i Sverige	45
6.3	Anställning utan föreskrivet tillstånd.....	48
6.4	Otillåtet passerande av yttre gräns	51
6.5	Underlåtenhet att göra föreskriven anmälan	54
6.6	Hjälp till olovlig vistelse	56
6.7	Människosmuggling.....	59

7	Tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen	67	Prop. 2003/04:35
7.1	Bakgrund	67	
7.2	Tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen.....	69	
8	Hälso- och sjukvård m.m.....	74	
8.1	Hälso- och sjukvård, socialt bistånd och rätt till utbildning för målsägande och vittnen.....	74	
9	Ansvar för förvarstagna personer som tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna m.m.....	77	
9.1	Nuvarande ordning.....	77	
9.2	Tillfällig vistelse utanför förvarslokalen och hindrande av rymning	78	
9.3	Handfängsel inom förvarsverksamheten.....	80	
10	Ekonomiska konsekvenser och genomförande.....	80	
11	Författningskommentar	82	
Bilaga 1	Anhörigkommitténs lagförslag	88	
Bilaga 2	Rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse	101	
Bilaga 3	Rådets rambeslut av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse	105	
Bilaga 4	Tilläggsprotokoll mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.....	111	
Bilaga 5	Sammanfattning av Anhörigkommitténs betänkande (SOU 2002:69) om Människosmuggling och offer för människohandel	125	
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser över Anhörigkommitténs betänkande (SOU 2002:69) Människosmuggling och offer för människohandel	132	
Bilaga 7	Utredningens Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m. lagförslag.....	134	
Bilaga 8	Sammanfattning av betänkandet Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m. (SOU 2001:110) i den del som avser behandlingen av förvarstagna i vissa situationer	135	
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m. (SOU 2001:110).....	136	
Bilaga 10	Lagrådsremissens lagförslag.....	137	
Bilaga 11	Lagrådets yttrande	145	
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammansammanträde den 20 november 2003	147	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:35

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),

dels godkänner

de föreslagna riktlinjerna om statlig ersättning till kommuner och landsting för vissa utlänningar (avsnitt 8.1).

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om utlänningslagen (1989:529)²

dels att ordet ”Invandrarverkets” skall bytas ut mot ”Migrationsverkets” i rubriken närmast före 7 kap. 3 §,

dels att 2 kap. 5 §, 6 kap. 19 §, 10 kap. 1—6 och 7 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 2 kap. 4 a och 5 c §§, 7 kap. 3 a § samt 10 kap. 1 a och 1 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 a §³

På ansökan av förundersökningsledaren får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges en utlänning som vistas här, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras.

5 §⁴

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 2 a kap. 2, 3 eller 4 § 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 § andra stycket,

4. utlänningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 4 a §, eller

4. det annars finns synnerliga skäl.

5. det annars finns synnerliga skäl.

¹ Jfr rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (EGT L 328, 5.12.2002, s. 17, Celex 302L0090).

² Lagen omtryckt 1994:515.

³ Tidigare 4 a § upphävd genom 2002:1111.

⁴ Senaste lydelse 2002:1111.

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

- utlänningen enligt 4 § första stycket 1, 2, 2 a, 3 eller 4 eller 4 § andra stycket 1 eller 2 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.

5 c §

Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd på ansökan av förundersökningsledaren enligt 4 a § hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd som gjorts av utlänningen prövas.

6 kap.

19 §⁵

Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem (förvarslokaler). Migrationsverket har ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen av de utlänningar som *vistas där.*

Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem (förvarslokaler). Migrationsverket har ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen *och tillsynen* av de utlänningar som *hålls i förvar.*

Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen har utvisats på grund av brott enligt 4 kap. 7 §,
2. utlänningen hålls avskild enligt 22 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

Ett barn under 18 år som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

7 kap.

3 a §

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § får överklagas av förundersökningsledaren till Utlänningsnämnden.

Migrationsverkets beslut om avslag på en sådan ansökan får dock inte överklagas av utlänningen.

⁵ Senaste lydelse 2000:292.

10 kap.**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 om påförande av särskild avgift gäller 7—8 §§.

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att utlänningen har ansökt om ett sådant tillstånd eller en förundersökningsledare har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningen med stöd av 2 kap. 4 a §.

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

1 a §

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet 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 uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd. I fråga om påförande av särskild avgift gäller 7 och 8 §§.

1 b §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms en utlänning som uppsåtligen på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt Schengenkonventionen.

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.

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

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

2 a §

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

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

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

Den som uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen komma in i eller passera genom Sverige, medlemsstat i Europeiska unionen eller Norge eller Island döms för människosmuggling till fängelse i högst två år.

Är brottet att anse som grovt döms för grov människosmuggling till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen

1. utförts mot ersättning,
2. utgjort ett led i en verksamhet som avsett ett stort antal personer, eller
3. utförts under former som innebär livsfara för utlänningen eller annars utförts under hänsynslösa former.

Är brottet att anse som ringa döms till böter eller fängelse i

⁶ Senaste lydelse 2000:351.

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

utlänning som uppsåtligen 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.

3 a §⁷

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.

Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd uppsåtligen hjälper utlänningen att olovligen uppehålla sig i Sverige, medlemsstat i Europeiska unionen, Norge eller Island, om detta görs i vinstsyfte.

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

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.

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppsåtligen 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 av skäl som avses i 3 kap. 2 eller 3 §.

⁷ Senaste lydelse 2000:351.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt. Prop. 2003/04:35

5 §⁸

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.

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 döms för organiserande av människo-smuggling till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt döms för grovt organiserande av människo-smuggling till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen innefattar ett systematiskt utnyttjande av utlänningars utsatta situation, eller innefattar livsfara eller annan hänsynslöshet gentemot utlänningarna.

Är brottet att anse som ringa döms 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 brott enligt första — tredje styckena, om han insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom sådan verksamhet som där sägs.

6 §

Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 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.

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

⁸ Senaste lydelse 1996:1379.

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.

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

För varje utlänning som avses i första stycket utgör avgiften hälften av det *prisbasbelopp* 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 *prisbasbeloppet*. Avgiften får minskas eller efterskänkas, om särskilda omständigheter talar för det.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2004.

Med anledning av en motion föreslog Socialförsäkringsutskottet att riksdagen skulle begära en utredning av utlänningslagens (1989:529) bestämmelser om människosmuggling som trädde i kraft år 1994 och år 1997 (bet. 1998/99:SfU5). Riksdagen biföll utskottets begäran (rskr. 1998/99:162).

Regeringen beslutade den 11 maj 2000 att tillsätta en parlamentarisk kommitté som skulle utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring till Sverige (UD 2000:03, dir. 2000:36). Utredningen antog namnet Anhörigkommittén. Genom ett tilläggsdirektiv den 29 november 2000 fick Anhörigkommittén även i uppdrag att utvärdera och göra en översyn av utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling och att utreda om möjligheterna till lagföring kan underlättas när det gäller fall av såväl människosmuggling som människohandel samt att ta ställning till vilka möjligheter som finns att ge offren för människohandel rättsligt och annat stöd så att de skall kunna bistå i utredningar om brott. (dir. 2000:81).

Anhörigkommittén lade i augusti 2002 fram betänkandet Människosmuggling och offer för människohandel (SOU 2002:69). Anhörigkommitténs lagförslag är intagna i *bilaga 1*. Lagförslagen i betänkandet är utformade med beaktande av ett utkast till rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse, ett utkast till rådets rambeslut av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (EGT L 328, 5.12.2002, s. 17 och s. 1) samt ett tilläggsprotokoll mot människosmuggling land, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, *bilagorna 2–4*.

Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av Anhörigkommitténs betänkande samt en förteckning över remissinstanserna finns i *bilagorna 5–6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (dnr UD2002/1420/MAP).

Den 29 november 2000 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga under vilka former utlandsmyndigheterna bör medverka i utlännings- och medborgarskapsärenden som handläggs vid utlänningsmyndigheterna i Sverige, liksom om det finns behov av att närmare författningsreglera hur denna medverkan skall gå till (UD 2000:05, dir 2000:82). Utredaren skulle även ta ställning till om sekretesslagen (1980:100) behöver ändras för att det inte skall råda någon tvekan om att utlandsmyndigheterna skall tillämpa samma utlänningssekretess som de utlänningsmyndigheter som handlägger de enskilda ärendena.

Vidare skulle utredaren ta ställning till om det finns behov av att ändra utlänningslagens bestämmelser om behandlingen av utlänningar som tagits i förvar. Ställningstagandet skulle avse dels frågan om Migrationsverket skall ges rätt att använda handfängsel, dels frågan om verket skall ges befogenhet att bevaka de förvarstagna även då de tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna m.m., överlämnade sitt betänkande om Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m. (SOU 2001:110) i december 2001.

Utredningens sammanfattning av betänkandet avseende behandlingen av utlänningar i förvar och dess lagförslag i denna del finns i *bilagorna* 7–8. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som har yttrat sig finns i *bilaga 9*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Utrikesdepartementet (dnr UD2002/228/MAP).

Frågan om eventuella ändringar i sekretesslagstiftningen m.m. kommer att behandlas i särskild ordning.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 12 juni 2003 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 10*.

Lagrådet har i huvudsak godtagit förslagen men också föreslagit vissa justeringar. Regeringen har följt Lagrådets förslag. Dessutom har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten. Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter i avsnitt 7.2 samt i författningskommentaren. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 11*.

4.1 Inresa och vistelse

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 (1989:529), UtlL, och i utlänningsförordningen (1989:547), UtlF. Utlänningar skall ha pass, visering eller uppehållstillstånd och, om de skall arbeta här, arbetstillstånd. Från grundreglerna finns åtskilliga undantag, bl.a. för nordbor och EU-medborgare. Vidare 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 UtlL. 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 är undantagna från skyldigheten att ha pass under vistelsen i Sverige.

Med *visering* avses enligt 2 kap. 1 § första stycket UtlL ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid. 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 beviljas t.ex. för rena turistbesök, besök hos släktingar eller affärsbesök. 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 (2 kap. 4 § UtlF och rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckning över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav, EGT L 81, 21.3.2001, s. 1).

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 b–e §§

UtlL och gäller bl.a. vid tveksamhet i fråga om levnadssätt och vid anknytning genom oetablerat förhållande samt i 2 a kap. UtlL om tillfälligt skydd vid massflykt.

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, den s.k. Genèvekonventionen, och 1967 års tilläggsprotokoll angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55 och SÖ 1967:45).

För andra än flyktingar och skyddsbehövande i övrigt regleras möjligheterna att få uppehållstillstånd i 2 kap. UtlL. Upphållstillstånd får för dessa ges i vissa fall. Upphållstillstånd ges huvudsakligen på tre olika grunder, dels till vissa anhöriga, dels av arbetsmarknadsskäl, dels av humanitära skäl. Innebörden av humanitära skäl har behandlats bl.a. i prop. 1979/80:96 (s. 82) och prop. 1988/89:86 (s. 147). Enligt uttalanden i dessa propositioner rör det sig främst om personer som på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd. Ett flertal vägledande beslut från regeringen och Utlänningsnämnden behandlar tillämpningen av begreppet humanitära skäl. Bland annat uttalade regeringen i ett beslut den 17 februari 1994 (Utlänningslagen – Vägledande beslut, reg. 22-94) om uppehållstillstånd på grund av vårdbehov att uppehållstillstånd för bosättning kunde beviljas endast i undantagsfall, när det var fråga om en livshotande sjukdom för vilken vård inte kunde fås i hemlandet eller ett handikapp av synnerligen allvarlig art. De uttalanden som gjorts i förarbeten och praxis är emellertid inte uttömmande. En bedömning måste alltid göras av den humanitära situationen sedd i dess helhet.

Av 1 kap. 5 § UtlL 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 är medborgare i ett land som omfattas av EES-avtalet (avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, vilket förutom EU-länderna omfattar Island, Liechtenstein och Norge) samt Schweiz.

Huvudregeln är enligt 2 kap. 5 § UtlL 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 UtlL kan uppehållstillstånd beviljas efter inresan också när en utlänning enligt vissa av punkterna i 2 kap. 4 § UtlL 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.

Begreppet inresa finns inte uttryckligen definierat i utlänningslagen. I propositionen Ny utlänningslag m.m. (prop. 1988/89:86) tog föredraganden i anslutning till tillståndsfrågorna upp frågan om *inresebegreppet*. Hon anförde bl.a. följande (s. 56 f.):

I UtL anges inte när en utlänningsperson 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 utlänningsperson 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 utlänningsperson 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 UtL 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 UtL av pass och andra handlingar skall kunna ske. Det föreskrivs sålunda att utlänningspersoner 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 utlänningspersoner som kommer till Sverige som besättningsmän eller passagerare på fartyg. I UtL 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 utlänningsperson 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 utlänningsperson 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 att 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 Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) 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 (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 regeringssammanträdet 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.

I promemorian Ny prövning av beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft, upprättad inom Utrikesdepartementet i mars 2003 (UD2003/14872/MAP), föreslås att det införs en ny bestämmelse i utlänningslagen där huvudprincipen att den som kommer in på svenskt territorium skall anses som inrest i Sverige oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium anges. Förslaget har remissbehandlats under våren 2003 och bereds för närvarande vidare inom Regeringskansliet.

4.3 Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt

Med *flykting* avses enligt 3 kap. 2 § UtL 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 detta lands skydd.

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 § UtL motsvarar i princip den som återfinns Genèvekonventionen och i 1967 års tilläggsprotokoll.

Med *asyl* avses i utlänningslagen uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting (3 kap. 1 § UtL).

Från begreppet flykting särskiljs i utlänningslagen *skyddsbehövande i övrigt*, 3 kap. 3 § UtL. Denna kategori omfattar 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 utlänningsens 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.

4.4 Återkallelse av tillstånd

Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas om utlänningsen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet förtigit 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 utlänningsen ännu inte rest in i Sverige* (2 kap. 9 § UtL). Andra särskilda skäl kan i fråga om visering vara att utlänningsen 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 utlänningsen.

Uppehållstillstånd får återkallas också om utlänningsen har registrerats på spärllistan i Schengens informationssystem (SIS), 2 kap. 10 § UtL.

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas för en utlänningsen *som har rest in i Sverige* skall hänsyn tas till utlänningsens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlänningsens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningsen har vistats i Sverige. Huruvida utlänningsen 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.

4.5 Grunder för avvisning och utvisning

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

I 4 kap. 1 § UtL anges de s.k. formella avvisningsgrunderna. Enligt dessa får utlänningsen avvisas bl.a. om de saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller

arbete i Sverige. Sedan Sverige blev operativ medlem i Schengen-samarbetet den 25 mars 2001 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 spärrlistan i SIS. Avvisning på formella grunder får ske utan tidsgräns.

De materiella avvisningsgrunderna finns 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. Avvisning på materiella grunder får inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och inte om han eller hon har visering eller uppehållstillstånd. Avvisning kan däremot ske om viseringen upphört att gälla. 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 t.ex. om utlänningen får avslag på en ansökan om asyl här 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.

4.6 Verkställighet av avvisning och utvisning

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas snarast möjligt, (8 kap. 12 § UtlL), även om beslutet överklagas. Migrationsverkets avvisnings- eller utvisningsbeslut får normalt inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft. Lagen föreskriver vissa möjligheter till omprövning av beslut och inhibition av verkställighet. Även Utlänningsnämnden får, när den prövar en s.k. ny ansökan enligt 2 kap. 5 b § UtlL, besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

I 8 kap. 1 § UtlL 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. Inte heller får verkställighet ske 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 § UtlL. 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 av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut 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 § UtlL). I vissa fall finns också möjlighet att verkställa till något annat land. Ett förslag om ändringar i bl.a. bestämmelsen i 8 kap. 5 § UtlL bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

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 § UtlL). 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 (Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 28-92 och 316-98).

4.7 Gemensamma regler om visering och gränskontroll inom EU och Schengen

4.7.1 EG-regler om fri rörlighet och gränskontroll

Inom EU är målet att EU-länderna skall ha en gemensam viseringspolitik. År 1999 trädde Amsterdamfördraget i kraft vilket innebär att frågor om gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring regleras i EG-fördraget och därmed ingår i det regeljära samarbetet inom EU.

Rådet skall inom en femårsperiod från Amsterdamfördragets ikraftträdande år 1999 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.

Den 4 mars 1996 beslutade rådet om en gemensam åtgärd om ett system för flygplatstransitering. Den gemensamma åtgärden innebär att varje medlemsstat skall kräva visering för flygplatstransitering av medborgare i länder som finns uppräknade i en gemensam förteckning, om de inte redan innehar en inresevisering eller en transitvisering för denna medlemsstat när de passerar via de internationella flygplatsområdena på dess territorium (2 kap. 9 § UtlF och Gemensam åtgärd beslutad av rådet på grundval av artikel K.3 i Fördraget om Europeiska unionen, om ett system för flygplatstransitering, EGT L 63, 13.3.1996, s. 8).

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. Anslutningsinstrument till avtalen har upprättats för senare tillkommande medlemmar i samarbetet. För Islands och Norges deltagande i Schengensamarbetet har samarbetsavtal ingåtts. Danmark har ställt sig utanför den överföring av samarbetsområden från tredje pelaren till första pelaren som Amsterdamfördraget innebär. Danmark bibehåller samma rättigheter och skyldigheter i förhållande till övriga Schengenstater som tidigare när det gäller de delar av Schengenregelverket som numera har sin rättsliga grund i EG-fördraget. När det gäller nya beslut som rådet antar med rättslig grund i EG-fördraget skall Danmark inom sex månader besluta huruvida man skall genomföra dem i sin nationella lagstiftning. Schengensamarbetet är nu, genom ett särskilt protokoll som genom Amsterdamfördraget fogades till EG-fördraget och Unionsfördraget, en del av EU. År 1999 fastställde rådet genom två beslut den rättsliga grunden för samtliga de bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket (rådets beslut nr 435/1999/EG och beslut nr 436/1999/EG av den 20 maj 1999 om fastställande av Schengenregelverket, i enlighet med relevanta bestämmelser i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, i syfte att besluta om den rättsliga grunden för samtliga de bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket, EGT L 176, 10.7.1999, s. 1). Sverige, liksom de övriga nordiska länderna, deltar operativt i samarbetet sedan den 25 mars 2001.

Av EU-länderna deltar alla utom Storbritannien och Irland i Schengensamarbetet. Rådet fattade emellertid beslut om Storbritanniens deltagande i vissa bestämmelser i Schengenregelverket i maj 2000 (rådets beslut av den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket, 2000/365/EG, EGT L 131, 1.6.2000, s. 43). Enligt detta beslut skall Storbritannien delta i alla delar av Schengenregelverket *utom* de delar som rör den fria rörligheten för personer - med två undantag - nämligen transportörsansvar (art. 26) och förpliktelse att enligt nationell lagstiftning 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 mot gällande bestämmelser (art. 27). För Irlands del fattade rådet motsvarande beslut i februari 2002 (rådets beslut av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket 2002/192/EG, EGT L 64, 7.3.2002, s. 20). Detta innebär således att, även om Storbritannien och Irland inte deltar fullt ut i Schengensamarbetet vad avser den fria rörligheten, deltar de tillsammans med övriga EU-stater och Island och Norge i samarbetet för att bekämpa olaglig invandring.

Med *inre gräns* avses Schengenstaternas gemensamma landgränser samt deras flygplatser respektive hamnar för reguljära färjeförbindelser,

när det sker trafik till och från andra Schengenländer. Eftersom såväl Danmark som Finland och Norge deltar i Schengensamarbetet räknas Sveriges landgräns och den fasta förbindelsen över Öresund som en inre gräns.

Den *yttre gränsen* utgörs av gränsen mellan en Schengenstat och tredje land. Med tredje land menas alla stater som inte deltar i Schengensamarbetet och även gräns mot Storbritannien och Irland. En internationell flygplats och hamn utgör också yttre Schengengräns när den tar emot trafik från tredje land. Den yttre gräns som Sverige har är således sjögränsen samt flygplatser och färjeterminaler när det sker trafik till och från länder utanför Schengenområdet.

För såväl medborgare i Schengenstaterna och övriga medlemsstater i EU som för tredjelandsmedborgare innebär Schengensamarbetet att de, väl inne på Schengenstaternas territorium, fritt kan röra sig inom Schengenområdet. 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 personen måste ha en visering, under den tid viseringen gäller. En utlänning som har uppehållstillstånd i t.ex. Sverige kan alltså besöka släkt och bekanta som bor i en annan Schengenstat utan krav på visering.

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 högst tre månader. En visering som är längre än tre månader betraktas som ett nationellt uppehållstillstånd som beviljats av någon av de avtalsslutande parterna enligt dennas lagstiftning. En sådan visering ger innehavaren tillstånd att *passera genom* de övriga avtalsslutande 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 rådets förordning (EG) nr 1091/2001 av den 28 maj 2001 om fri rörlighet med en visering för längre vistelse kan dock en visering för längre vistelse än tre månader utformas så att den ger rätt att resa fritt inom unionen i tre månader, EGT L 150, 6.6.2001, s. 4. 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.

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. I samband med Sveriges inträde i Schengensamarbetet den 25 mars 2001 infördes därför en ny straffbestämmelse i 10 kap. 2 § 4 UtIL för en utlänning som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns (prop. 1999/2000:64, bet. 1999/2000:JuU17, rskr. 1999/2000:215). Vid yttre gräns skall myndigheterna genomföra vissa kontroller, både vid inresa och vid utresa.

Kontrollen vid de yttre gränserna har tre huvudinriktningar. Den första är den traditionella gränskontrollen, dvs. kontroll av att den inresande har

erforderliga handlingar och uppfyller övriga villkor för inresa i Schengenområdet. Den andra är kontrollen av att den inresande inte är en brottsling eller efterlyst person. Slutligen har den yttre gränskontrollen också till syfte att vara ett verktyg för att avvärja hot mot allmän ordning och säkerhet.

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 utfärdat av en annan Schengenstat. Förekommer personen på den gemensamma spärrlista som finns i Schengens datoriserade informationssystem (SIS), kan det utgöra hinder mot genomresa.

De uppgifter som enligt artikel 96 i Schengenkonventionen får registreras på spärrlistan 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.

4.7.3 Personkontroller efter Schengeninträdet

När Sverige blev operativ medlem i Schengensamarbetet den 25 mars 2001 avskaffades personkontrollen vid den inre gränsen samtidigt som personkontrollen vid den yttre gränsen 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 utläningar (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, t.ex. vid EU:s toppmöten och Europamästerskap i fotboll. Detta rör sig om situationer då undantag från Schengenregelverket görs och skall inte förväxlas med de kontroller som ett land genomför under normala omständigheter.

Det är polisen som vid den yttre gränsen ansvarar för den in- och utresekontroll av personer som skall göras (*yttre utlänningskontroll*). Enligt 5 kap. 1 och 2 §§ UtIL 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 kontrollen av utlänningars inresa och utresa enligt utlänningslagen. En sådan medverkan förutsätter en begäran om bistånd från polisen och kan gälla för ett enskilt tillfälle eller generellt för en viss verksamhet. Kustbevakningen har dessutom ett självständigt ansvar och befogenheter för personkontrollen till sjöss genom att utöva kontroll av sjötrafiken. Migrationsverket får efter överenskommelse med polismyndigheten bistå denna vid gränskontrollen.

Kontroll av utlänningars rätt att vistas här i landet sker vid den yttre gränsen i samband med att utlänningen reser in i Sverige. Kontroll av rätten att vistas här kan även ske inne i landet och kallas då för *inre utlänningskontroll*. Den 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 ansvaret för denna kontroll.

Den inre utlänningskontrollen regleras i huvudsak av bestämmelserna i 5 kap. 6 § UtIL. 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 behövligt (prop. 1981/82:146 s. 66). För kontrollåtgärderna 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. 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 kontrollåtgärder enligt 5 kap. 6 § UtIL företas (prop. 1988/89:86 s. 172 f.). Prop. 2003/04:35

Som allmän utgångspunkt gäller, enligt den inledande bestämmelsen i 1 kap. 1 § UtIL, 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 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.

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 §§ UtIF 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 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.

5.1 Allmänt

Med *människosmuggling* avses normalt organisation av olaglig transport av människor över nationella gränser. Människosmugglingen har i allt högre grad kommit att bedrivas av kriminella organisationer med förgreningar i många länder. Dessa kriminella organisationer ägnar sig ofta även åt annan grov brottslighet, t.ex. narkotikasmuggling och människohandel. Med det senare brottet avses sådan – i regel gränsöverskridande – handel med människor med inslag av otillbörliga påtryckningar eller utnyttjanden som syftar till någon form av exploatering. Människosmuggling kan i och för sig utgöra ett led i människohandel, men brottet människohandel kan också ske genom att människor transporteras över gränser på ett lagligt sätt.

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. De som smugglas har ofta tvingats sälja allt de ägde för att kunna betala smugglaren. Om de inte beviljas uppehållstillstånd, måste de återvända till vanligtvis mycket hårdare förhållanden än de lämnat. Offer för människosmuggling utsätts i många fall, särskilt när det gäller kvinnor, för prostitution och annat sexuellt utnyttjande, samt tvångsarbete under transit och vid framkomsten, för att kunna betala tillbaka de stora skulder till människosmugglarna som de ådrar sig när de gör en överenskommelse med dessa. Det är således fråga om ett hänsynslöst utnyttjande av människor i ett utsatt läge. Människosmuggling sker inte sällan under ovärdiga former eller under förhållanden där de som smugglas utsätts för svåra umbäranden eller t.o.m. förolyckas.

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.

Olaglig invandring är ett vidare begrepp och omfattar mer allmänt olaglig inresa och olaglig 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, utan att därefter legalisera vistelsen genom t.ex. en asylansökan. 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 tillståndet har löpt ut.

5.2 Omfattning och struktur

Rikskriminalpolisen uppskattar att människosmuggling globalt och nationellt omsätter allt högre belopp och det finns inget som tyder på att

denna kriminella verksamhet skulle avta. Enligt Rikskriminalpolisen beräknas människosmugglingen globalt omsätta minst 7 miljarder US-dollar per år och omsättningen i Sverige beräknas uppgå till mellan 500 miljoner och 1 miljard kronor per år. Rikskriminalpolisen uppger vidare att ungefär 20 000–23 000 personer av de som sökte asyl i Sverige under år 2002 har fått hjälp av människosmugglare på något sätt – genom råd, anvisningar, dokument, transport m.m. för att ta sig till Sverige. Samma år anmäldes drygt 100 brott om människosmuggling. Mörkertalet är således stort.

Europol är EU:s brottsbekämpande myndighet och ansvarar bl.a. 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 olaglig invandring. Med uttrycket ”illegala nätverk för 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.

Användandet av kriminella organisationer för att underlätta migrationen synes ha ökat. De kriminella organisationerna koncentrerar sig sällan på en kriminell verksamhet, utan ägnar sig ofta åt flera olika verksamheter. Narkotikasmuggling kombineras t.ex. ofta med andra verksamheter såsom bedrägeri, penningtvätt och olaglig invandring. De som smugglas tvingas ibland bära narkotika över gränsen som delbetalning för resan.

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.

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, används vissa flygrutter. På grund av den höga kostnaden för flygresan och för att erhålla de förfälskade 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 olagligt styr valet av transport och vice versa. En viss smugglingsväg innefattar vanligtvis flera transportsätt. 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 falska eller förfälskade handlingar. Falska eller förfälskade 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 genom att de får låna och utnyttja deras pass.

De kriminella organisationerna smugglar inte människor av humanitära skäl, utan för 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 falska eller förfälskade handlingar som skall lämnas tillbaka före ankomsten till destinationslandet. De förses ofta även med instruktioner om vad de lämpligen skall uppge för skäl för sin asylansökan. De är utlämnade åt smugglarna. Ibland fastnar de på vägen till destinationslandet utan pengar och utan att kunna språket.

5.3 Artikel 27 i 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. Artikel 27.3 föreskriver att, om en Schengenstat på grund av brott mot sin egen lagstiftning, anmodar en annan Schengenstat att väcka åtal för sådana handlingar som avses i artikel 27.1, skall den anmodande staten genom en officiell anmälan eller genom intygande av behöriga myndigheter styrka vilka lagbestämmelser som har överträtts. Även Storbritannien och Irland deltar genom rådsbeslut i samarbetet som omfattas av artikel 27. Med Schengenstat avses här således samtliga EU:s femton medlemsstater samt Island och Norge.

I vissa fall kan det vara lämpligast att lagföringen sker i den stat mot vilken gärningen riktats och inte där gärningen har begåtts. För Sveriges vidkommande innebär detta att lagföring kan tänkas äga rum för gärningar som riktats mot Sverige men som har begåtts utomlands i en annan Schengenstat. I sådana fall torde det stå klart att brottet kan prövas i Sverige med stöd av 2 kap. 3 § 4 brottsbalken.

Artikel 27 i Schengenkonventionen kommer att upphävas när rådets direktiv (2002/90/EG) om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse samt rådets rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse har genomförts i medlemsstaternas nationella rättsordningar den 5 december 2004.

5.4.1 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. Europeiska 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 begår därmed sammanhängande internationella brott. Europeiska rådet framhöll vidare sin fasta beslutsamhet att hantera den olagliga invandringen vid källan, särskilt genom att bekämpa dem som ägnar sig åt människohandel och ekonomiskt utnyttjande av migranter. Europeiska 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 en tragedi i den brittiska hamnstaden 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 uppmanade EU:s ordförandeland medlemsstaterna 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.

5.4.2 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 (KOM (2001) 672 slutlig). 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 minimieresultatet 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 (EGT C 142, 14.6.2002, s. 23). 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.

5.4.3 Förslag till två rättsakter om människosmuggling

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 rådet 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 rådet, efter initiativ av en medlemsstat eller kommissionen, enhälligt fatta beslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Rambeslut är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. Rambeslut har inte direkt effekt.

Europaparlamentet har yttrat sig över förslagen till direktiv och rambeslut (EGT C 276, 1.10.2001, s. 244).

Vid rådets 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). Efter riksdagsbeslutet har utkasttexterna varit föremål för granskning av EU:s juristlingvister, varvid vissa språkliga och redaktionella justeringar av texterna har gjorts. Justeringarna har dock inte inneburit någon ändring i sak.

Rådet antog den 28 november 2002 de två rättsakterna (EGT L 328, 5.12.2002, s. 1 och s. 17). Sverige skall som medlem i Europeiska unionen senast den 5 december 2004 ha vidtagit 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.

5.4.4 Rådets direktiv om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse

Rådets direktiv 2002/90/EG innehåller bestämmelser om vilka typer av hjälp som skall vara förbjudna och belagda med påföljd enligt den nationella lagstiftningen. Nedan ges en redogörelse för direktivets huvudsakliga innehåll.

Allmän överträdelse

Enligt *artikel 1.1 a* skall varje medlemsstat anta lämpliga påföljder för den som avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat 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, eftersom många medlemsstater anser att det ofta är svårt att bevisa att kriminella nätverk som smugglar människor gör detta i vinstsyfte. Enligt *artikel 1.2* får varje medlemsstat 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 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 i artikel 1.2 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 den som i vinstsyfte avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att vistas på en medlemsstats territorium i strid med denna stats lagstiftning om utlänningars vistelse. Kravet på vinstsyfte finns också i motsvarande bestämmelse i Schengenkonventionens artikel 27.1. Således undantas humanitära åtgärder automatiskt, eftersom endast de handlingar omfattas som utförs i syfte att tjäna pengar.

Anstiftan, medhjälp och försök

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

Påföljder

Artikel 3 föreskriver att varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de överträdelser som avses i artiklarna 1 och 2 medför effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

Artikel 4.1 föreskriver att medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 5 december 2004. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

I *artikel 4.2* anges att medlemsstaterna skall till kommissionen 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. Kommissionen skall underrätta de övriga medlemsstaterna om detta.

Upphävande

I *artikel 5* anges att artikel 27.1 i 1990 års Schengenkonvention skall upphävas från och med den 5 december 2004. Om en medlemsstat genomför direktivet i enlighet med artikel 4.1 före den dagen, skall nämnda bestämmelse upphöra att gälla för denna medlemsstat från och med dagen för genomförandet.

5.4.5 Rådets rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse

Rambeslutet syftar till att skapa gemensamma minimiregler i medlemsstaterna när det gäller straffrättsliga påföljder och andra former av åtgärder som skall kunna vidtas vid överträdelser av det regelverk som finns angivet i direktivet om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (nedan direktivet). Nedan ges en redogörelse för rambeslutets huvudsakliga innehåll.

Påföljder

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

Enligt *punkten 1* skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de överträdelser som anges i artiklarna 1 och 2 i direktivet medför effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan leda till utlämning.

Punkten 2, som inte är obligatorisk, medför att medlemsstaterna kan förena de straffrättsliga 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 vilken 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 försvårande omständigheter. Enligt huvudregeln i *punkten 3* skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att sådana överträdelser som anges i artikel 1.1 a och, i den mån det är relevant, i artikel 2 a i direktivet medför

frihetsstraff med en högsta straffsats 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 påföljdssystemet, skall de gärningar som anges i punkten 3 medföra frihetsstraff med en högsta straffsats som inte får understiga sex år, förutsatt att det är ett av de strängaste straffen för brott som är lika allvarliga.

Vid rådets möte den 29 maj 2001, då principöverenskommelsen träffades, enades rådet också om ett uttalande som innebär att de medlemsstater som så önskar kan förbinda sig att införa en maximipåföljd på tio års fängelse.

Förhållande till svenska regler

I utlänningslagen finns flera straffbestämmelser som tar sikte på de handlingar som enligt rambeslutet skall beläggas med straff. Rambeslutets bestämmelse om en minsta gemensam maximipåföljd för människosmuggling innebär dock att straffskalorna i utlänningslagen måste skärpas. I samband med att riksdagen godkände rambeslutet gjordes den bedömningen att en slutlig analys av hur straffbestämmelserna skall utformas borde anstå till dess att Anhörigkommittén lämnat sina förslag och dessa har blivit föremål för remissbehandling (prop. 2001/02:37 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 nödvändiga åtgärder för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för sådana överträdelse som avses i artikel 1.1 och som begås för den juridiska personens räkning av en person som har agerat antingen på egen hand eller som en del av ett organ inom 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 angivits i punkten 1, skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder

för att säkerställa att en juridisk person kan ställas till ansvar om brister i den övervakning eller kontroll, som skall utföras av en sådan person som avses i punkten 1, har möjliggjort sådana överträdelser avses i artikel 1.1 när de begås för den juridiska personens räkning av en person som är underställd denna.

Artikel 2.3 anger att den juridiska personens ansvar i enlighet med punkterna 1 och 2 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 nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person som ställs 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) frångående av rätt till offentliga förmåner eller stöd, (b) tillfälligt eller permanent näringsförbud, (c) rättslig övervakning, eller (d) rättsligt beslut om likvidation.

Punkten 2 i artikel 3 anger att varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person som ställs till ansvar i enlighet med artikel 2.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder eller åtgärder.

Förhållande till svenska regler

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). Rambeslutets bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer kräver därmed ingen lagändring.

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 nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet med avseende på sådana överträdelser som avses i artikel 1.1 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 5, kan besluta att inte tillämpa eller att endast i särskilda fall eller under särskilda omständigheter tillämpa behörighetsreglerna i punkterna 1 b och 1 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 5 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 nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet rörande sådana överträdelser som avses i artikel 1.1, när de begås av dess egna medborgare utanför dess territorium.

Enligt *punkten 1 b* skall varje medlemsstat, när någon av dess medborgare anklagas för att i en annan medlemsstat ha begått sådana överträdelser som det hänvisas till i artikel 1.1 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 2* 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 konvention om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater från 1996 (EGT C 313, 23.10.1996, s. 12).

Förhållande till svenska regler

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 om domsrätt, utlämning och åtal i rambeslutet kräver ingen ändring av svensk lag.

Internationell flyktingrätt

Artikel 6 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 7 innehåller de bestämmelser om samarbete mellan medlemsstaterna som i dag återfinns i artikel 27.2 och 27.3 i Schengenkonventionen. Enligt *artikel 10* i rambeslutet kommer bestämmelserna i artikel 27.2 och 27.3 i Schengenkonventionen att upphävas då medlemsstaterna genomför rambeslutet. Anledningen till detta är att artikel 1.1 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 7.1 föreskriver således att om en medlemsstat underrättas om sådana överträdelse som avses i artikel 1.1 och som strider mot en annan medlemsstats lagstiftning om inresa och vistelse för utlänningar, skall den informera denna medlemsstat.

Punkt 2 innebär att varje medlemsstat som, på grund av en överträdelse av dess nationella lagstiftning om utlänningars inresa och vistelse, begär att en annan medlemsstat skall väcka åtal mot sådana överträdelse som avses i artikel 1.1, skall genom en officiell rapport eller ett intyg från de behöriga myndigheterna ange vilka bestämmelser i dess lagstiftning som har överträtts.

Förhållande till svenska regler

Bestämmelserna om överföring av information mellan medlemsstaterna kräver ingen lagändring. Innehållet i bestämmelserna överensstämmer enligt regeringen i huvudsak med det förfaringssätt som redan tillämpas i förhållande till övriga medlemsstater.

Territoriell tillämpning

I *artikel 8* anges att rambeslutet skall tillämpas på Gibraltar.

Genomförande

I *artikel 9* anges att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut före den 5 december 2004. Vidare anges att medlemsstaterna skall till rådets generalsekretariat och kommissionen överlämna texterna till de bestämmelser som överför skyldigheterna enligt detta rambeslut till nationell lagstiftning.

I december 2000 öppnades FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tilläggsprotokoll mot människosmuggling land-, sjö- och luftvägen för undertecknande. Konventionens syfte är att främja ett internationellt samarbete för att förebygga och bekämpa gränsöverskridande organiserad brottslighet mer effektivt. Sverige undertecknade konventionen och tilläggsprotokollet den 12 december 2000. Till de stater som har undertecknat konventionen och protokollet hör bl.a. Norge och Island samt samtliga femton medlemsstater i EU. Av dessa har Danmark, Frankrike, Norge och Spanien ratificerat konventionen. Konventionen trädde i kraft den 29 september 2003 efter det att 40 stater deponerat sina ratifikationsinstrument hos FN:s generalsekreterare.

Tilläggsprotokollet mot människosmuggling kommer att träda i kraft den 28 januari 2004, dvs. nittio dagar efter deponering av det fyrtionde instrumentet avseende ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning. Bland de 40 stater som har deponerat sina ratifikationsinstrument kan nämnas Frankrike, Norge och Spanien.

För att kunna ratificera tilläggsprotokollet måste en stat först ha ratificerat huvudkonventionen. Regeringen överlämnade den 18 juni 2003 en proposition om Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslig (prop. 2002/03:146) till riksdagen. I propositionen föreslås att Sverige skall tillträda konventionen.

Sverige har även undertecknat ytterligare två tilläggsprotokoll till konventionen, nämligen tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn och tilläggsprotokollet mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar och komponenter och ammunition. Frågan om Sveriges tillträde till dessa protokoll bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5.6 Tilläggsprotokoll mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

Protokollet innehåller en kort ingress och 25 artiklar. Nedan redogörs endast för de artiklar i protokollet som har betydelse för nu föreslagna ändringar i utlänningslagens straffbestämmelser. Övriga artiklar, och frågan om Sveriges tillträde till protokollet kommer att tas upp till behandling vid ett senare tillfälle.

Syftet med tilläggsprotokollet, som skall tolkas tillsammans med konventionen, är enligt *artikel 2* att förebygga och bekämpa människosmuggling och främja samarbete mellan parterna i detta syfte samtidigt som de smugglade migranternas rättigheter skyddas.

I *artikel 3* ges vissa definitioner:

- a) *människosmuggling*: främjande, i syfte att direkt eller indirekt uppnå en ekonomisk eller annan materiell vinning, av en persons olagliga inresa i en stat som är bunden av protokollet och i vilken han eller hon inte är medborgare eller stadigvarande bosatt.
- b) *olaglig inresa*: gränspassering utan att uppfylla de erforderliga villkoren för laglig inresa i den mottagande staten.
- c) *falsk rese- eller identitetshandling*: rese- eller identitetshandling,
 - i) som har förfalskats eller ändrats på ett avgörande sätt av en person eller en myndighet som inte lagligen är bemyndigad att upprätta eller utfärda sådan handling på en stats vägnar, eller
 - ii) som har otillbörligt utfärdats eller erhållits genom någon som inte varit behörig, bestickning, tvång eller på annat olagligt sätt, eller
 - iii) som används av en annan person än den rättmätige innehavaren.

Vidare ges i punkten d) en definition av *fartyg*.

Protokollet är enligt *artikel 4* tillämpligt, om inte annat särskilt anges, på förebyggande, utredning och lagföring av brott som anges i artikel 6, när brottet är gränsöverskridande till sin natur och en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig, liksom för skydd av de personers rättigheter som är utsatta för sådana brott. Med ”organiserad brottslig sammanslutning” avses enligt konventionen en strukturerad sammanslutning, som finns under en viss tid, bestående av tre eller flera personer och som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera grova brott eller överträdelser som är straffbelagda i enlighet med konventionen för att, direkt eller indirekt uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning.

Enligt *artikel 5* skall migranter inte åtalas med stöd av protokollet för att ha varit utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6. Denna bestämmelse skall ses i ljuset av konventionens och tilläggsprotokollets syften att förebygga och bekämpa den gränsöverskridande organiserade brottsligheten, däribland människosmuggling, och därmed kunna döma och bestraffa dem som gör sig skyldiga till sådana handlingar som täcks av konventionen och protokollet. Syftet är således inte att bestraffa dem som utsätts för dessa handlingar.

I *artikel 6* anges de handlingar som skall kriminaliseras:

Enligt *punkten 1* skall varje part vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga följande gärningar, när dessa begås uppsåtligen och i syfte att direkt eller indirekt uppnå en ekonomisk eller annan materiell vinning:

- a) Människosmuggling.
- b) När följande gärningar begås i syfte att möjliggöra människosmuggling:
 - i) tillverkning av falsk rese- eller identitetshandling,
 - ii) anskaffning, tillhandahållande eller innehav av sådan handling.
- c) Att göra det möjligt för en person som inte är medborgare eller stadigvarande bosatt i en stat att stanna kvar där utan att uppfylla de erforderliga villkoren för att lagligen stanna kvar i staten på de sätt som anges i b) i denna punkt eller på annat olagligt sätt.

Enligt utkast till de s.k. *travaux préparatoires*, dvs. de officiella kommentarerna till ledning för tolkningen av konventionen och dess tilläggsprotokoll, anges att syftet med skrivningen ”att uppnå en ekonomisk eller annan materiell vinning” i definitionen av människosmuggling, är att organiserade brottsliga sammanslutningars verksamheter i vinstsyfte skall omfattas. Däremot omfattas inte de personer som av humanitära skäl eller på grund av nära familjanknytning ger sitt stöd till migranter av bestämmelsen. Det är således inte protokollets syfte att straffbelägga aktiviteter av familjemedlemmar eller stödgrupper, t.ex. religiösa organisationer eller frivilligorganisationer.

Vidare skall enligt *artikel 6 punkten 2* försök, medhjälp och anstiftan till de handlingar som anges i punkten 1 kriminaliseras. Som försvårande omständigheter skall enligt *artikel 6 punkten 3* anses omständigheter som äventyrar eller som kan förmodas äventyra migranternas liv eller säkerhet, eller som är förenade med omänsklig eller förnedrande behandling, däribland utnyttjande, av sådana migranter.

Enligt *artikel 6 punkten 4* skall ingen bestämmelse i protokollet hindra en part från att vidta åtgärder mot en person vars beteende utgör ett brott enligt dess nationella lagstiftning.

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

Vidare föreskrivs att varje part vid tillämpningen av protokollet, i enlighet med sina åtaganden enligt internationell rätt, skall vidta alla lämpliga åtgärder, om så behövs innefattande lagstiftning, för att bevara och skydda de personers rättigheter som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i protokollet, vilka rättigheter tillkommer dem enligt internationell rätt, särskilt rätten till liv och rätten att inte utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Varje part skall därutöver vidta lämpliga åtgärder för att erbjuda migranter tillräckligt skydd mot våld som de kan utsättas för, antingen av enskilda personer eller grupper, därför att de är utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6. Vidare skall varje part ge lämplig hjälp åt migranter vilkas liv eller säkerhet är i fara därför att de är utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6. Parterna skall därvid beakta kvinnors och barns särskilda behov.

Varje part förbinder sig att, utan oberättigat och oskäligt dröjsmål, underlätta och tillåta en persons återvändande som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 och som är dess medborgare eller har rätt att permanent vistas inom dess territorium vid tiden för återvändandet.

5.7 Straffprocessuella tvångsmedel

Liksom när det gäller annan organiserad brottslighet är möjligheten att använda olika former av straffprocessuella tvångsmedel av väsentlig betydelse för att kunna upptäcka och utreda människosmuggling. I det följande ges en översiktlig beskrivning av de olika tvångsmedel som,

beroende på straffskala, kan användas för att utreda misstanke om olika typer av allvarlig brottslighet.

Hemlig teleavlyssning får enligt 27 kap. 18 § rättegångsbalken användas endast vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Hemlig teleavlyssning innebär att teledelanden, som befordras till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig teleövervakning får användas om förundersökningen avser ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, 27 kap. 19 § rättegångsbalken. Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram.

Hemlig kameraövervakning får, enligt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning, användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas.

Frågor om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren. För att domstolen skall bevilja tillstånd måste någon vara skäligen misstänkt för brottet och åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen. När det gäller tvångsmedel måste skälen för åtgärden uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Vidare föreskrivs i 47 § telelagen (1993:597) att den som bedriver televerksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som angår ett särskilt teledelande på begäran skall lämna uppgifter som angår misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brott, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. I dessa fall krävs inte att någon är skäligen misstänkt för brott.

Enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken får den som är på sannolika skäl misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållanden eller någon annan omständighet finns risk för att han avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet. Om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år skall häktning ske, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas. Häktning får dock endast ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

I syfte att öka rättssäkerheten i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning har regeringen i proposition till riksdagen

(prop. 2002/03:74 Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering) bl.a. föreslagit att det införs ett system med offentliga ombud som skall ha till uppgift att bevaka enskildas integritetsintressen. Vidare har i propositionen föreslagits att hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning skall få användas även i fall då minimistrafvet inte uppgår till fängelse i minst två år, om det enskilda brottets straffvärde kan antas överstiga två års fängelse. Hemlig teleövervakning skall få användas vid misstanke om försök, förberedelse och stämpling till brott för vilka det är föreskrivet fängelse i minst sex månader.

5.8 Internationell rättslig hjälp i brottmål

Svenska bestämmelser om ömsesidig rättslig hjälp fanns tidigare i en mängd olika författningar. Den 1 oktober 2000 trädde emellertid en ny lag i kraft, lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Lagen omfattar rättslig hjälp när det gäller bl.a. förhör i samband med förundersökning i brottmål, bevisupptagning vid domstol, telefonförhör, förhör genom videokonferens, husrannsakan, beslag och kvarstad, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.

Syftet med den nya lagen, som är utformad med beaktande av flera internationella instrument, bl.a. Schengenkonventionen, är att det internationella straffrättsliga samarbetet skall effektiviseras.

En svensk åklagare kan under pågående förundersökning i Sverige angående t.ex. människosmuggling eller människohandel för sexuella ändamål genom en framställning till myndigheterna i en annan stat begära att få hålla förhör med målsägande och vittnen utomlands för att på så sätt inhämta bevismaterial inför en kommande rättegång i Sverige. Detta kan t.ex. vara aktuellt när personer som utsatts för brott i Sverige har avvisats från landet på den grunden att de inte hade tillräckliga medel för sin vistelse och hemresa.

5.9 Utlämning för brott

Bestämmelser om utlämning finns i lagen (1957:668) om utlämning för brott (utlämningslagen). Denna lag gäller dock inte i förhållande till de övriga nordiska länderna. Gentemot dessa gäller i stället lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge (den nordiska utlämningslagen). Utlämning till en utomnordisk stat får endast beviljas om den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Utlämning till medlemsstat i EU får dock beviljas om den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i sex månader eller mer.

Sverige har ratificerat 1996 års EU-konvention om utlämning, som bl.a. innebär att även svenska medborgare under vissa förutsättningar skall kunna utlämnas till en annan medlemsstat. En svensk medborgare kan sålunda utlämnas för lagföring om han eller hon vid tiden för brottet sedan minst två år stadigvarande vistats i den ansökande EU-staten, eller

om den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket det enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i mer än fyra år. Har gärningen i sin helhet begåtts i Sverige, får utlämning beviljas endast om gärningen innefattar medverkan till ett brott som begåtts utom riket eller om utlämning beviljas även för gärning som begåtts utom riket.

För utlämning enligt den nordiska utlämningslagen krävs som huvudregel endast att gärningen är belagd med straff i den ansökande staten. Förutsättningarna för att kunna utlämna en svensk medborgare till en annan nordisk stat motsvarar de som gäller för att kunna utlämna svenska medborgare till andra EU-stater.

Enligt rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 18.7.2002, s. 1) skall i princip all utlämning mellan medlemsstaterna från och med den 1 januari 2004 ersättas av ett nytt förfarande. Sverige har åtagit sig att genomföra rambeslutets bestämmelser (prop. 2001/02:118, bet. 2001/02:JuU29, rskr. 2001/02:256). Det nya förfarandet motsvarar i stora delar vad som gäller vid utlämning, men är snabbare och mindre formellt än dagens utlämningsförfaranden. Regeringen överlämnade den 25 september 2003 en proposition till riksdagen (prop. 2003/04:7) med förslag till den lagstiftning som krävs för att genomföra rambeslutet.

6 Utlänningslagens straffbestämmelser ändras

Det har under det senaste årtiondet blivit allt vanligare att utlämningar för att ta sig till Europa betalar stora summor till människosmugglare för att sedan söka asyl eller uppehållstillstånd på annan grund. I vissa fall ger man sig inte alls till känna för myndigheterna. Människosmuggling och annan hjälp till kringgående av utlämningslagen innebär att den reglerade invandringen inte kan upprätthållas och att enskilda människors liv, hälsa och ekonomi äventyras. Det är av stor vikt att de som i organiserad verksamhet med syfte att på olaglig väg hjälpa utlämningar att ta sig in i Sverige riskerar kännbara påföljder. Straffen för dem som organiserar människosmuggling och hjälp till annat kringgående av utlämningslagstiftningen bör därför skärpas. Detta ligger också i linje med innehållet i rådsdirektivet, rambeslutet och FN:s protokoll mot människosmuggling samt den kamp som förs inom EU mot människosmuggling och annan olaglig invandring.

6.1 Definition av Schengenstat

Regeringens bedömning: En definition av vad som avses med Schengenkonventionen och Schengenstat bör inte införas i utlämningslagen.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att det införs en ny paragraf i utlämningslagen som anger vad som avses med Schengenkonventionen och Schengenstat.

Remissinstanserna: Förslaget har inte kommenterats av remissinstanserna.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen bedömer att det inte i detta lagstiftningsarbete är nödvändigt att införa en definition av begreppen Schengenkonventionen och Schengenstat i utlänningslagen. Däremot kan frågan komma att aktualiseras i en kommande allmän översyn av utlänningslagen.

6.2 Olovlig vistelse i Sverige

Regeringens förslag: Olovlig vistelse skall vara straffbar även när gärningen begås av oaktsamhet. I ringa fall skall åtal för brott inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt. Fängelse skall inte ingå i straffskalan.

Kommitténs förslag: Överensstämmer till viss del med regeringens förslag. Kommittén har dock föreslagit att fängelse i högst sex månader skall införas i straffskalan.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller lämnat förslaget utan erinran. *Migrationsverket* anser att det är bra att det i lagtexten klargörs att straffbestämmelsen även omfattar fall av oaktsamhet. Migrationsverket anför vidare att otydligheten i denna del har medfört att åklagarmyndigheter, säkerligen helt korrekt, lagt ner åtal efter anmälan från Migrationsverket då något uppsåt från utlänningens sida inte kunnat styrkas. *Domstolsverket* anser att brottet bör förutsätta uppsåt och att det bör erinras om att även åtalsunderlåtelse är en form av lagföring. Domstolsverket anför att det måhända också bör lämnas en redogörelse för 10 kap. 1 § första styckets överensstämmelse med Genèvekonventionen. *Riksåklagaren* påpekar att den föreslagna nya åtalsprövningen innehåller två öppna rekvisit som kan förutsättas bli svåra att tillämpa för åklagarna. Detta gäller dels vad som avses med ringa fall, dels i vilka fall åtal kan anses vara motiverat från allmän synpunkt. *Barnombudsmannen* föreslår att mot bakgrund av barns särskilt utsatta situation som flyktingar skall minderåriga undantas när det gäller brott för olovlig vistelse.

Skälen för regeringens förslag: En utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att inom föreskriven tid ha ansökt om sådant tillstånd kan enligt 10 kap. 1 § första stycket UtlL dömas till böter.

En grundläggande princip för svensk migrationspolitik är att den som reser in och vistas i Sverige skall ha utverkat ett tillstånd att vistas här före inresan. Det är normalt inte försvarligt att en utlänning hävdar att han eller hon inte känner till principen och därmed undgår straffansvar.

Den som vistas här utan tillstånd och utan att ha sökt tillstånd kan avvisas eller utvisas. Av främst processekonomiska skäl finns det därför sällan behov av att straffa den som ändå skall avvisas eller utvisas. Förhållandet är något annorlunda om utlänningen exempelvis har en principiell rätt till uppehållstillstånd såsom make, maka eller sambo till någon som är bosatt här eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vars

giltighetstid löpt ut. Det finns ett samhällsintresse av att utlänningar inte vistas i landet under lång tid utan att söka uppehållstillstånd. Det kan då också finnas behov av att kunna straffa den som inte söker uppehållstillstånd.

Kommittén föreslår att, för att straffet för olovlig vistelse skall stå i proportion till vad den som hjälper utlänningen att olovligen vistas här riskerar enligt kommitténs förslag bör, utöver böter, fängelse i högst sex månader införas i straffskalan. Givetvis är olovlig vistelse något som bör motverkas. Även om också regeringen ser allvarligt på att utlänningslagens regler kringgås finns inget behov av att döma de som vistas här utan tillstånd eller utan att ha ansökt om tillstånd till fängelse, eftersom de kan avvisas eller utvisas enligt 4 kap. utlänningslagen. Regeringen delar av den anledningen inte kommitténs förslag att, utöver böter, även fängelse skall införas i straffskalan. Däremot anser regeringen att det finns ett behov av att det straffbara området utvidgas till att även omfatta gärningar som begås av oaktsamhet.

De straffbestämmelser som nu återfinns i 10 kap. 1 och 2 §§ UtL ansågs vid sin tillkomst och även vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag tillämpliga även vid gärningar som begås av oaktsamhet. I proposition om ändringar i brottsbalken m.m. (prop. 1993/94:130 s. 20 f.) behandlas frågan om det subjektiva rekvisitet inom specialstraffrätten, dvs. vilket krav på uppsåt eller oaktsamhet som skall uppställas vid olika brott. I propositionen anges att vad som inom specialstraffrätten krävs på den subjektiva sidan för att brott skall föreligga många gånger är oklart. I modernare specialstraffrättsliga författningar klargörs i regel direkt i lagtexten vilket subjektivt rekvisit som gäller men i äldre bestämmelser är frågan ofta oreglerad (s. 22). Genom en ändring av 1 kap. 2 § brottsbalken utvidgades kravet på uppsåt som tidigare endast gällde för brott enligt brottsbalken till att även omfatta straffbestämmelser på specialstraffrättens område. I specialmotiveringen till denna brottsbalksbestämmelse anges att ändringen innebär att brottsbalkens allmänna reglering av det subjektiva rekvisitet blir tillämpligt också på specialstraffrättens område och att det alltså ställs upp en presumtion även när det gäller straffbestämmelser utanför brottsbalken för att uppsåt skall fordras för att straffrättsligt ansvar skall utkrävas. Om även oaktsamhet skall vara straffbart måste detta uttryckligen anges i lagtexten (s. 66).

Flera av de straffbestämmelser som i dag återfinns i 10 kap. 1 och 2 §§ UtL har funnits med sedan 1945 års utlänningslag i huvudsak i oförändrat skick. De har utan någon närmare kommentar förts över först till 1954 års utlänningslag och därefter till 1980 och 1989 års lagar. Eftersom straffbestämmelsen i 10 kap. 1 § UtL därmed i princip i oförändrad lydelse förts över från de tidigare utlänningslagarna till nu gällande utlänningslag föreslår regeringen i detta lagstiftningsarbete att bestämmelsen i 10 kap. 1 § UtL ändras på så sätt att det av lagtexten framgår att gärningen är straffbar även när den begås av oaktsamhet. Detta förslag om utvidgning av det straffbara området finns även i lagrådsremissen om ny instans- och processordning i utlänningsärenden av den 6 juni 2002. Regeringen delar därmed inte Domstolsverkets uppfattning att det för straffansvar endast bör förutsättas uppsåt.

I slutbetänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16) föreslog Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) att det i paragrafen skulle införas en möjlighet att i ringa fall inte väcka åtal, om det inte är motiverat från allmän synpunkt. Även detta förslag fanns med i lagrådsremissen om ny instans- och processordning i utlänningsärenden. *Riksåklagaren* har pekat på att rekvisiten för åtalsprövningen enligt förslaget kan förutsättas bli svåra att tillämpa för åklagarna. För att klargöra detta kan som exempel på ringa fall nämnas fall då en utlänning ger in en ansökan men att detta dröjer någon vecka efter det att tidigare gällande tillstånds giltighetstid har löpt ut eller om utlänningen vistas här en kortare tid utan tillstånd. Det bör också finnas möjlighet att inte väcka åtal såvida det inte är påkallat från allmän synpunkt, t.ex. i vissa situationer då utlänningen ändå skall avvisas eller utvisas.

Som rekvisit för att brott mot 10 kap. 1 § första stycket 1 skall ha begåtts anges att utlänningen uppehåller sig här bl.a. utan att inom föreskriven tid ha ansökt om sådant tillstånd. Som skäl för att införa detta rekvisit angavs i proposition 1981/82:146 s. 72 att 95 § i då gällande utlänningslag ansågs oklart formulerad. Enligt 95 § kunde en utlänning dömas till böter om han uppehöll sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och underlät att söka ett sådant tillstånd. Det hade gjorts gällande att den som efter det att åtal hade väckts hade gett in en ansökan om uppehållstillstånd inte längre kunde åtalas eller straffas. I propositionen angavs att bestämmelsen i dess ursprungliga utformning i 1945 års utlänningslag gav klart vid handen, att straffbarhet inträdde om tillstånd inte hade sökts inom föreskrivna frister. Vidare angavs i propositionen att de ändringar som hade skett vid senare tillfällen endast hade syftat till språklig förnyelse men inte till någon ändring i sak. Genom propositionen förtydligades därför bestämmelsen och man tillade att uppehållstillstånd skall ha sökts inom föreskriven tid.

I 1945 års utlänningslag löd den aktuella bestämmelsen ”Har utlänning ej inom föreskriven tid som i 7 § sägs sökt uppehållstillstånd, där sådant fordras, eller har utlänning, som förut erhållit uppehållstillstånd, ej inom tiden för tillståndet sökt erforderlig förlängning därav, straffes med dagsböter.” Till skillnad mot i dag uppställdes inget generellt krav i tidigare utlänningslagar att utlänningen skulle ha utverkat uppehållstillstånd före inresan i Sverige. Kravet att utlänningar skall ha uppehållstillståndet ordnat före inresan i Sverige trädde i kraft den 1 april 1981. Detta innebär att den som vill ha uppehållstillstånd inte först kan resa till Sverige och under vistelsen här söka uppehållstillstånd. Har utlänningen rest hit måste han eller hon i princip åter lämna Sverige innan uppehållstillstånd söks. Håller utlänningen sig kvar i landet kan han eller hon avvisas enligt 4 kap. 1 § första stycket 2. Från denna huvudregel görs dock undantag, vilka framgår av 2 kap. 5 § UtIL. Någon tid inom vilken utlänningen skall ha sökt uppehållstillstånd, visering eller förlängning av en visering eller ett uppehållstillstånd finns inte föreskriven i utlänningslagen eller utlänningsförordningen. Rekvisitet ”inom föreskriven tid” i 10 kap. 1 § första stycket 1 bör tas bort. Ett förslag med denna innebörd läggs därför fram.

Barnombudsmannen föreslår mot bakgrund av barns särskilt utsatta situation som flyktingar, att minderåriga bör undantas när det gäller brott för olovlig vistelse enligt utlänningslagen. När det gäller barn vill regeringen särskilt peka på den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 1 § UtL där det anges att i fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Vidare föreskrivs i 1 kap. 6 § brottsbalken att ingen får dömas till påföljd innan han eller hon fyllt femton år. Det finns även vissa möjligheter att utfärda åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. rättegångsbalken. Regeringen finner mot den bakgrunden ingen anledning att införa något generellt undantag från straffansvar för minderåriga i utlänningslagstiftningen. Det kan förutsättas att även en minderårig som vistas här olovligen, eller vårdnadshavaren för barnet, kontaktar behöriga svenska myndigheter för att få ansökan om asyl eller uppehållstillstånd på annan grund prövad.

Frågan om möjligheterna att med stöd av utlänningslagen straffa en utlänning och då även en flykting för olovlig vistelse behandlades av Utlänningslagkommittén i betänkandet "Ett särskilt utvisningsförfarande, verkställighet och förvar och straff och ansvar" (Ds A 1981:8). Enligt artikel 31 i Genèvekonventionen (flyktingkonventionen) skall ingen stat straffa en flykting för olovlig inresa eller olovlig vistelse, om flyktingen kommer direkt från ett område där han hotades av politisk förföljelse som gällde hans liv eller frihet, under förutsättning flyktingen utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olovligen inresa eller sitt olovligen uppehåll. Utlänningslagkommittén anförde att eftersom en flykting enligt flyktingkonventionen är skyldig att utan dröjsmål anmäla sig hos myndigheterna i tillflyktslandet kunde kommittén inte se när tillämpningen av straffbestämmelsen i utlänningslagen kunde komma att strida mot konventionen (Ds A 1981:8 s. 156). Det fanns enligt Utlänningslagkommittén därför inte skäl att föreslå någon ändring av dåvarande 95 § UtL, som numera återfinns i 10 kap. 1 § UtL. I prop. 1981/82:146 om ändring i utlänningslagen lades därför ingen ändring i detta hänseende fram och regeringen gör nu ingen annan bedömning.

6.3 Anställning utan föreskrivet tillstånd

Regeringens förslag: Det straffrättsliga ansvaret när en utlänning som arbetar eller bedriver verksamhet här utan att ha tillstånd till det utvidgas till att omfatta också situationer när gärningen begås av oaktsamhet. På motsvarande sätt utvidgas det straffrättsliga ansvaret när den som anställer en utlänning som saknar sådant tillstånd till att också omfatta gärningar som begås av oaktsamhet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har lämnat förslagen utan erinran. Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig särskilt över kommitténs förslag. *Rikspolisstyrelsen* (RPS) anför att det i kommitténs förslag till lydelse av 10 kap. 2 § UtL används begreppet anställning och att det i den praktiska tillämpningen har uppstått

svårigheter att fastställa vad som skall anses vara en anställning. RPS föreslår att lagtexten utformas så att det inte råder något tvivel om att straffansvar inträder när en utlänning arbetar här utan erforderligt tillstånd, oavsett om ett formellt anställningsförhållande föreligger eller inte. Beträffande den av kommittén föreslagna lydelsen av 10 kap. 3 § ställer sig RPS positiv till att straffansvar även inträder vid oaktsamhet. Vidare anser man att det även i denna bestämmelse bör klargöras vad som avses med ”ha anställt en utlänning”. *Länsstyrelsen i Stockholm* anser att straffstadgandet i den föreslagna lydelsen av 10 kap. 3 § för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anställt en utlänning trots att utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd bör arbetas om så att det uttryckligen framgår att både de som hyr ut och de som hyr sådan arbetskraft kan straffas. När det gäller bemanningsföretag bör omständigheterna regelmässigt anses vara försvårande och påföljden därför vara fängelse.

Skälen för regeringens förslag: Av 1 kap. 5 § första stycket UtIL framgår att utlänningar skall ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige, om de inte har permanent uppehållstillstånd eller är nordiska medborgare. I andra stycket anges att regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på arbetstillstånd. Vilka som omfattas av dessa undantag anges i 4 kap. utlänningsförordningen. Bland annat är medborgare i ett land som omfattas av EES-avtalet (dvs. EU-medborgare och medborgare i Island, Liechtenstein och Norge) samt Schweiz undantagna från kravet på arbetstillstånd samt make, barn eller sambo till dessa medborgare. Vidare undantas vissa utlänningar som på grund av anställning utomlands arbetar som representant i Sverige för ett företag, eller som medlem av personalen på tåg eller på lastbil i yrkesmässig trafik. Ytterligare undantag görs för vissa särskilda grupper för kortare perioder, t.ex. utländska montörer eller tekniska instruktörer, vetenskapsmän som kallats hit för undervisningsverksamhet m.fl. För övriga gäller som huvudregel att ett arbetstillstånd skall ha utverkats före inresan i Sverige och att tillståndet skall finnas infört i utlänningens passhandling. Detta gäller även för de utländska säsongarbetare som tillfälligt skall arbeta i Sverige för att t.ex. plocka frukt, grönsaker och bär åt någon odlare och där länsarbetsnämnderna efter ansökan från arbetsgivarna beslutar om hur många som skall ges arbetstillstånd för säsongarbete. Avsaknad av arbetstillstånd utgör ett inrethinder i de fall då arbetstillstånd behövs under vistelsen här, och utlänningen kan därför avvisas enligt 4 kap. 1 § första stycket 2 UtIL.

Enligt nu gällande rätt kan en utlänning som har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att inneha ett sådant tillstånd, dömas till böter (10 kap. 1 § första stycket 2). 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.

År 1976 skärptes straffet för den som har en utlänning i sin tjänst utan att denne har föreskrivet arbetstillstånd till fängelse i högst ett år (prop. 1975/76:18 s. 145 f.). Föredraganden anförde att det fanns ett starkt samhällsintresse att bestämmelserna om den reglerade invandringen inte kringgicks och att det även för de utlänningar i vårt land som har fått

tillstånd att vistas och arbeta här var viktigt att förefintliga arbetstillfällen inte minskades till följd av illegala anställningar. Vidare angavs att anställning i strid mot utlänningslagen medför att arbetsgivaren kan påtvinga den anställde undermåliga arbetsvillkor och att arbetsgivaren även i allmänhet torde underlåta att i fråga om utläningen fullgöra sina sociala skyldigheter.

Bestämmelser om en särskild sanktionsavgift för den som anställer en utläning som saknar föreskrivet arbetstillstånd infördes i utlänningslagen år 1982. I samband med detta angavs (prop. 1981/82:146 s. 53) att för straffansvar torde det i praxis räcka med oaktsamhet och aktsamhetskravet torde dessutom ställas högt.

Detta ger således ytterligare stöd för att de gärningar som nu återfinns i 10 kap. 1 § UtIL vid sin tillkomst och även vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag ansågs vara straffbara även när gärningarna begåtts av oaktsamhet (jfr. avsnitt 6.2). För att en gärning skall vara straffbar även när den begås av oaktsamhet måste detta, som framhållits tidigare, uttryckligen framgå av brottsbeskrivningen. Kommittén har därför föreslagit, vilket även framgår av lagrådsremissen om Ny instans- och processordning i utlänningsärenden, att det görs ett tillägg i nuvarande 10 kap. 1 § UtIL där det anges att gärningen är straffbar även när den begås av oaktsamhet. Det har av ett flertal domar som rör anställning av säsongarbetare framkommit att arbetsgivare underlåter att kontrollera om utläningen innehar arbetstillstånd och därigenom förfar oaktsamt. Såsom lagstiftningen i dag är formulerad fordras uppsåt för att straffbarhet skall kunna inträda och åtalen har därmed lämnats utan bifall. Däremot har arbetsgivaren i dessa fall, även om något brottsligt förfarande inte kunnat styrkas, dömts att betala den särskilda avgift som föreskrivs i 10 kap. 7 § UtIL. Det är rimligt att den som anställer en utläning för en kortare eller längre tid försäkras sig om att utläningen har tillstånd att arbeta i Sverige. Regeringen anser därför att det föreligger starka skäl för att, liksom kommittén föreslagit, straffbestämmelsen skall utvidgas till att även omfatta gärningar som begås av oaktsamhet. Ett sådant förslag läggs därför fram.

Rikspolisstyrelsen och *Länsstyrelsen i Stockholm* har föreslagit att det av lagtexten bör framgå att straffansvar inträder när en utläning arbetar här utan erforderligt tillstånd, oavsett om ett formellt anställningsförhållande föreligger eller inte, samt att både de som hyr ut och de som hyr sådan arbetskraft kan straffas. Det finns i dag inga formkrav på ett anställningsavtal. Ett anställningsavtal kan ingås både genom en muntlig eller skriftlig överenskommelse mellan arbetstagare och arbetsgivare. Ett anställningsavtal kan till och med komma till stånd på annat sätt, exempelvis genom att någon utan erinran börjar arbeta på en arbetsplats, s.k. konkludent handlande. Eftersom ett anställningsavtal inte kräver någon särskild form för sin giltighet anser regeringen att nuvarande formulering kan kvarstå oförändrad, med tillägg att gärningarna skall vara straffbara även när de begås av oaktsamhet. Detta innebär att oavsett hur anställningsavtalet kommit till stånd inträder straffansvar för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet har en utläning i sin tjänst utan att kontrollera om denne har föreskrivet arbetstillstånd

6.4 Otillåtet passerande av yttre gräns

Regeringens förslag: Maximistraffet för otillåtet passerande av yttre gräns höjs till fängelse i högst ett år.

Kommitténs förslag: Överensstämmer till viss del med regeringens förslag. Kommittén har föreslagit att gärningen skall vara straffbar även när den begås av oaktsamhet samt att det skall införas ett uttryckligt undantag från straffansvar beträffande utlänningar som flytt hit för att undgå förföljelse enligt 3 kap. 2 § UtL.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller lämnat förslaget utan erinran. *Hovrätten för Västra Sverige, Domstolsverket (DV)* och *Rikspolisstyrelsen (RPS)* påpekar att undantaget från straff för olovlig gränspassering endast omfattar flyktingar enligt 3 kap. 2 § UtL. Hovrätten för Västra Sverige anför vidare att om det innebär att straffrihet inträder redan om utlänningen ansöker om asyl torde undantaget i realiteten bli så gott som verkningslöst, eftersom nära nog alla utlänningar som kommer hit för att få stanna ansöker om asyl. Ett uppskjutande av åtalsprövningen till dess asylfrågan har avgjorts genom beslut som vunnit laga kraft framstår av flera skäl inte som realistiskt. Om en bestämmelse av angivet innehåll likafullt införs, anser Hovrätten att det bör övervägas om inte undantaget även skall omfatta skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § UtL. DV påpekar att det genom hänvisningen till 3 kap. 2 § måste utredas om asylskäl föreligger innan någon fällt till ansvar. DV anser vidare att det för otillåtet passerande av yttre gräns skall förutsättas uppsåt. RPS anser att straffbestämmelsen bör förtydligas så att det av bestämmelsen framgår att en flykting för att undgå straffansvar utan dröjsmål skall anmäla sig till myndigheterna.

Skälen för regerings förslag: Bestämmelser om gränskontroll i samband med inresa och utresa finns i dag i 5 kap. utlänningsförordningen. Enligt 5 kap. 3 § första stycket UtLF, får inresa och utresa över en yttre gräns inte utan tillstånd av polismyndigheten ske vid annan ort än en gränskontrollort. Vilka orter som är gränskontrollorter framgår av samma paragrafs andra stycke. Vad som avses med yttre gräns framgår av 5 kap. 1 § UtLF. De yttre gränser som Sverige har är således sjögränsen samt flygplatser och färjeterminaler med trafik till och från länder utanför Schengenområdet. Bestämmelsen i första stycket i 5 kap. 3 § UtLF gäller inte utlänningar som fått särskilt tillstånd av polismyndigheten, medborgare i en Schengenstat som reser direkt in från eller ut till Schengenstat på ett fritidsfartyg, besättningsmän och passagerare på luftfartyg som avses i 10 §, eller besättningsmän på fartyg som avses i 9 § (5 kap. 4 § UtLF). Enligt 5 kap. 6 § UtLF skall en utlänning som reser in i landet över en yttre gräns visa upp sitt pass för polismyndigheten. Polisen skall också undersöka om det finns tecken på förfalskning, kontrollera varifrån personen kommer, vart han eller hon

skall resa och syftet med resan samt att utlänningen har tillräckliga medel för sin vistelse och återresa. Vidare skall undersökas om personen är upptagen på den gemensamma spärrlistan som finns i Schengens datoriserade informationssystem (SIS).

En utlänning som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns kan enligt 10 kap. 2 § 4 UtL dömas till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst sex månader. Bestämmelsen infördes med anledning av att artikel 3.2 i Schengenkonventionen ålägger medlemsstaterna att införa påföljder för en utlänning som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns. Eftersom personkontrollerna vid de inre gränserna har tagits bort och en utlänning som tagit sig in i Schengenområdet i princip kan röra sig fritt mellan medlemsstaterna, är det väsentligt att passerandet av den yttre gränsen sker på ett sätt som möjliggör den kontroll av utlänningar som åläggs medlemsstaterna enligt Schengenkonventionen.

En utlänning som reser in i Sverige eller ut från landet via en yttre gräns utan att detta sker vid en i utlänningsförordningen angiven gränskontrollort gör sig således skyldig till brott mot utlänningslagen. Före Schengeninträdet år 2001 var olovlig inresa i Sverige inte kriminaliserad, förutom i de fall då en utlänning som på grund av ett tidigare verkställt beslut om utvisning på grund av brott var förbjuden att återvända till Sverige och trots detta olovligen reser in i landet (10 kap. 4 § UtL). Däremot kunde den som hjälpte en utlänning att olovligen ta sig in i Sverige, då liksom nu, komma att straffas. Vidare kan en utlänning komma att straffas för andra brott än brott mot utlänningslagen om han eller hon på ett otillåtet sätt passerar, eller försöker passera, en yttre gräns. Den som genom att använda sig av falska eller förfalskade passhandlingar kan därmed komma att dömas för förfalskningsbrott enligt brottsbalkens bestämmelser.

För att straffet för otillåtet passerande av yttre gräns skall stå i proportion till vad den som smugglar in utlänningen riskerar, föreslår kommittén att straffskalan bör skärpas. Normalpåföljden för detta brott bör vara fängelse i högst ett år och böter bör bara kunna komma ifråga när omständigheterna är mildrande. Regeringen delar kommitténs förslag att straffet skall skärpas för den som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns och därmed kringgår de regler som uppställts i Schengenkonventionen. Påföljden skall därför bestämmas till böter eller fängelse i högst ett år.

Vidare har kommittén föreslagit att, i enlighet med förslaget i lagrådsremissen om Ny instans- och processordning, gärningen skall vara straffbar även när den begås av oaktsamhet. En utlännings inresa eller utresa via en gränskontrollort som anges i utlänningsförordningen och som utgör flyg- eller färjeterminal med direkttrafik från en ort utanför en Schengenstat torde knappast kunna ske av oaktsamhet. Här förutsätts att polisen gör den kontroll av utlänningen som följer av 5 kap. 1 § UtL. Däremot kan förhållandet vara något annorlunda när det gäller passerandet av vår sjögräns. När det gäller fritidsfartyg, fiskefartyg och andra fartyg som passerar yttre gräns finns regler om underrättelseskyldighet för befälhavare i 5 kap. utlänningsförordningen. Om befälhavaren bryter mot dessa regler kan han eller hon straffas enligt

10 kap. 2 § 2 UtlL. Regeringen finner mot den bakgrunden inte att det finns skäl att, som kommittén föreslagit, utvidga det straffbara området till att även avse gärning som begås av oaktsamhet när det gäller den som på ett otillåtet sätt passerar yttre gräns.

Eftersom en utlänning kan dömas för att på ett otillåtet sätt passera en yttre gräns inställer sig frågan om även en flykting kan komma att straffas för olovlig inresa och om svensk lag därmed kan anses strida mot artikel 31 i Genèvekonventionen (flyktingkonventionen). Enligt artikel 31 i Genèvekonventionen 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. Förutom frågan om möjligheterna att med stöd av utlänningslagen straffa en utlänning och då även en flykting för olovlig vistelse (jfr. avsnitt 6.2) tog Utlänningslagkommittén i betänkandet ”Ett särskilt utvisningsförfarande, verkställighet och förvar och straff och ansvar” (Ds A 1981:8, sid 156 f.) även upp frågan om svensk lag skulle kunna strida mot artikel 31 i Genèvekonventionen vad avser olovlig inresa. Utlänningslagkommittén anförde att det stod helt klart att en utlänning som tar sig in i Sverige vid sidan av passkontrollen eller gömd på en båt eller på en färja eller i ett flygplan eller smugglas in gömd i en bil reser in olovligen. Utlänningslagkommittén anförde vidare att det också kunde ligga nära till hands att säga att det är fråga om olovlig inresa om utlänningen tar sig in i landet genom att visa upp ett förfalskat eller lånat pass eller genom att muta eller överfalla en gränsvakt. I de senare fallen var det emellertid fråga om separata brott fastän de var nära förknippade med själva den olovligen inresan och begångna enbart för att få tillträde till svenskt territorium. Utlänningslagkommittén konstaterade att mot bakgrund av vad som nyss anförts kan med begreppet olovlig inresa i konventionstexten knappast avses sådana brott som någon begår i samband med inresa i asyllandet. Det var därför Utlänningslagkommitténs uppfattning att konventionsåtagandet var uppfyllt för svensk del i och med att det inte fanns någon straffbestämmelse för olovlig inresa.

Eftersom artikel 31 i Genèvekonventionen förutsätter att en flykting utan dröjsmål anmäler sig till myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olovligen inresa för att undgå straffansvar, anser regeringen att konventionsåtagandet kan anses uppfyllt för svensk del, även om olovlig inresa i Sverige via yttre gräns numera är straffbelagd. Den utlänning som vill söka skydd i Sverige skall vid ankomsten anmäla sig till myndigheterna för att därefter få sin ansökan om asyl prövad. Straffbestämmelsen hindrar således ingen ifrån att söka asyl i Sverige. Regeringen anser därför, till skillnad mot vad kommittén föreslagit, att det inte finns något behov av att införa ett undantag från straffansvar för en utlänning som flytt hit av skäl som avses i 3 kap. 2 § UtlL.

6.5 Underlåtenhet att göra föreskriven anmälan

Regeringens förslag: Det straffrättsliga ansvaret för den som inte gör anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av utlänningslagen utvidgas till att också omfatta gärningar som begås av oaktsamhet. Vidare tas det straffrättsliga ansvaret bort för en utlänning som i annat avseende än när det gäller skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd överträder bestämmelser i utlänningslagen eller vad som föreskrivits med stöd av lagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har lämnat förslaget utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande 10 kap. 2 § 2 UtL döms den som inte gör anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av utlänningslagen till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader. Anmälningsskyldigheten är begränsad. Enligt 5 kap. 12 och 14 §§ UtIF skall befälhavaren, eller en representant för denne, på vissa ankommande fartyg anmäla sig till Kustbevakningen inom en viss tid före ankomst. Anmälan omfattar bl.a. fartygets besättningslistor och passagerare.

Som framgår av avsnitt 6.2 ansågs de straffbestämmelser som återfinns i 10 kap. 1 och 2 §§ UtL vid sin tillkomst och även vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag tillämpliga även vid gärningar som begåtts av oaktsamhet. För att en gärning skall vara straffbar även när den begås av oaktsamhet måste detta, som framgått tidigare, uttryckligen framgå av brottsbeskrivningen. Kommittén har därför föreslagit, i enlighet med NIPU:s förslag, vilket har fullföljts i lagrådsremissen, att det uttryckligen skall anges att underlåtenhet att göra en föreskriven anmälan skall vara straffbar även när den begås av oaktsamhet.

Kustbevakningen har i sitt remissyttrande påpekat att det visserligen kan anföras principiella skäl mot att straffbelägga oaktsamhet vid en underlåten anmälan. Mot bakgrund av det ansvar för den s.k. administrativa kontrollen av handelsfartyg som ålades Kustbevakningen i samband med Schengeninträdet välkomnas förslaget att straffansvar införs även för den som av oaktsamhet inte gör en föreskriven anmälan. Kontrollen bygger på att samtliga över yttre gräns (dvs. sjögräns) ankommande handelsfartyg till svenska orter enligt 5 kap. 12 § UtIF skall anmäla sig till Kustbevakningen senast 24 timmar före ankomst. Anmälan omfattar bl.a. fartygets besättningslistor och utgör tillsammans med övriga kända uppgifter underlag för den riskanalys som genomförs i samverkan med polis och i förekommande fall med Tullverket. Anmälningsskyldigheten utgör alltså en viktig kompensatorisk åtgärd. Förutsättningen för att den skall fylla sin uppgift är att den upprätthålls strikt. Kustbevakningen anför också att nuvarande utformning av 5 kap. 12 § UtIF ger utrymme för skilda tolkningar, framför allt formuleringen att anmälningsskyldigheten åligger befälhavaren eller ”en representant för denne”. Följden blir att i samband med utebliven eller felaktig anmälan hänvisar man till varandra och uppger glömska eller

missförstånd som orsak till det inträffade. Att i det läget styrka uppsåt är närmast ogörligt, vilket bekräftas av några frikännande domar.

Även *Riksåklagaren* har i sitt remissyttrande påpekat att den anmälningsskyldighet som föreskrivs i 5 kap. 12 och 14 §§ UtIF är viktig för Kustbevakningen, polismyndigheternas och tullens möjligheter att, i de fall det bedöms nödvändigt, utföra kontroller ombord på fartygen. Riksåklagaren anför vidare att det i kommitténs betänkande, utifrån NIPU:s tidigare förslag och vad som anføres i lagrådsremissen, anges att även gärningar begångna av oaktsamhet skall vara straffbara. I yttrandet anges att Åklagarmyndigheten i Umeå framfört att befälhavarens ansvar trots detta bör tydliggöras i syfte att ytterligare effektivisera bestämmelsen. Riksåklagaren delar denna uppfattning och anger att en möjlighet att uppnå detta vore att utmönstra ”eller en representant för denne” från de aktuella paragraferna i utlänningsförordningen.

Med beaktande av vad Kustbevakningen och Riksåklagaren anført ovan finner regeringen skäl för att utvidga straffbestämmelsen till att även omfatta gärningar som begås av oaktsamhet och instämmer därför i kommitténs förslag.

Kustbevakningen och Riksåklagaren har påpekat att begreppet ”befälhavare, eller en representant för denne” i 5 kap. 12 och 14 §§ UtIF kan medföra vissa problem vid tillämpningen av bestämmelserna. I samband med utebliven eller felaktig anmälan hänvisar man ofta till varandra och uppger glömska eller missförstånd som orsak till det inträffade. I samband med Sveriges inträde i Schengensamarbetet år 2001 gjordes vissa ändringar i utlänningsförordningen baserade på den gemensamma handbok som reglerar Schengenstaternas praktiska tillämpning av Schengenkonventionen. Genom rådets beslut 435/1999/EG av den 20 maj 1999 utgör även handboken en del av Schengenregelverket (EGT L 176, 10.7.1999, s. 1). För att uppfylla kravet på den kontroll av sjötrafik som åläggs medlemsstaterna enligt den gemensamma handboken infördes därför en anmälningsskyldighet för ”befälhavare, eller representant för denne” i utlänningsförordningens bestämmelser. I och med att det nu föreslås att straffbestämmelsen i 10 kap. 2 § 2 utvidgas till att även avse gärningar som begås av oaktsamhet anser regeringen att ingen ändring behövs av gällande bestämmelser i utlänningsförordningen.

Enligt straffbestämmelsen i 10 kap. 2 § 1 UtIF döms en utlänningsperson, som i annat avseende än beträffande skyldigheten att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelser i utlänningslagen eller vad som föreskrivits med stöd av lagen, till böter, eller när omständigheterna är försvårade, till fängelse i högst sex månader.

Bestämmelsen har en obestämd innebörd och det framgår inte klart vilka gärningar som i dag är straffbelagda. Den har inte heller tillämpats mer än vid något enstaka tillfälle. Det är enligt regeringens mening otillfredsställande att en straffbestämmelse skall ha så obestämd innebörd som den nuvarande i *punkten* 1. Innebörden av det stadgandet är att brott mot bestämmelser som inte ens fanns vid tidpunkten när straffbestämmelsen infördes kan komma att bli straffbelagda. Även NIPU pekade i sitt betänkande på de olägenheter som finns med tillämpningen

av stadgandet och i lagrådsremissen föreslogs att punkten skulle upphävas. Prop. 2003/04:35
Regeringen gör nu ingen annan bedömning och föreslår därför att straffbestämmelsen i 10 kap. 2 § 1 UtL skall upphävas.

6.6 Hjälptill olovlig vistelse

Regeringens förslag: Bestämmelsen om straffansvar för hjälp till olovlig vistelse utvidgas till att avse hjälp till all vistelse som strider mot utlänningslagstiftningen. Även försök till sådant brott kriminaliseras. Straffmaximum skärps till fängelse i högst två år.

Kommitténs förslag: Överensstämmer till viss del med regeringens förslag. Kommittén har föreslagit att maximistraffet skall vara fängelse i högst tre år samt att möjligheten att döma till böter skall tas bort.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller lämnat förslagen utan erinran. *Hovrätten för Västra Sverige* anför att de gärningar som enligt förslaget skall medföra straff för människosmuggling eller hjälp till olovlig vistelse i landet inrymmer ageranden som kan ingå i gärning som skall medföra straff för människohandel för sexuella ändamål enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken och efterlyser en analys av denna konkurrensfråga. *Utlänningsnämnden* anför att det möjligen kan sägas att straffvärdet är högre vid hjälp till vistelse i strid mot fattade beslut än i andra fall. Oavsett detta framstår förslaget som rimligt och konsekvent, särskilt som utlänningen själv kan straffas för sin olovliga vistelse. Utlänningsnämnden pekar på att det förhållandet att det straffbara området kraftigt utvidgas eventuellt kan vara ett skäl för att tills vidare behålla bötesstraffet.

Skälen för regeringens förslag

I vilka fall anses en utlänningsvistelse i Sverige strida mot utlänningslagstiftningen?

Som nämns i avsnitt 4.1 skall som huvudregel vissa krav i utlänningslagen och utlänningsförordningen vara uppfyllda för att en utlänning skall få vistas i Sverige. En utlänning som uppehåller sig i Sverige utan att ha de tillstånd som krävs eller utan att söka sådana tillstånd vistas här olovligen. En utlänning som inte fullgör sin skyldighet att lämna landet efter beslut om avvisning eller utvisning vistas också här olovligen. Även 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 har förbjudits att återvända till Sverige vistas här olovligen.

Gällande rätt

Enligt 10 kap. 3 § UtL kan den som i vinstsyfte, genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd, försöker att hindra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning dömas till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter.

Den som hjälper en utlänning att olovligen uppehålla sig i Sverige innan ett beslut om avvísning eller utvisning har fattats straffas däremot inte.

I och med Sveriges inträde operativt i Schengensamarbetet har bestämmelsen i 10 kap. 3 § UtIL utvidgats till att även avse gärning som riktar sig mot övriga Schengenstater. Ändringen föranleddes av artikel 27 i Schengenkonventionen som innebär att varje medlemsstat skall införa sanktioner mot den som i vinstsyfte hjälper eller försöker hjälpa en utlänning att resa in i eller vistas inom Schengenområdet i strid mot gällande bestämmelser om utlänningars vistelse. Förändringen framgår av nuvarande bestämmelse i 10 kap. 3 a § UtIL.

Internationella åtaganden

Enligt artikel 1.1 b i rådets direktiv 2002/90/EG om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse skall varje medlemsstat anta lämpliga påföljder för den som i vinstsyfte avsiktligt hjälper en utlänning som inte är medborgare i en medlemsstat att vistas på en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars vistelse.

Enligt artikel 1.1 i rådets rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de överträdelse som anges i artiklarna 1 och 2 i rådsdirektivet är belagda med straffrättsliga påföljder som är effektiva, proportionella och avskräckande och som kan medföra utlämning. I tillämpliga fall kan medlemsstaterna förena dessa straffrättsliga påföljder med förverkande av de transportmedel som använts för att begå brottet, förbud mot att direkt eller genom mellanhand utöva den yrkesverksamhet under vilken brottet begicks samt utvisning.

Enligt artikel 6 i FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling skall varje part vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga hjälp till olovlig vistelse, om gärningen begås uppsåtligt och i vinstsyfte.

Utvidgning av straffbestämmelsen till att avse all vistelse som strider mot utlänningslagen

Kommittén har föreslagit att, eftersom en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan att ha det tillstånd som krävs och utan att söka sådant tillstånd kan straffas, bör även den som hjälper utlämningen med att olovligen vistas här kunna straffas. Detta motiveras med att en sådan gärning kan utgöra ett led i en organiserad människosmuggling eller människohandel.

Regeringen instämmer i kommitténs förslag. Straffbestämmelsen bör därför utvidgas till att avse hjälp till all vistelse som strider mot utlänningslagen. Detta ligger också i linje med de åtgärder som är nödvändiga att vidta för att uppfylla bestämmelserna i rådsdirektivet, rambeslutet och FN:s tilläggsprotokoll om människosmuggling.

För straffansvar bör det, liksom enligt nu gällande lag, krävas att det är fråga om ett aktivt handlande i form av ett döljande av utlämningen eller annan sådan åtgärd såväl som att gärningen utförs i vinstsyfte. Vinstsyftet

infördes i samband med att straffansvaret utvidgades till att även omfatta den som genom att dölja en utlämning eller genom annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning vid ändring av 1980 års utlänningslag (prop. 1981/82:146). Föredraganden anförde då att den som mot betalning eller annars i vinningssyfte försöker hindra verkställigheten bör kunna straffas, antingen det är fråga om en enstaka fristående handling eller gärningen utgör ett led i en större verksamhet. Med ett på detta sätt begränsat tillämpningsområde saknades anledning att låta åtgärder som rör nära anhöriga bli straffria (prop. s. 57). Detta bör alltså gälla.

Straffskärpning

Enligt artikel 1 i rambeslutet om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de överträdelser som anges i artiklarna 1 och 2 i direktivet medför effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan leda till utlämning. Till skillnad från vad som gäller beträffande artikel 1.1 a i direktivet innehåller rambeslutet ingen bestämmelse om en minsta gemensam maximipåföljd för de handlingar som anges i artikel 1.1 b.

Bestämmelser om utlämning finns i lagen (1957:668) om utlämning för brott (utlämningslagen) och i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge (den nordiska utlämningslagen). Utlämning till en utomnordisk stat får beviljas endast om den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Utlämning till medlemsstat i EU får dock beviljas om den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i sex månader eller mer. För utlämning enligt den nordiska utlämningslagen krävs endast att gärningen är belagd med straff i den ansökande staten.

Som tidigare nämnts innebär hjälp till kringgående av utlänningslagstiftningen att den viktiga principen om reglerad invandring sätts ur spel. Regeringen ser allvarligt på att behöriga myndigheters beslut i utlänningsärenden undandras verkställighet samt att enskilda utnyttjar utlämningars olovliga vistelse för kriminell verksamhet och egen vinning. I kommitténs betänkande görs en kartläggning av flertalet domar i bl.a. kopplerimål. Därav framgår att utländska kvinnor tillhandahållits bostäder i Sverige för att underlätta prostitutionsverksamhet i syfte att bl.a. ge ekonomisk vinning för gärningsmännen. Denna slags hjälp till olovlig vistelse kan inte accepteras. Kommittén har föreslagit att straffmaximum för hjälp till olovlig vistelse höjs från fängelse i ett år till fängelse i högst tre år och att möjligheten att döma till böter tas bort. Regeringen delar kommitténs bedömning att straffet för hjälp till olovlig vistelse bör skärpas. Med beaktande av enhetligheten i vårt straffrättsliga system föreslås dock att påföljden bör bestämmas till fängelse i högst två år. Den föreslagna straffskalan uppfyller rambeslutets krav på att hjälp till olovlig vistelse skall kunna medföra utlämning.

Den omständigheten att det för straffansvar förutsätts vinstsyfte innebär att handlingar som utförs av ideella skäl undantas från

straffansvar, vilket gör att behovet av en möjlighet att döma till böter får anses begränsad. Det kan dock finnas fall som inte är så straffvärda att fängelse bör komma i fråga. Regeringen anser därför, till skillnad från vad kommittén har föreslagit, att möjligheten att döma till böter vid förmildrande omständigheter bör finnas kvar.

Försök, medhjälp och anstiftan

Enligt rådsdirektivet och FN:s tilläggsprotokoll skall även försök, medhjälp och anstiftan till hjälp till olovlig vistelse vara straffbelagt. Av 23 kap. 1 § brottsbalken framgår att den som har påbörjat utförandet av ett 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 fullbordat brott. För att åstadkomma att även försök till hjälp till olovlig vistelse blir kriminaliserat bör det införas en uttrycklig bestämmelse om att försök är straffbart enligt 23 kap. brottsbalken.

Eftersom fängelse ingår i straffskalan för brottet är brottsbalkens regler om medverkan tillämpliga (23 kap. 4 § brottsbalken). Någon uttrycklig bestämmelse om anstiftan och annan medhjälp behöver därför inte införas.

Konkurrensfrågor

Hovrätten för Västra Sverige har pekat på den konkurrenssituation som kan uppstå vid prövning av brottet människohandel för sexuella ändamål enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken och hjälp till olovlig vistelse.

Brottet människohandel för sexuella ändamål och hjälp till olovlig vistelse har, som kommittén angivit i författningskommentaren till sin utredning, olika skyddsintressen. Det första riktar sig mot person och det senare mot staten. Sedvanliga konkurrensregler skall tillämpas. Åtal kan således väckas för flera brott.

6.7 Människosmuggling

Regeringens förslag: Brottsrubriceringarna människosmuggling och organiserande av människosmuggling införs för de gärningar som regleras i 10 kap. 2 a respektive 5 §§ utlänningslagen. Brotten graderas och straffskalorna skärps. Maximistraffet vid grovt brott höjs till fängelse i högst sex år. Även hjälp till att olovligen passera genom Sverige eller annan medlemsstat i Europeiska unionen, Norge och Island straffbeläggs. Kravet på vinstsyfte tas bort i de fall då någon uppsåtligt hjälper en utlänning att olovligen komma in i en medlemsstat i Europeiska unionen eller in i Norge eller Island.

Kommitténs förslag: Överensstämmer till viss del med regeringens förslag. Kommittén har föreslagit att straffbestämmelserna slås samman och att straffet för människosmuggling i normalfallet skall leda till fängelse i lägst två år och högst sex år. För mindre allvarligt brott föreslog kommittén ett maximistraff på tre år och att möjligheten att döma till böter skulle tas bort.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att straffbestämmelserna slås samman, att en särskild brottsrubricering för människosmuggling införs och att straffmaximum höjs. Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige*, *Stockholms tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Riksåklagaren*, *Utlänningsnämnden*, *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* och *Röda Korset* anser att ett s.k. humanitärt undantag bör införas alternativt att möjligheten att döma till böter i ringa fall bör kvarstå. Stockholms tingsrätt föreslår att ett humanitärt undantag kan utformas på så sätt att som påföljd föreskrivs böter, (eller böter eller fängelse i högst sex månader) eller som hel eftergift av påföljd. Malmö tingsrätt ställer sig tveksam till lämpligheten att slå samman de två straffbestämmelserna. Om förslaget om en gemensam straffbestämmelse införs förordar tingsrätten, liksom Hovrätten för Västra Sverige och Riksåklagaren, att brottet delas in i tre svårhetsgrader och att rekvisiten för i vart fall grovt brott anges i lagtexten. *Sveriges Advokatsamfund* välkomnar förslagen i betänkandet ifråga om att stävja människosmuggling och människohandel och instämmer i huvudsak med de övergripande förslagen i betänkandet. Samfundet har dock starka invändningar mot den föreslagna straffsatsen för normalgraden av brottet. *Brottsoffermyndigheten* anser att kravet på vinstsyfte bör tas bort även i fråga om de förfaranden som regleras i nuvarande 10 kap. 5 § UtL för att i ännu högra grad underlätta en lagföring av brottet. *Amnesty International*, *Caritas Sverige*, *Justitia et Pax*, *Kommissionen för rättvisa och Fred inom Stockholms katolska stift*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Sverige Kristina Råd (gemensamt yttrande)* och *Stockholms kommun* anser inte att straffen för människosmuggling skall skärpas.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Sedan 1937 års utlänningslag trädde i kraft har det varit straffbart att hjälpa en utlänning att resa in i Sverige i strid mot gällande bestämmelser. I 1980 års utlänningslag gjordes även försök till sådan hjälp straffbart och år 1984 infördes straff också för förberedelse till sådant brott. Den nuvarande straffbestämmelsen för hjälp till olaglig inresa finns i 10 kap. 2 a § UtL. 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 mot föreskrifter i utlänningslagen eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen. Är brottet grovt kan dömas till fängelse i högst två år.

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. Ursprungligen var påföljden ett års fängelse. Genom 1989 års utlänningslag skärptes straffmaximum till fängelse i högst två år. Bestämmelsen finns i 10 kap. 5 § första stycket UtlL. År 1994 utvidgades bestämmelsen till att även omfatta den som hjälper en utlänning att ta sig till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige om han insåg, eller hade skälig anledning att anta att resa anordnats i vinstsyfte. I 10 kap. 5 § andra stycket infördes därför ett uttryckligt ansvar för medhjälp till brott enligt första stycket. Den nuvarande straffnivån, fängelse i högst fyra år eller, om brottet är mindre allvarligt, till böter eller fängelse i högst sex månader infördes den 1 januari 1997.

I och med Sveriges inträde i Schengensamarbetet utvidgades det straffbara området till att även omfatta straffansvar för den som hjälper en utlänning att olovligt resa in i eller vistas i övriga Schengenstater, om gärningen skett i vinstsyfte. Bestämmelsen finns i dag i 10 kap. 3 a § UtlL.

Internationella åtaganden

Enligt artikel 1.1 a i rådets direktiv 2002/90/EG om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse skall varje medlemsstat anta lämpliga påföljder för var och en som avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in i eller passera genom en medlemsstats territorium i strid med denna stats lagstiftning om utlänningars inresa eller transitering. I direktivets artikel 2 anges att dessa påföljder skall tillämpas även beträffande anstiftan, medhjälp och försök till de handlingar som anges i artikel 1.1 a. Det krävs inget vinstsyfte för straffbarhet.

Enligt artikel 1.1 i rådets rambeslut skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de överträdelser som anges i rådets direktivets artiklar 1 och 2 medför effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan leda till utlämning. Vidare skall enligt artikel 1.3 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. Rambeslutets artikel 1.4 innehåller en undantagsregel som innebär att, om det är nödvändigt för att bevara enhetligheten i det nationella straffrättsliga systemet, de gärningar som anges i punkten 3 skall beläggas med frihetsstraff där den högsta straffsatsen inte får understiga sex år, förutsatt att det är ett av de strängaste straffen för brott som är lika allvarliga. Vid ministerrådets möte den 29 maj 2001, då principöverenskommelsen om innehållet i direktivet och rambeslutet träffades, enades ministerrådet om ett uttalande som innebär att de

medlemsstater som så önskar kan förbinda sig att införa en maximipåföljd på tio års fängelse.

Vidare anges i artikel 1.2 i rambeslutet att, i tillämpliga fall, kan de straffrättsliga påföljderna åtföljas av förverkande av de transportmedel som använts för att begå brott, förbud mot att direkt eller genom mellanhand utöva den yrkesverksamhet under vilken brottet begicks samt utvisning.

Enligt artikel 6 i FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling skall varje part vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga följande gärningar om de begås uppsåtligen och i vinstsyfte (a) människosmuggling samt (b) tillverkning, anskaffande, tillhandahållande eller innehav av falska rese- eller identitetshandlingar i syfte att främja människosmuggling. Även försök, medhjälp och anstiftan till dessa gärningar skall kriminaliseras.

Straffskärpning

I juni 2000 inträffade, som tidigare nämnts, en tragedi i den brittiska hamnstaden 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. Europeiska rådet uppmanade medlemsstaterna och kommissionen att intensifiera samarbetet för att bekämpa sådan gränsöverskridande brottslighet och skyndsamt vidta åtgärder för att förhindra upprepning av den tragiska händelsen.

Enligt uppgift från Rikskriminalpolisen är inte heller Sverige förskonat från denna allvarliga gränsöverskridande brottslighet. Även här förekommer det att utlänningar smugglas in i landet gömda i containrar och andra trånga lastutrymmen. Under år 2002 upptäcktes ett flertal fall i Trelleborg där personer fraktats gömda i containrar både på lastbilsflak och med järnvägsvagnar. I vissa fall upptäcktes gärningen redan i Tyskland och man kunde därmed förhindra att utlänningarna tvingades att fortsätta resan till Sverige under dessa inhumana förhållanden. Även så sent som i mars 2003 har polisen i södra Sverige för tredje gången under ett år påträffat containrar som visar att personer förts in i Sverige på detta hänsynslösa sätt. Det finns även ett flertal fall inrapporterade där utlänningar påträffats gömda i små trånga utrymmen under specialbyggda säten i bussar eller suttit instängda i biltrailers utan möjlighet att själva ta sig ut eftersom trailern endast kunnat öppnas eller stängas utifrån.

Med hänsyn till den omfattning verksamheten har fått under senare år och de allvarliga konsekvenser som den medför för såväl enskilda som samhället måste brottslighet av detta slag betraktas som allvarlig. Ett sätt för samhället att understryka det klandervärda i ett brott är att belägga det med kännbara påföljder. När det gäller att värdera skadan och faran av olika brott måste man se till straffbudets skyddsobjekt, dvs. det värde eller det intresse som straffstadgandet är avsett att skydda. Som tidigare nämnts utgör människosmuggling ett brott mot staten, vilket allmänt sett inte kan anses utgöra ett allvarligare brott än brott mot enskild. Brott mot staten riktar sig dock i förlängningen alltid mot enskilda människor. Ett fungerande samhälle har ju en mycket stor betydelse för de enskilda

människornas levnadsvillkor, allmän ordning och säkerhet m.m. Att vissa personer anser sig kunna kringgå de regler som ställs upp i utlänningslagen medför att en reglerad invandring inte längre kan upprätthållas och att de som är i störst behov av att få ett skydd i Sverige förhindras att i rimlig tid få sin sak prövad. Brottet människosmuggling kan dock inte ses isolerat som endast ett brott mot staten vad gäller den reglerade invandringen, utan självfallet måste hänsyn här även tas till vad den enskilde individen riskerar genom att smugglas hit. Ofta har den enskilde vilseletts beträffande möjligheten att få stanna i Sverige, men även utsatts för fysisk fara. De som för egen vinning tjänar pengar på att hänsynslöst utnyttja utsatta personers nödläge måste kunna riskera en kännbar påföljd oavsett om brottet kan anses rikta sig mot staten eller enskild.

Straffmaximum för brott mot 10 kap. 2 a § UtL är fängelse i högst två år och för brott mot 5 § i samma kapitel fängelse i högst fyra år. Rambeslutets bestämmelse om en minsta gemensam maximipåföljd innebär att straffskalorna i utlänningslagen måste skärpas. Enligt kommittén bör de förfaranden som i dag regleras i 10 kap. 2 a och 5 §§ UtL anses vara lika straffvärda och därför ha samma straffskala. Kommittén anger vidare att med samma straffskala bör dessutom dagens konkurrensproblem mellan dessa bestämmelser bli mindre. Kommitténs förslag innebär att straffet för människosmuggling i normalfallet skall leda till fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid mindre allvarligt brott skall dömas till fängelse i högst tre år och möjligheten att döma till böter har tagits bort.

Förslaget har kommenterats av ett flertal remissinstanser. Majoriteten av dem har inga synpunkter på det föreslagna maximistraffet på sex år, däremot finns ett flertal invändningar mot förslaget att skärpa straffet för det mindre allvarliga brottet liksom att det inte längre skall vara möjligt att döma till böter vid ringa brott.

Med beaktande av remissinstansernas synpunkter på kommitténs förslag av utformning av människosmugglingsbrottet föreslår regeringen att de förfaranden som i dag regleras i 10 kap. 2 a och 5 §§ kvarstår i två separata paragrafer med en indelning i tre svårhetsgrader. Med hänsyn till det nära sambandet mellan dessa två brott, som inte sällan överlappar varandra, delar regeringen kommitténs bedömning att straffskalorna för brotten bör vara desamma. Det allvarligaste av dessa brott bör benämnas som grov människosmuggling respektive grovt organiserande av människosmuggling. Det brott som kommittén föreslår i fall där omständigheterna är mindre allvarliga bör utgöra brott av normalgraden. Vid ringa fall av brott skall kunna föreskrivas böter eller fängelse i högst sex månader. Av misstanke- och belastningsregistren kommer det i och med de föreslagna brottsrubriceringarna att framgå om en person tidigare har misstänkts eller dömts för människosmugglingsbrott i stället för den mer allmänt hållna brottsbenämningen ”brott mot utlänningslagen”. Detta bör ha betydelse för exempelvis polis och åklagares verksamhet.

Kommittén har föreslagit att människosmuggling som inte är att betrakta som mindre allvarlig skall kunna straffas med fängelse i lägst två år och högst sex år.

När det gäller att bestämma maximipåföljdens längd för att uppfylla rambeslutets bestämmelse om en minsta gemensam maximipåföljd för människosmuggling bör en jämförelse göras med straffskalorna för andra brott. Som exempel kan bland annat nämnas andra brott som riktas mot staten som grov smuggling och grovt skattebrott eller brott mot liv och hälsa, t.ex. grovt vållande till annans död, vilka samtliga har ett straffmaximum på sex års fängelse. Det finns även åtskilliga brott med ett högre straffmaximum som t.ex. människohandel för sexuella ändamål, grov misshandel, försättande i nödläge för vilka det föreskrivs fängelse i högst tio år. Med hänsyn till enhetligheten i vårt straffrättsliga system, anser regeringen, i likhet med vad kommittén föreslagit, att undantagsregeln i rambeslutet skall utnyttjas och att maximistraffet för grov människosmuggling skall bestämmas till fängelse i högst sex år. De omständigheter som kan leda till att straffet bestäms i den övre delen av straffskalan är enligt rambeslutet att gärningen har begåtts i vinstsyfte och antingen utgjort ett led i en kriminell organisations verksamhet eller varit förenad med livsfara för de personer som utsatts för brottet. Här kan även hänvisas till artikel 6 i FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling, vari anges att försvårande omständigheter skall anses vara 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 utnyttjande, av de smugglade.

När det gäller minimistraffet finns inga lägsta tillåtna nivåer angivna i rambeslutet. Vad som sägs där är att påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande samt kunna medföra utlämning. Vid en allmän genomgång av brott med ett minimistraff på minst två år i straffskalan, dvs. den straffsats som kommittén har föreslagit, kan det konstateras att brotten kan delas in i kategorier allteftersom de inneburit fara för liv eller hälsa eller sexuell integritet t.ex. våldtäkt, grovt koppleri, människohandel för sexuella ändamål eller medfört risk för allmänfara t.ex. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse eller grovt sabotage. När det gäller andra brott som riktar sig mot staten, t.ex. grovt smugglingsbrott, 5 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och grovt skattebrott, 4 § skattebrottslagen (1971:69), gäller en straffskala om lägst sex månader och högst sex års fängelse. Vissa mycket allvarliga fall av människosmuggling kan innebära att enskilda lidit skada eller till och med omkommit. I sådana fall kan t.ex. straffbestämmelserna om grov misshandel, grovt vållande till kroppsskada eller sjukdom, eller grovt vållande till annans död bli tillämpliga vid sidan av människosmugglingsstadgandena, då de förstnämnda bestämmelserna har ett annat skyddsintresse. Eftersom människosmugglingsbrottet inte förutsätter skada eller risk för skada på person, och med beaktande av att det för brott som i det enskilda fallet har inneburit att enskilda personer skadats finns andra bestämmelser i brottsbalken, kan regeringen inte dela kommitténs bedömning att minimistraffet skall bestämmas till fängelse i två år. Regeringen föreslår i stället att minimistraffet för grov människosmuggling respektive grovt organiserande av människosmuggling bör bestämmas till fängelse i lägst sex månader och att

straffmaximum bestäms till fängelse i sex år. En sådan straffskala står i bättre proportion till andra straffskalor.

Även i de fall där omständigheterna är mindre allvarliga föreslår kommittén att en straffskärpning bör ske och att straffskalan för dessa fall skall höjas till fängelse i tre år. Regeringen delar kommitténs bedömning att normalgraden av människosmugglingsbrottet bör skärpas. För att upprätthålla enhetligheten i vårt straffrättsliga system, med beaktande av de nu föreslagna straffskalorna om fängelse i lägst sex månader och högst sex år för de grova brotten, anser regeringen dock att straffet för normalgraden av människosmugglingsbrotten kan stanna vid fängelse i högst två år.

När det gäller ringa fall av människosmuggling eller organiserande av människosmuggling, anser regeringen, i likhet med flertalet remissinsatser, att det även i fortsättningen bör vara möjligt att kunna döma till böter, eller till ett kortare fängelsestraff. Regeringen föreslår därför att påföljden vid mindre allvarligt brott skall bestämmas till böter eller fängelse i högst sex månader. I dessa fall bör det beaktas om det står klart att gärningen varit en engångsföreteelse och avsett någon enstaka person.

Av 10 kap. 3 a § UtL framgår att hjälp till olaglig inresa som riktas mot någon av de stater som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna är kriminaliserad, om gärningen har skett i vinstsyfte. Av avsnitt 4.7.2 framgår att även Irland och Förenade kungariket i dag omfattas av denna bestämmelse. Rådets direktiv medför att kravet på vinstsyfte måste tas bort när det gäller gärningar som riktar sig mot övriga medlemsstater i Europeiska unionen, Norge eller Island för att Sveriges åtagande enligt direktivet skall vara uppfyllt. Direktivet leder även till att bestämmelsen behöver utvidgas till att omfatta handlingar som innebär att någon hjälper en utlänning att passera genom Sverige eller annan medlemsstat, Norges eller Islands territorium. Kommittén gjorde i denna del bedömningen att gällande 10 kap. 3 a § UtL täcker denna situation. Regeringen delar emellertid inte kommitténs bedömning utan anser i stället att dessa situationer måste anges uttryckligen i lagen. Det skall därför anges i författningstexten till den föreslagna lydelsen av 2 a § att bestämmelsen omfattar inte bara fall när någon hjälper en utlänning att komma in i Sverige utan också då någon hjälper en utlänning att passera genom Sverige eller genom annan medlemsstat i Europeiska unionen eller Norge eller Island.

Genom de föreslagna straffskärpningarna uppfyller Sverige de krav som uppställs i rådsbesluten för att förhindra hjälp till olaglig inresa och transitering.

Humanitära klausulen och kravet på vinstsyfte

När det gäller den *s.k. humanitära klausulen* anges i artikel 1.2 i rådsdirektivet att en medlemsstat får besluta att inte införa påföljder för den som i syfte att ge humanitärt stöd till utlänningen hjälper denne att resa in i eller passera genom en medlemsstat olagligen. Arbetet inom EU syftar till att bekämpa hjälp till olaglig invandring, både i samband med

olaglig gränspassage i strikt mening och i avsikt att stödja nätverk som utnyttjar människor. Det kan dock i vissa situationer framstå som inhumant att bestraffa den som hjälper en utlänning att komma till Sverige. Det är därför viktigt att det finns möjlighet att undanta visst handlande från det straffbara området i de fall det framgår att avsikten är att av ideella skäl hjälpa en utlänning att komma hit för att söka asyl. Däremot finns ingen anledning att undanta dem som av vinstsyfte hjälper utlänningar att ta sig till Sverige från straffansvar. Handlingar som innebär att någon tjänar pengar på att hjälpa en utlänning till Sverige eller till övriga medlemsstater skall enligt rådets rambeslut medföra ett längre frihetsstraff.

I utlänningslagen är ideella handlingar straffria om de avser att främja att utlänningar reser till Sverige. Som regeringen anförde i samband med straffskärpningen i 10 kap. 5 § UtL den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:25 s. 225) är det 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 söka om asyl eller annat uppehållstillstånd. Regeringen anser därför att kravet på vinstsyfte för straffbarhet skall finnas kvar.

Brottens fullbordan

I avsnitt 4.1 finns en redogörelse för vilka regler som gäller för att en utlänning skall få resa in i och vistas i Sverige. Där framgår det att en utlänning som huvudregel skall ha pass och visering eller uppehållstillstånd för att komma in i Sverige i enlighet med gällande föreskrifter i utlänningslagen eller författning som har meddelats med stöd av lagen.

I prop. 1993/94:152 s. 13 anges att en förutsättning för straffbarhet enligt 10 kap. 2 a § är att det är fråga om inresa som sker vid sidan av passkontroll eller där utläningen passerar passkontrollen gömd eller med hjälp av förfalskade handlingar. Vidare sägs i samma prop. (s. 18) att det enbart är verksamhet som syftar till att hjälpa någon in i landet som är straffbar enligt bestämmelsen. Dessutom anförts att verksamhet som syftar till att hjälpa hit någon som omedelbart vid ankomsten har för avsikt att söka asyl inte är straffbar enligt 10 kap. 2 a § UtL. Sveriges inträde i Schengen har ändrat förutsättningarna för passerande av gränser. I lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden föreslogs att med inresa skulle avses att en utlänning passerar in över gränsen för svenskt territorium. Av 5 kap. 1 § UtIF framgår att med inre gräns avses en landgräns mot Schengenstat, samt hamnar för reguljära färjeförbindelser och flygplatser där avgående eller ankommande trafik inte kommer direkt från en ort utanför en Schengenstat. Med yttre gräns avses land- och sjögränser samt hamnar och flygplatser som inte räknas som inre gräns. Av 5 kap. 3 § UtIF framgår att inresa och utresa över en yttre gräns inte får ske utan tillstånd av polismyndigheten vid annan ort än en gränskontrollort. I 5 kap. 2 § UtIF stadgas däremot att en inre gräns får passeras utan att någon kontroll äger rum. Dessa bestämmelser grundar sig på Schengenregelverket. Av bestämmelserna följer att det inte längre för straffbarhet kan krävas att inresan skall ha skett vid sidan

om en gränskontroll eller att utlänningen passerar gränskontrollen gömd eller med hjälp av förfalskade handlingar annat än om det rör sig om passerande av en yttre gräns. Om någon däremot hjälper en utlänning att komma in i Sverige via en inre gräns skall det i stället för straffbarhet räcka att utlänningen har kommit in på svenskt territorium.

När det gäller gärningar som anges i 10 kap. 5 § krävs inte, till skillnad från 2 a §, att utlänningen tar sig in eller har för avsikt att ta sig in i Sverige olovligen. Straffbarhet förutsätts alltså inträda redan i ett tidigt skede och även om planläggandet eller organiserandet av verksamheten inte leder till att någon utlänning kommer till Sverige.

7 Tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen

7.1 Bakgrund

I Anhörigkommitténs uppdrag har ingått att utreda om möjligheterna till lagföring kan underlättas när det gäller fall av såväl människosmuggling som människohandel samt att ta ställning till vilka möjligheter som finns att ge offren för människohandel rättsligt och annat stöd så att de skall kunna bistå i utredningar om brott.

Som nämnts i avsnitt 4.1 uppställs vissa krav för att en utlänning skall få resa in i och vistas i Sverige. De som saknar erforderliga tillstånd skall i princip avvisas eller utvisas ur Sverige när de påträffas här. Detta gäller även för utlänningar som utsatts för brott eller som varit vittnen till brott begångna i Sverige i de fall som de vistas här olovligen.

Brottsutredningar som avser människosmuggling, människohandel för sexuella ändamål och annan gränsöverskridande brottslighet är ofta mycket svårutredda. En bidragande orsak till detta är att det i dag saknas en uttalad laglig grund för att låta en utländsk målsägande eller ett vittne stanna kvar i Sverige och vistas här under en brottsutredning eller rättegång. I och med att dessa personer ofta vistas här olovligen och därmed skall avvisas från Sverige kan detta innebära att åklagaren mister sin huvudsakliga bevisning i ett kommande brottmål, vilket i sin tur kan leda till att gärningsmännen går fria. Bristen på möjlighet att tillfälligt låta en utlänning stanna kvar i landet under rättsprocessen kan också innebära att gärningsmännen inte bara uppmuntras till att fortsätta med sin mycket vinstgivande verksamhet utan även att nya människosmugglare eller människohandlare lockas till den lukrativa marknaden och att ännu fler blir offer för verksamheten.

De möjligheter som i dag finns för brottsutredande personal att inhämta bevisning från utlandet är oftast förenade med höga kostnader och lång tidsutdräkt. För det fall en utländsk målsägande eller ett vittne efter ett kort förhör i Sverige återvänder till sitt hemland och det därefter under utredningen framkommer att ytterligare förhör är nödvändiga för att avsluta förundersökningen finns viss möjlighet för polis och åklagare att hålla förhör utomlands. I de flesta fall krävs en formell framställning om

rättslig hjälp som efter översättning översänds till behörig utländsk myndighet via Justitiedepartementet. Oftast är en eller fler misstänkta för brott häktade i Sverige under utredningen. Detta innebär att utredningen, både i Sverige och i förekommande fall utomlands, måste bedrivas skyndsamt. Många gånger kan det vara svårt att lokalisera var i utlandet en bevisperson befinner sig och även att få identiteten bekräftad. Om de utländska myndigheterna samtycker till att förhör kan hållas utomlands skall förutom polis och åklagare även den misstänktes försvarare närvara vid förhöret. Beroende på hur omfattande utredningen är och hur många personer i olika länder som måste höras uppstår mycket höga kostnader i samband med denna form av bevisupptagning, bl.a. för resor, översättning av dokument, tolk m.m.

Att kalla en målsägande eller vittne till rättegång i Sverige efter att denne har återvänt till hemlandet innefattar också problem. Till exempel kan rädslan för repressalier från gärningsmännen, antingen direkt mot de som utsatts för brottet eller mot deras anhöriga i hemlandet, medföra att de som kallats är ovilliga att resa hit och närvara vid en rättegång. Möjligheten att låta en utländsk målsägande eller vittne stanna kvar i Sverige under utredning och rättegång torde medföra, förutom att den bästa bevisningen finns kvar i landet, även att häktningstiderna kan komma att bli kortare och att utredningskostnaderna kan minskas.

Målsägandebegreppet

Av grundläggande betydelse för frågan om ett brott skall anses ha begåtts mot viss person är frågan om mot vem en viss typ av brottslighet anses rikta sig. För att en enskild person skall anses kunna vara målsägande, dvs. den mot vilken brott blivit begånget eller som därav blivit förnärad eller lidit skada, förutsätts att brottet i fråga anses rikta sig mot enskild och inte mot t.ex. allmänheten eller staten. Den som är målsägande har sedan rätt att bl.a. föra talan om ansvar för brottet (enskild åtalsrätt) och att föra talan om enskilt anspråk (ofta skadestånd) i samband med att allmänt åtal för brottet. Målsägande har också viss rätt till målsägandebitråde och stödperson.

Målsägandebitråde och stödperson under rättsprocessen

Genom lagen (1988:609) om målsägandebitråde har en målsägande rätt till ett eget juridiskt biträde vid förundersökning och rättegång av vissa typer av brott. Förutom vissa särskilt angivna brottsbalksbrott, (sexualbrotten, brotten mot liv och hälsa och mot frihet och frid, rån och grovt rån) gäller sedan den 1 juli 2001 också en rätt till målsägandebitråde i mål om annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde. Förutom ett särskilt starkt behov av biträde anges i förarbetena till lagen (prop. 2000/01:79 s. 40) ett krav på att bevisläget och det processuella läget i övrigt är sådant att man måste räkna med att målsäganden kommer att utsättas för ingående eller pressande förhör. En ytterligare förutsättning är att målsägandens fysiska eller psykiska

tillstånd skall vara sådant att han eller hon kan antas ha väsentlig nytta av ett juridiskt biträde.

Enligt 20 kap. 15 § rättegångsbalken har en målsägande, som hörs med anledning av åklagarens talan, rätt att åtföljas av lämplig person som personligt stöd (stödperson) under rättegången.

Någon motsvarighet till målsägandebiträde för vittnen finns inte. Vittnen har inte heller någon lagstadgad rätt att åtföljas av en stödperson under rättegången. Under den senaste tioårsperioden har i stället ideellt anordnad vittnesstödsverksamhet vuxit fram på olika håll i landet.

7.2 Tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen

Regeringens förslag: En ny bestämmelse införs i utlänningslagen som gör det möjligt att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd till utlänningar då det är befogat med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd skall göras av förundersökningsledaren. Migrationsverkets beslut skall kunna överklagas av förundersökningsledaren men inte av utlänningen. Att en utlänning beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd av denna anledning skall inte hindra att en ansökan av utlänningen om uppehållstillstånd på andra grunder prövas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer till viss del med regeringens förslag. Kommittén har föreslagit att utlänningen själv skall ansöka om uppehållstillstånd och att en utlänning som blivit offer för människohandel i samband med resan till Sverige eller under vistelsen här bör i vissa fall också kunna ges permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl enligt nu gällande bestämmelser.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller lämnat förslaget utan erinran. Några remissinstanser, bl.a. *Justitieombudsmannen*, *Hovrätten för Västra Sverige* och *Domstolsverket* anser att kriterierna för beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd bör klargöras. Hovrätten för Västra Sverige och *Malmö tingsrätt* anser att även förundersökningsledaren bör kunna ges möjlighet att ansöka om tillstånd för en s.k. bevisperson. *Brottsoffermyndigheten* anser att ett brottsoffer som medverkat i förundersökning och rättegång i vissa fall skall beredas möjlighet att få stanna kvar i Sverige permanent. *Utlänningsnämnden* anser att bestämmelsen inledningsvis bör begränsas till mål som rör människohandel eller liknande brott. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Stockholms kommun*, *Svenska Röda Korset* och *Terrafem* anser att offer för människohandel skall kunna beviljas permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl. *Barnombudsmannen*, *Jämställdhetsombudsmannen* och *Rädda Barnen* anser att barn som utsatts för grov brottslighet bör ha rätt till permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd

Eftersom utlänningar som olovligen vistas i Sverige enligt nu gällande bestämmelser i utlänningslagen i princip skall avvisas från Sverige anser regeringen, liksom kommittén föreslagit, att det i lagen skall införas en ny bestämmelse som gör det *möjligt* att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd för utländska målsägande och vittnen i syfte att underlätta lagföring av brott. Dessa tillstånd skall ges av skäl som har att göra med statens intresse och behov av utlänningens medverkan i utredningar om allvarlig brottslighet. Lagstiftningens syfte är således att lagföringen av brott skall kunna underlättas genom att de utlänningar som utsatts för brott i Sverige eller vittnen ges möjlighet att stanna kvar här under brottsutredning och rättegång i de fall där förundersökningsledaren bedömer att deras medverkan kan vara av betydelse för rättsprocessen. Regeringen finner därför skäl att ge utländska brottsoffer och vittnen, s.k. bevispersoner, en laglig möjlighet att tillfälligt stanna kvar i Sverige för att genom vittnesmål och annan bevisning bistå brottsutredande personal att lagföra brott.

Regeringen anser inte att det finns anledning att begränsa tillståndsgivningen till mål av ett visst slags brott. Således kan tidsbegränsade uppehållstillstånd av detta slag bli aktuella inte bara i utredningar om människohandel för sexuella ändamål, utan också i utredningar om organiserad människosmuggling eller andra brott. En förutsättning måste i samtliga fall vara att brottsutredande myndigheter bedömer att personens närvaro är viktig i den fortsatta utredningen.

Vem skall ansöka om det tidsbegränsade uppehållstillståndet?

Kommittén har föreslagit att utlänningen, i samråd med förundersökningsledare och annan utredande personal, ansöker om uppehållstillstånd på grund av att hon eller han utsatts för brott eller annars utgör bevispersoner i brottsutredningen. Av praktiska skäl måste utlänningen, eventuellt med biträde av tolk, informeras av polis och åklagare om vilka möjligheter till olika uppehållstillstånd som kan finnas och om vad som kommer att gälla under vistelsetiden i form av boende, försörjning etc. Därtill kommer naturligtvis skyldigheterna att informera i fråga om rätt till målsägandebiträde, stödperson under rättegång m.m. enligt gällande regler.

Vidare föreslår kommittén att förundersökningsledaren skall avge ett yttrande till Migrationsverket där det framgår hur lång tid som ett uppehållstillstånd skall ges. Längden blir beroende av hur komplicerad utredningen förväntas bli. Det kan också bli aktuellt med en förlängning av tillståndet för det fall målet tar längre tid än beräknat eller skall drivas i flera instanser.

Med hänsyn till att det egentliga syftet med att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd är att kunna beivra brott som faller under allmänt åtal, framstår det som inkonsekvent att tillståndsgivningen förutsätter en ansökan av utlänningen själv. Att ställa krav på att en målsägande eller

ett vittne själv skall ansöka om uppehållstillstånd, inte i eget intresse utan för det allmännas räkning, är mindre lämpligt.

Regeringen föreslår därför att en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd skall kunna göras av såväl polismyndighet som åklagare i egenskap av förundersökningsledare, vilka genom förhör och andra utredningsåtgärder bäst kan bedöma vikten av att målsäganden eller vittnet är personligen närvarande under rättsprocessen och därmed avgöra om utlänningsen kan antas ha betydelse som bevisperson. För att kunna göra bedömningen vilken betydelse personens uppgifter kan ha i formellt bevishänseende krävs en samlad bedömning av vad som framkommit under förundersökningen. Det är en bedömning som åklagare gör utifrån förundersökningsprotokollet i samband med beslut om åtal och med angivande av den bevisning som han eller hon åberopar i målet, t.ex. vilka personer som skall höras som målsägande eller vittnen under brottmålsrättegången. Även om åklagare för det mesta är förundersökningsledare i ärenden om t.ex. människohandel för sexuella ändamål, talar mycket för att även polismyndighet i samband med förundersökningen (i de fall åklagare inte är förundersökningsledare) bör kunna ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländsk bevisperson; precis som när det gäller att vidta andra polisiära åtgärder under en förundersökning.

Med anledning av de påpekanden som gjorts av remissinstanserna anser regeringen att det finns skäl att omformulera och förtydliga kommitténs författningsförslag så att det direkt av lagtexten framgår att en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd skall göras av förundersökningsledaren. Innan en ansökan lämnas in till Migrationsverket bör förundersökningsledaren lämpligen samråda med bevispersonen om hans eller hennes vilja att stanna kvar i Sverige och överväga om utlänningsen kan komma att ha betydelse som bevisperson i en kommande rättegång. När det gäller offer för människohandel anser regeringen att det är av vikt att dessa personer ges tid att tänka över sin situation och vilja att medverka i utredningen. Kommittén ansåg att den ordning som den föreslog medgav möjlighet att även meddela ett kortvarigt tillstånd för det fall offret har behov av betänketid i fråga om sin vilja att medverka i utredningen. Det krävs en viss tid för att ett brottsoffer skall kunna lämna sin redogörelse i en lugn och trygg miljö utan övervägande hot om avvisning eller våld från gärningsmännen. Det tidsbegränsade uppehållstillståndet innebär att brottsoffren ges tid att samla sig och fundera över sin situation. För att förhindra avvisning eller utvisning bör därför förundersökningsledaren skyndsamt ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när polisen påträffar de kvinnor eller män som utsatts för människohandel. De skall då också ges information om möjligheterna att söka annan form av uppehållstillstånd. När ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har beviljats kommer dessa personer att jämföras med i Sverige bosatta personer vad gäller hälso- och sjukvård och socialt bistånd.

Det bör påpekas att sekretess enligt 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) kommer att gälla hos Migrationsverket för många av de uppgifter från förundersökningen som förundersökningsledaren lämnar i ansökan om det tidsbegränsade uppehållstillståndet.

För det fall Migrationsverket skulle finna anledning att inte bevilja förundersökningledarens ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd för en målsägande eller vittne bör förundersökningledaren ges möjlighet att överklaga detta beslut. Utlänningslagen måste därför ändras så att det där framgår att förundersökningledaren ges rätt att överklaga Migrationsverkets beslut till Utlänningsnämnden. Utlänningen själv bör dock inte kunna överklaga ett sådant avslagsbeslut.

Tillståndstiden

I ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd bör anges hur lång tid förundersökningledaren beräknar att bevispersonens medverkan i brottsutredning och rättegång anses nödvändig. Regeringen föreslog i lagrådsremissen att de tidsbegränsade uppehållstillstånden endast skulle ges för kortare tid än ett år för att undvika folkbokföring av de personer som ansökan avser.

Lagrådet har i sitt yttrande påpekat att utredning och lagföring beroende på omständigheterna kan ta åtskillig tid i anspråk. Lagrådet anför vidare att det med hänsyn härtill kan synas osäkert om den avsedda maximitiden för tidsbegränsat tillstånd är tillräckligt lång och att den föreslagna tiden - särskilt för en del fall då förlängning av tillståndstiden är motiverad - kan leda till att syftet med tillståndsinstitutet inte uppnås fullt ut.

Det tidsbegränsade uppehållstillståndet skall kunna användas utan begränsning till vissa slags brott och det förutsätts inte att den misstänkte eller tilltalade är häktad eller att det annars är fråga om mål som skall handläggas särskilt skyndsamt. Eftersom syftet med lagförslaget är att lagföring av brott skall underlättas genom att bevispersonerna är kvar här i landet fram till dess att rättsprocessen är avslutad, delar regeringen Lagrådets bedömning att den föreslagna tidsbegränsningen kan leda till att syftet med tillståndsinstitutet inte uppnås fullt ut. Någon yttersta tidsgräns bör därför inte anges.

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan tillståndet inledningsvis ges för en kortare tid på någon eller några månader. Eftersom det inte finns någon begränsning av hur många gånger ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan förlängas, kan förundersökningledaren - beroende på hur omfattande brottsutredningen är och om målet kan komma att drivas i flera instanser - vid flera tillfällen ansöka om ny förlängning av det tidigare beviljade tillståndet. Detta innebär att berörda bevispersoner kan komma att vistas i Sverige under en längre tid, ibland överstigande ett år. I dessa fall kan det bli aktuellt att personerna folkbokförs i Sverige.

Enligt 3 § folkbokföringslagen skall den som efter inflyttning kan antas komma att under sin normala livsföring regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i landet under minst ett år folkbokföras. Av förarbetena till folkbokföringslagen (prop. 1990/91:153, s. 134) framgår att när vistelsen i landet är avsedd att vara tidsbegränsad skall folkbokföring ske när vistelsen är avsedd att uppgå till minst ett år. När en vistelse, som från början varit avsedd att vara kortare tid, förlängs bör folkbokföring ske så snart den inflyttades avsikt

att vistas här minst ett år står klart eller senast när vistelsen varat i ett år. Av 4 § folkbokföringslagen framgår att en utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd inte skall folkbokföras om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs. Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning enligt folkbokföringslagen och registrering av identitetsuppgifter m.m. Flera rättigheter och skyldigheter är beroende av folkbokföringen, t.ex. är sociala förmåner som samhället erbjuder på ett eller annat sätt kopplade till bosättningsbegreppet i folkbokföringslagen. När det gäller vård och sociala förmåner kommer de personer som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på ansökan av förundersökningsledare att erbjudas tillgång till sjuk- och hälsovård och socialt bistånd motsvarande vad som gäller för i Sverige bosatta personer. För denna krets av personer skulle en folkbokföring således inte medföra någon större skillnad vad gäller hälso- och sjukvård samt sociala förmåner. Däremot har barn och ungdomar som anses bosatta i Sverige en rätt till utbildning enligt skollagen (1985:1100).

Permanent uppehållstillstånd

Vissa av remissinstanserna har påpekat att brottsoffer som medverkat i förundersökning och rättegång i vissa fall skall beredas möjlighet att få stanna kvar i Sverige permanent, framför allt de personer som utsatts för människohandel samt barn.

Att förundersökningsledaren ges möjlighet att ansöka om tidsbegränsat uppehållstillstånd för de målsägande eller vittnen som bedöms kunna underlätta för lagföring av brott i Sverige kan naturligtvis inte tillåtas utesluta att personen själv ansöker om uppehållstillstånd i Sverige på andra grunder.

Enligt svensk rätt och praxis kan den som här har beviljats någon form av uppehållstillstånd, även ett tidsbegränsat sådant, varken överklaga det beslutet eller, normalt sett, få en ansökan om uppehållstillstånd på annan grund prövad i sak. Den som har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har i princip ingen möjlighet att få tillståndets status ändrad så länge tillståndet gäller.

Det tidsbegränsade uppehållstillståndet skall kunna ges i syfte att underlätta lagföring av brott och det förutsätts inte att ansökan görs av utlänningen själv. Nu gällande rätt kan tolkas som en begränsning av en persons möjligheter att få en ansökan om uppehållstillstånd prövad på andra grunder. Detta är givetvis inte regeringens avsikt eftersom det tidsbegränsade tillståndet har utverkats efter ansökan av annan än utlänningen själv. För att klargöra detta skall en bestämmelse införas som ger utrymme för prövning av en egen ansökan om uppehållstillstånd av utlänningen enligt 2 kap. eller 3 kap. utlänningslagen.

Regeringen bedömer att de regler som i dag finns i utlänningslagen är fullt tillräckliga för att omfatta de situationer som kan komma att uppstå vid en prövning av frågan om permanent uppehållstillstånd av bl.a. humanitära skäl för t.ex. offer för människohandel. Några ytterligare föreskrifter som tar sikte på denna situation behövs därför inte.

När det gäller barn som utsatts för brott får frågan om permanent uppehållstillstånd övervägas utifrån hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt vad barnets bästa i övrigt kräver i enlighet med 1 kap. 1 § UtL. Inte heller i detta fall behövs således någon ytterligare bestämmelse.

8 Hälsa- och sjukvård m.m.

8.1 Hälsa- och sjukvård, socialt bistånd och rätt till utbildning för målsägande och vittnen

Regeringens förslag: De målsägande och vittnen som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd för att närvara vid genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall ha tillgång till samma hälso- och sjukvård samt bistånd enligt socialtjänstlagen som i Sverige bosatta personer. Tillgången till bistånd enligt socialtjänstlagen skall gälla även under ansökningstiden. Kommuner och landsting skall ersättas av staten för de faktiska kostnader som uppkommit. Barn och ungdomar skall erbjudas utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. För denna verksamhet skall staten ersätta kommuner och landsting enligt samma grunder som gäller för asylsökande barn och ungdomar.

Kommitténs förslag: Överensstämmer till viss del med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inget att erinra mot kommitténs förslag. *Brottsoffermyndigheten, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Stockholms kommun, Rädda Barnen, Terrafem* och *RFSU* anser att de som varit offer för människohandel och eventuellt också utnyttjas sexuellt skall kunna beredas annan vård än enbart akutvård samt att barn som utsatts för brott bör ha samma rätt till vård som tillkommer barn i Sverige.

Skälen för regeringens förslag: Med hänsyn till statens intresse av att de målsägande som utsatts för brott i Sverige eller vittnen stannar kvar här under brottsutredning och rättegång måste självfallet också vissa grundläggande förmåner tillförsäkras dessa personer. Det gäller bland annat hälso- och sjukvård och socialt bistånd.

Enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Av 4 kap. 1 § framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Vistelsen i en kommun är således tillräcklig för att socialtjänstlagens regler skall gälla, men omfattningen av biståndet kan

påverkas av tiden för vistelsen och av de förhållanden under vilka utlännen vistas här. I vissa situationer, t.ex. när en person vistas i Sverige utan uppehållstillstånd kan biståndet begränsas till hjälp att ta sig hem för att där söka den övriga hjälp som behövs. Kommunen kan betala hemresan om inte behovet kan tillgodoses på annat sätt. Ett sådant synsätt är emellertid inte rimligt när det handlar om utläningar som stannar i Sverige för att närvara vid genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Det är därför viktigt att dessa personer i avvaktan på att de kan få tidsbegränsat uppehållstillstånd vid bedömning av biståndsinsatser enligt socialtjänstlagen jämföras med personer som är bosatta i vistelsekommunen. Personen är både under ansökningstiden och efter det att tillstånd beviljats beroende av kommunens insatser för både levnadsomkostnader och stödinsatser. Till detta kommer ett behov av ett boende som kan kännas tryggt under utredningstiden.

Kommunen har ett ansvar enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen att verka för att bl.a. den som utsatts för brott får stöd och hjälp. Socialnämnden bör särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Situationen för de utläningar det kan vara fråga om kan jämföras med kvinnor som utsatts för våld i hemmet genom att utlännen kan ha lika svårt att återvända till sin normala miljö. De kan även leva med en liknande hotbild. Det är viktigt att socialtjänsten i dessa ärenden samarbetar med polisen om det skydd som personerna kan behöva.

Brottsoffer som är barn kan behöva särskilda insatser på grund av att de inte kan ta hand om sig själva. Förutom ansvaret för brottsoffer i allmänhet har kommunen ett särskilt ansvar enligt socialtjänstlagen att sörja för de barn som vistas i kommunen. Socialnämnden skall enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen bland annat verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Det kan t.ex. bli aktuellt att utländska målsägande och vittnen under 18 år bör tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. De kostnader för kommunen som uppkommer vid dessa biståndsinsatser enligt socialtjänstlagen eller vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga skall ersättas av staten.

När det gäller de barn och ungdomar som vistas här med anledning av förundersökningsledarens ansökan kan också frågan om deras möjlighet att delta i utbildning m.m. bli aktuell. Dessa bör erbjudas möjlighet att delta i utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i enlighet med vad som gäller för asylsökande barn enligt förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. I de fall där det står klart att barnet kan komma att vistas i Sverige under en längre tid skall därför den kommun där barnet vistas kunna erbjuda tillgång till utbildning m.m. motsvarande vad som gäller för asylsökande barn m.fl. För denna verksamhet skall staten ersätta kommuner och landsting enligt samma grunder som gäller för asylsökande barn och ungdomar.

Ansöker utläningar som utsatts för brott, t.ex. människohandel, om permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl omfattas de av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) förutsatt

att de har rätt att vistas i Sverige under tiden som ansökan om uppehållstillstånd prövas. Det ger dem rätt till dagersättning och särskilt bidrag fram till dess att uppehållstillstånd beviljats. För rätten till boende gäller socialtjänstlagens bestämmelser. För att de personer det här är frågan om skall få insatser i form av t.ex. ett skyddat boende måste även dessa personer, vid en bedömning av biståndsinsatser enligt socialtjänstlagen, jämföras med personer som är bosatta i vistelsekommunen.

Av 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) framgår att om någon vistas inom landstinget utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård skall landstinget erbjuda sådan vård. De utlänningar för vilka förundersökningsledaren har ansökt om uppehållstillstånd och som vistas här i avvaktan på beslut har således tillgång till omedelbar vård. Med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i enlighet med 1 § hälso- och sjukvårdslagen. Begreppet hälso- och sjukvård 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. Vad som kan anses vara omedelbar vård får prövas från fall till fall av den läkare som har behandlingsansvar.

Hälso- och sjukvård för asylsökande är numera så långt möjligt organiserat på samma sätt som för befolkningen i övrigt. Ansvaret har gått över till landstingen och de kompenseras i kostnadshänseende av staten genom en schabloniserad ersättning. Enligt överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet om hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. framgår att landstingens åtaganden innebär att personer över 18 år får bl.a. omedelbar sjukvård enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen, sjukvård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort samt vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (1998:1472). För barn som inte fyllt 18 år ges ersättning för hälso- och sjukvård samt tandvård. Detta innebär att barnen får samma vård som barn vilka är bosatta i landet, vilket även inkluderar psykologisk och psykiatrisk vård.

De utlänningar som enligt förslaget har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd för att närvara under rättsprocessen i Sverige kan, beroende på de övergrepp de utsatts för som brottsoffer, vara i behov av mer omfattande vård än enbart omedelbara insatser. Enligt regeringens uppfattning bör därför dessa personer erbjudas samma hälso- och sjukvård som i Sverige bosatta personer. Även detta bör regleras genom en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet.

De kostnader som kan uppkomma i samband med att dessa utlänningar stannar kvar i Sverige kommer i första hand att påföras kommuner och landsting. Det är därför rimligt att dessa ersätts av staten för de faktiska kostnader som uppkommit. Ersättning för hälso- och sjukvård kommer således att utgå för både omedelbar vård och annan vård som lämnats. Vidare kommer staten att ersätta kommunerna för deras utgifter för bistånd enligt socialtjänstlagen och för eventuella utgifter för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

När det gäller utlänningar som av medicinska skäl enligt 2 kap. 4 § 5 UtL beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller kortare tid än ett år har en kommun rätt till ersättning för bistånd som den har betalat enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Detta är reglerat i 9 § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Regeringen har för avsikt att på liknande sätt i förordningsform reglera ersättningen till kommuner och landsting för det bistånd de betalat ut och de sjukvårdskostnader de har haft. Socialstyrelsen bör inom ramen för sitt tillsynsuppdrag informera kommunerna om de rättigheter som i dessa fall gäller enligt socialtjänstlagen samt om kommunernas möjlighet att ansöka om ersättning för uppkomna kostnader.

9 Ansvar för förvarstagna personer som tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna m.m.

9.1 Nuvarande ordning

Som framgår av avsnitt 3 har en särskild utredare haft i uppdrag att ta ställning till om det finns behov av att ändra utlänningslagens bestämmelser om behandlingen av förvarstagna personer.

Enligt proportionalitetsprincipen så som den kommer till uttryck i 1 kap. 1 § UtL skall utlänningsfrihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Utgångspunkten vid utformningen av den nuvarande ordningen för behandling av förvarstagna personer har varit att de tvångsmedel som personal vid förvarslokalerna skulle få använda skulle vara så få som möjligt men ändå tillräckliga för att personalen skulle kunna upprätthålla ordningen och säkerheten i lokalen.

Genom den lagändring som trädde i kraft den 1 oktober 1997 övergick ansvaret för förvarstagna personer från polismyndigheten till Migrationsverket. I samband med detta lagstodgades om särskilda lokaler, s.k. förvarslokaler, för vilka Migrationsverket ansvarar. Migrationsverkets förvarspersonal har befogenhet att hindra en förvarstagen person från att lämna förvarslokalen samt att under vissa förutsättningar begränsa den förvarstagnes rörelsefrihet inom förvarslokalen. En begränsning av rörelsefriheten får ske bl.a. om den är nödvändig för ordningen eller säkerheten i lokalen eller om utlänningsutgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. För att hindra någon från att rymma från lokalen får personalen, om det är nödvändigt, utöva tvång och i viss utsträckning tillgripa våld. Stödet för att använda tvång återfinns i 6 kap. 21 § UtL medan utrymnet för att straffritt tillgripa visst våld regleras i bestämmelsen om s.k. laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken. Den senare bestämmelsen innebär bl.a. att våld som är nödvändigt för att hindra rymning eller upprätthålla ordningen får tillgripas av den under vars uppsikt den förvarstagne står, om det är försvarligt. Med begreppet förvarslokal förstås inte bara den byggnad där

den förvarstagne vistas, utan hela det låsta utrymmet inklusive de rekreationsytor som finns utomhus (prop. 1996/97 s. 41).

Det förekommer emellertid att förvarstagna personer av olika skäl, exempelvis för transport till en annan förvarslokal eller för tandläkarbesök eller liknande, tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna. Enligt 6 kap. 19 § UtIL har Migrationsverket ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen av de utlänningar som vistas där. Ordalydelsen i bestämmelsen ger intrycket att området för Migrationsverkets ansvar inte sträcker sig utanför förvarslokalen.

Såsom Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna m.m. har påtalat har Justitieombudsmannen (JO) i ett beslut den 21 december 1989 uttalat att 24 kap. 2 § brottsbalken är tillämplig när en person som vårdas enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare (LVM) försöker rymma vid en tillfällig vistelse utanför ett LVM-hem. Personalen vid ett sådant hem hade således, enligt JO, rätt att ingripa och hindra en omhändertagen person från att rymma vid förrättning utanför hemmet. Det finns anledning att anta att en liknande bedömning skulle göras om en person som tillfälligt vistas utanför förvarslokalen försöker att rymma och därvid hindras av personalen.

9.2 Tillfällig vistelse utanför förvarslokalen och hindrande av rymning

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 6 kap. 19 § utlänningslagen ändras så att det klart framgår att Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av förvarstagna personer också när dessa tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller lämnat förslaget utan erinran. *Rikspolisstyrelsen* (RPS) tillstyrker förslaget och anser det innebära ett förtydligande av de befogenheter Migrationsverkets personal har när förvarstagna personer tillfälligt vistas utanför förvarslokalen. Det bör dock, enligt RPS, komma till klart uttryck att befogenheten att använda våld utanför förvarslokalen endast avser fall av transporter och tillfälliga vistelser utanför nämnda lokal. Om en förvarstagen rymt och försvunnit från platsen skall, enligt RPS, polis tillkallas för eftersökning. Vidare bör det, anser RPS, för undvikande av tillämpningsproblem närmare utvecklas var gränsen skall dras för när en förvarstagen skall anses vara försvunnen från platsen. Ändringen av 6 kap. 19 § UtIL bör, enligt RPS mening, medföra att Migrationsverket i mindre utsträckning än hittills kommer att behöva handräckning av polismyndigheterna för att utföra olika typer av förflyttningar av förvarstagna utlänningar. RPS anser att polisens resurser endast bör tas i anspråk för det fall att ett handräckningsuppdrag kräver den särskilda kompetens och de särskilda befogenheter som polisen besitter och att Migrationsverket i största möjliga utsträckning själv bör ansvara för sina transporter. RPS förordar därför att det under den fortsatta beredningen

av betänkandet görs en översyn av 6 kap. 17 § UtlL i syfte att precisera polisens skyldighet att lämna biträde vid verkställighet av förvarsbeslut. En sådan precisering bör, enligt RPS, komma till klart uttryck i lagtext eller åtminstone tydligt betonas i förarbetena. *Migrationsverket* anför att utredningens förslag ligger helt i linje med verkets uppfattning och tillstyrker förslaget. *Svenska Röda Korset* anser att Migrationsverket inte skall ges befogenhet att använda våld för att hindra rymning utanför förvarslokalen. Om Migrationsverket finner att det skulle föreligga risk för avvikande under vistelse utanför förvarslokalen och att användande av våld skulle vara nödvändigt för att förhindra detta bör, enligt Svenska Röda Korset, i stället någon annan med särskild utbildning, såsom polis eller kriminalvårdens transporttjänst, eskortera den förvarstagne. Svenska Röda Korset anser att befogenhet att använda våld även skulle medföra en utökad förpliktelse att med våld förhindra en rymning. Användandet av våld skapar, enligt Svenska Röda Korsets mening, ett oönskat avstånd mellan personal och förvarstagna och det eventuella värdet av våldsanvändande för att förhindra rymningar utanför förvarslokalen står inte i proportion till de negativa konsekvenserna.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande regleringen i 6 kap. 19 § första stycket UtlL kan leda till uppfattningen att Migrationsverkets ansvar för tillsynen av förvarstagna personer inte omfattar situationer då den förvarstagne tillfälligt vistas utanför förvarslokalen. Befogenheten att hindra en förvarstagen att rymma, och att i samband därmed tillgripa visst våld, är beroende av vem som har uppsikt över den förvarstagne när där denne vistas utanför förvarslokalen. Det är därför angeläget att det av lagtexten klart framgår att Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av förvarstagna personer inte bara i förvarslokalen, utan också när dessa personer tillfälligt vistas utanför förvarslokalen.

Det följer av 24 kap. 2 § brottsbalken att våld som är nödvändigt för att hindra rymning eller upprätthålla ordningen får tillgripas endast i den utsträckning som med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet är försvarligt, för att åtgärden skall vara straffri. Om en förvarstagen person rymt och försvunnit från platsen kan det inte råda någon tvekan om att polis skall tillkallas för eftersökning.

Det vore enligt regeringens uppfattning orimligt att avsikten med den nuvarande regleringen skulle uppfattas så att Migrationsverkets personal skulle vara förhindrad att ingripa vid ett rymningsförsök utanför förvarslokalen. Regeringen anser likväl att det är angeläget med ett förtydligande av den gällande ordningen så att det klart framgår av lagtexten att Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av förvarstagna personer också när dessa, under transport eller annars, tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna. Det bör särskilt framhållas att det inte är fråga om att ge Migrationsverket befogenhet att bedriva något polisiärt arbete vid tillsynen och behandlingen av förvarstagna personer.

Enligt 6 kap. 17 § UtlL skall polismyndigheten på begäran av Migrationsverket eller den myndighet som har fattat beslutet om förvar lämna biträde för att genomföra beslutet. Möjligheten att begära biträde från polisen finns också när det gäller att ombesörja förflyttning av den

förvarstagne. Det framgår av förarbetena till 6 kap. 17 § UtL att Migrationsverket i första hand bör anlita kriminalvårdens transporttjänst eller använda egen personal för att transportera en förvarstagen person. En begäran om biträde från polisen kan anses befogad om den förvarstagne tidigare har visat sig vålds- eller rymningsbenägen (prop. 1996/97:147 s. 40). Regeringen anser att det för närvarande inte finns anledning att ytterligare reglera polisens skyldighet att lämna biträde.

9.3 Handfängsel inom förvarsverksamheten

Regeringens bedömning: Migrationsverket bör inte ges rätt att använda handfängsel på utlänningar som hålls i förvar.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna instämmer i utredningens bedömning eller lämnar den utan erinran. *Justitieombudsmannen* har inte något att erinra mot förslaget. JO anför, att även om bestämmelsen i 6 kap. 21 § UtL i enlighet med vad som åsyftades vid dess tillkomst inte medger Migrationsverkets personal rätt att använda handfängsel (bet. s. 79, jfr prop. 1996/97:147 s. 28 och 32) så skulle en sådan rätt eventuellt kunna grundas på regeln om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken, vilket inte har behandlats av utredningen. *Migrationsverket* (dåvarande Statens Invandrarverk) har i en skrivelse till regeringen den 11 februari 2000 (UD2000/214/MAP) begärt att verket skulle få använda handfängsel inom förvarsverksamheten i vissa speciella undantagssituationer. Den gynnsamma utvecklingen på verkets förvar har dock, enligt verket, lett till att antalet incidenter där det skulle ha underlättat för personalen att lugna ner den förvarstagne med hjälp av handfängsel har minskat. Användning av handfängsel är, enligt verkets uppfattning, i dagsläget inte nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten i förvarslokalen varför verket delar utredningens slutsats.

Skälen för regeringens bedömning: De skäl som i ett tidigare skede har anförts för att införa en rätt för Migrationsverkets förvarspersonal att använda handfängsel medför inte att en ändring av de gällande bestämmelserna nu kan anses befogad. Regeringen föreslår därför inga ändringar i denna del.

10 Ekonomiska konsekvenser och genomförande

Regeringen föreslår att det skall införas en ny bestämmelse i utlänningslagen som gör det möjligt att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd till utlänningar då det är befogad med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Under den tid tillståndet gäller skall dessa utlänningar erbjudas hälso-

och sjukvård och socialt bistånd. Staten skall ersätta kommuner och landsting för de faktiska kostnader som uppkommit. Barn och ungdomar skall erbjudas möjlighet att delta i utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. För denna verksamhet skall staten ersätta kommuner och landsting med samma belopp som för asylsökande barn och ungdomar.

Hur många tidsbegränsade uppehållstillstånd som kan bli aktuella är svårt att uppskatta. Flertalet av brottsoffren lämnar landet av egen vilja efter att ha påträffats här eller efter ett kort inledande förhör. Regeringen bedömer därmed att antalet uppehållstillstånd meddelade med stöd av lagförslaget inte kommer att vara fler än högst ett tjugotal per år och att tillstånden kommer att ges för en kortare tid. Regeringen bedömer att kostnaderna som tillståndsgivningen kan medföra för kommun och landsting kan beräknas uppgå till ca 1 miljon kronor och att kostnaderna kan finansieras inom ramen för nuvarande anslag.

Regeringen föreslår vidare vissa straffskärpningar avseende brott mot utlänningslagen. Vissa kostnader, t.ex. kostnader för att genomföra bevisupptagning utomlands, minskas genom förslaget om tidsbegränsade uppehållstillstånd för målsägande och vittnen. I vissa fall kan de straff som utdöms bli längre än vad som tidigare varit fallet, vilket bedöms medföra en ökning för statens utgifter för kriminalvård i anstalt med 5 miljoner kronor. Utgiftsökningen för kriminalvården finansieras delvis genom omfördelningar inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Resterande belopp finansieras genom överföring från utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar till utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Den ändring som gäller ansvaret för förvarstagna personer innebär ett klargörande av den nuvarande ordningen. Förslaget bedöms inte medföra ökade kostnader.

Sammantaget gör regeringen den bedömningen att förslagen inte kommer att ge upphov till kostnader som kräver ökade anslag.

Förslagen avses träda i kraft den 1 oktober 2004. De ovan beskrivna överföringarna av anslagsmedel avses hanteras i samband med budgetpropositionen för 2005. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

11 Författningskommentar

2 kap.

4 a §

Paragrafen är *ny*. I avsnitt 7.2 i den allmänna motiveringen redogörs närmare för paragrafen. Av bestämmelsen framgår att utläningar som behövs för en förundersökning eller rättegång som t.ex. vittne eller målsägande skall kunna få tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige. Av bestämmelsen framgår att det endast är utläningar som vistas här som kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detta innebär att uppehållstillstånd enligt denna bestämmelse måste utverkas efter inresan och att det inte kan beviljas före inresan. Det är förundersökningsledaren som ansöker om tillståndet.

5 §

I *andra stycket* har lagts till en ny punkt. I punkten anges att första stycket inte gäller när utläningen kan beviljas eller har uppehållstillstånd enligt 4 a §. Ett uppehållstillstånd enligt 4 a § kan endast ges till en utläning som vistas här, varför en ansökan om uppehållstillstånd måste utverkas och bifallas efter inresan i dessa situationer. Undantag måste därför göras från första stycket för dessa situationer. Detta görs genom att det i den nya punkten anges att vad som sägs i första stycket inte gäller de fall då uppehållstillstånd kan beviljas eller har beviljats med stöd av 4 a §.

5 c §

Paragrafen är *ny*. Av den framgår att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats enligt 4 a § inte skall hindra utläningen från att få en egen ansökan om uppehållstillstånd prövad enligt någon av de övriga grunder för tillstånd som finns i utlänningslagen.

6 kap.

19 §

Ändringen i *första stycket* gäller främst en anpassning av lydelsen för att erhålla en bättre överensstämmelse med det förhållandet att bestämmelsen avses omfatta även personer som hålls i förvar men av någon anledning tillfälligt vistas utanför förvarslokalen. Vidare tydliggörs att Migrationsverkets ansvar omfattar *tillsynen* över förvarstagna.

När det gäller avgränsningen av Migrationsverkets befogenhet i fråga om tillsynen över förvarstagna är att märka, att fastän den formella tillsynsbefogenheten kan sägas sakna en tydlig avgränsning, så är – vilket är viktigare – befogenheten att bruka våld vid utövande av tillsynen tydligt avgränsad genom 24 kap. 2 § brottsbalken. Våld får således brukas – i försvarlig omfattning – för att hindra rymning och för att upprätthålla ordningen. I den situationen att en förvarstagen person fullföljer en rymning så långt att de tjänstemän som haft att bevaka honom förlorar kontakten med den förvarstagne kan det således

visserligen vara så att Migrationsverkets tillsynsbefogenhet gentemot den förvarstagne i och för sig kvarstår, men befogenheten att bruka våld vid utövandet av tillsynen har upphört. Uppgiften att söka och återföra den förvarstagne måste därför ankomma på polisen, som den myndighet som har de nödvändiga befogenheterna härför.

Bestämmelsen att det är Migrationsverket som har ansvaret för behandlingen och tillsynen av de utlänningar som hålls i förvar har två självklara undantag. Av *andra stycket* framgår att en utlänning som hålls i förvar under vissa förutsättningar får placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. I sådana fall är det naturligtvis huvudmännen för dessa anläggningar som har ansvaret. Av 6 kap. 20 § andra stycket framgår att lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. gäller i dessa fall. Vidare kan det, enligt 6 kap. 17 §, förekomma att polisen lämnar biträde med genomförande av ett förvarsbeslut eller med att ombesörja en förflyttning av en förvarstagen. Ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som i ett sådant fall tillfälligt förvaras eller transporteras av polisen åvilar naturligtvis polisen.

7 kap.

3 a §

Bestämmelsen är *ny* och reglerar överklagande av beslut enligt 2 kap. 4 a §. Den innebär att förundersökningsledaren får överklaga beslut om avslag på ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningar som behövs här för förundersökning eller rättegång. Bestämmelsen innebär således att tiden för tillståndet inte går att överklaga. Enligt 7 kap. 3 § kan utlänningen bl.a. överklaga beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Utlänningen skall dock inte kunna överklaga beslut om avslag på ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a §. Ett uttryckligt undantag om detta har efter *Lagrådets* påpekande införts. Undantaget har dock av redaktionella skäl förts in i denna paragraf i stället för i 7 kap. 3 § som *Lagrådet* föreslagit.

10 kap.

1 §

Bestämmelsen motsvarar 10 kap. 1 § första stycket 1 UtIL. Dock utvidgas straffansvaret till att även omfatta gärningar som begås av oaktsamhet.

Vidare justeras *första stycket* genom att kravet att utlänningen skall ha ansökt inom föreskriven tid tas bort, eftersom någon tid inom vilken utlänningen skall ha sökt uppehållstillstånd, visering eller förlängning av en visering eller uppehållstillstånd inte finns föreskriven. Bestämmelsen innebär att det straffrättsliga ansvaret hänför sig till den tid som utlänningen vistas här utan tillstånd och utan att ha sökt tillstånd eller utan att förundersökningsledaren har sökt tillstånd för utlänningen enligt 2 kap. 4 a § UtIL. Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Oaktsamhet kan förekomma t.ex. när någon som har rätt att ansöka om förlängning av uppehållstillståndet efter inresan enligt 2 kap. 5 § UtIL inte söker om förlängning utan tror att tillståndet skall förlängas automatiskt.

I *sista stycket* anges att åtal inte skall väckas i ringa fall annat än om det är motiverat från allmän synpunkt. Ringa fall kan t.ex. vara när en utlänning ger in en ansökan men att detta dröjer någon vecka efter det att tidigare gällande tillstånds giltighetstid har löpt ut eller om utlänningen vistas här en kort tid utan tillstånd.

1 a §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket UtL. I bestämmelsen har dock lagts till att det här är fråga om gärningar som är straffbara även när de begås av oaktsamhet. Exempelvis kan oaktsamhet föreligga om någon anställer en utlänning utan att kontrollera om utlänningen har arbetstillstånd.

1 b §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 10 kap. 2 § 4 UtL. Straffskalan har dock höjts till fängelse i högst ett år.

Vad som utgör yttre gräns och om passerande av yttre gräns finns bestämmelser i utlänningsförordningen. I avsnitt 6.4 i den allmänna motiveringen redogörs för dessa bestämmelser.

2 §

Paragrafen ändras på så sätt att gällande punkten 1 upphävs. Dessutom flyttas punkten 4 till 1 b §.

Vidare läggs till att den som inte gör en anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av utlänningslagen kan straffas även då gärningen begås av oaktsamhet. Detta får främst betydelse för när den anmälningsskyldighet enligt utlänningsförordningen som åligger befälhavaren på ett fartyg som har kommit till Sverige från utrikes ort eller en representant för denne inte fullgörs. Enligt t.ex. 5 kap. 12 § UtLF skall befälhavaren på ett fartyg som har kommit hit från utrikes ort eller en representant för denna till Kustbevakningen anmäla uppgifter senast 24 timmar före ankomst till destinationsorten om fartyget, besättningen, passagerarna, destinationsorten och planerad tidpunkt för avresa.

2 a §

Straffskalan skärps. Som en konsekvens av detta indelas brottet i ett brott av normalgraden samt ett grovt och ett ringa brott. Dessutom införs brottsrubriceringen människosmuggling. I *första stycket* beskrivs normalgraden av brottet. Straffvärdet för brottet påverkas av såväl antalet personer som smugglas in som motivet för handlingar och förhållandena kring inresan. Det får t.ex. anses som mer klandervärt att hjälpa in någon som tidigare avvisats eller utvisats med förbud att återvända till Sverige än att hjälpa in någon annan.

I gällande lydelse av 3 a § sägs att 2 a §, om gärningen har skett i vinstsyfte, äger motsvarande tillämpning om gärningen riktar sig mot någon av de stater som tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna. Kravet på vinstsyfte tas nu bort. Övrigt innehåll flyttas till 2 a §. Eftersom Irland och Förenade kungariket även omfattas av Schengensamarbetet i denna del (se avsnitt 4.7.2) justeras

dock ordalydelsen. Dessutom utvidgas det straffbara området till att avse passerande genom Sverige, annan medlemsstat i Europeiska unionen eller Norge eller Island. Ändringarna grundar sig på artikel 11 a i direktivet 2002/90/EG. Att hjälpa någon att passera genom ett land innebär att någon transporterar en utlänning inom ett land utan att passera någon gräns. Det kan röra sig om hela sträckan mellan två gränser eller endast någon etapp.

Ordet ”olovligen” i första stycket motsvaras delvis av vad som i dag avses med ”i strid med föreskrifter i utlänningslagen eller i en författning som har meddelats med stöd av lagen”. Eftersom det till första stycket har lagts till att gärningen även avser hjälp att komma in i eller passera genom annan medlemsstat i Europeiska unionen än Sverige eller Norge eller Island innebär olovligen även sådan hjälp i strid med dessa staters gällande författningar.

I *andra stycket* anges vad som avses med grovt brott. Grovt brott kan föreligga t.ex. då det begåtts i större omfattning och under organiserade former samt rört ett större antal personer. I andra stycket nämns vidare att om gärningsmannen fått ersättning för sin medverkan kan brottet bli att betrakta som grovt. Någon ändring i denna punkt görs inte. Det räcker således i princip med att ersättning rent faktiskt utgått. Ersättningens storlek måste dock beaktas. Har ersättningen endast bestått i visst bidrag för rent faktiska kostnader, behöver detta dock i och för sig inte medföra att brottet anses som grovt. Brottet torde vidare i allmänhet anses som grovt om det utgjort ett led i en verksamhet som avsett ett stort antal människor som hjälpts in i Sverige, vilket framgår av punkten 2. Vid bedömning om brottet är grovt skall också beaktas om utlänningen utsatts för svåra umbäranden eller fara enligt punkten 3, t.ex. genom att resa skett ombord på ett icke sjövärdigt fartyg. Omständigheter som äventyrlighet eller kan förmodas äventyra utlänningens liv eller säkerhet eller som är förenade med omänsklig eller förnedrande behandling kan också utgöra omständigheter som gör brottet grovt. Det kan till exempel röra sig om att personer göms i små trånga utrymmen i specialbyggda säten i bussar eller suttit instängda i en biltrailer utan möjlighet att själv ta sig ut eftersom trailern endast kunnat öppnas eller stängas utifrån. Punkten har kompletterats med ett uttryckligt omnämnande av gärningar som utförts under former som innebär livsfara.

Ringa fall kan vara t.ex. när någon utan ersättning hjälper en enstaka utlänning att ta sig in illegalt i Sverige. Verksamhet som bedrivits under mer organiserade former bör emellertid i allmänhet inte räknas som ringa.

I utlänningsförordningen finns föreskrifter om passerande av gränser och gränskontroll. Av dessa framgår vad som gäller för passerande av yttre gräns. För straffansvar vid passerande av yttre gräns skall mot bakgrund av dessa regler även fortsättningsvis gälla att gränskontroll har eller borde ha passerats. När det gäller passerandet av inre gräns får brottet anses vara fullbordat när utlänningen har rest in i Sverige, dvs. när utlänningen har passerat in över gränsen till svenskt land- eller sjöterritorium.

3 §

Bestämmelsens nya innehåll motsvaras helt av nuvarande punkt 2. Övriga delar av paragrafen flyttas till 3 a §. Ändringen är således enbart redaktionell.

3 a §

Delar av paragrafens nuvarande innehåll förs med ändring till 2 a §. Bestämmelsens nya innehåll motsvaras till stor del av nuvarande 3 § 1. Straffet skärps dock till fängelse i högst två år. Vidare utvidgas bestämmelsen till att omfatta hjälp till all olovlig vistelse i landet. Ändringarna grundar sig på artikel 1.1 b i rådets direktiv 2002/90/EG om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

I dag är det enbart straffbart att försöka hindra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning genom att dölja en utlänning eller genom annan sådan åtgärd. Genom utvidgningen blir det straffbart att dölja eller på annat sådant sätt hjälpa även den utlänning som uppehåller sig i Sverige utan att ha de tillstånd som krävs eller utan att ha sökt om sådana tillstånd. Även en utlänning som har rest in i Sverige och uppehåller sig här trots att han har utvisats på grund av brott och av domstol har förbjudits att återvända till Sverige vistas här olovligen. För straffansvar bör det liksom tidigare krävas att det är fråga om ett aktivt handlande i form av ett döljande av utlänningen eller annan sådan åtgärd samt att gärningen utförs i vinstsyfte.

Vidare anges i bestämmelsen att den omfattar gärningar riktade inte bara mot Sverige utan också gärningar riktade mot annan medlemsstat i Europeiska unionen eller mot Norge eller Island.

Av *andra stycket* framgår att försök till brott är straffbelagt enligt 23 kap. brottsbalken.

4 §

Första stycket förtydligas genom att rekvisitet uppsåtligen anges uttryckligen. Vidare ändras stycket på så sätt att undantag görs för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 2 och 3 §§.

5 §

Straffskalan skärps. Som en konsekvens av detta indelas brottet i ett brott av normalgraden samt ett grovt och ett ringa brott. Dessutom införs brottsrubriceringen organiserande av människosmuggling. I *första stycket* beskrivs normalgraden av brottet, vilket kan ge fängelse i högst två år.

Grovt brott kan vara då verksamheten bedrivits yrkesmässigt i mycket stor omfattning med betydande vinning och under organiserade former samt rör ett stort antal personer. Omständigheter som kan göra brottet grovt kan också vara om utlänningarna som utsätts för brottet kan tänkas utsättas för svåra umbäranden eller fara. Detsamma gäller om utlänningarnas liv eller säkerhet kan äventyras eller de riskerar att utsättas för förnedrande behandling. Det kan t.ex. också röra sig om att personer göms i små trånga utrymmen i specialbyggda säten i bussar eller planeras sitta instängda i en biltrailer utan möjlighet att själv ta sig ut eftersom trailern endast kan öppnas eller stängas utifrån. Vidare kan resan t.ex. planeras att ske ombord på ett icke sjövärdigt fartyg. Grovt

brott kan även föreligga om verksamheten har bedrivits under flera år och till betydande vinning eller om den innebär ett systematiskt utnyttjande av utlänningarnas utsatta situation.

Det kan röra sig om ringa fall i de fall det står klart att gärningen varit en engångsföreteelse och avsett någon enstaka person.

6 §

En hänvisning i *första stycket* ändras som en konsekvens av att 3 a § numera reglerar det förfarande som tidigare reglerades i 3 § 1.

7 §

En hänvisning i *första stycket* ändras som en konsekvens av att 1 a § andra stycket numera reglerar det förfarande som tidigare reglerades i 1 § andra stycket.

I *andra stycket* har ordet basbelopp i enlighet med lagen (1962:381) om allmän försäkring ersatts av ordet prisbasbelopp.

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.

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.

¹ Enligt förslag som lagts fram i SOU 2002:13

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 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.

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.

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.

Prop. 2003/04:35
Bilaga 1

När uppehållstillstånd skall ha beviljats

16 §

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.

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.

17 §

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.

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 motsvarande sätt.

Regeringen får meddela arbetstillstånd.

20 §

I fråga om arbetstillstånd tillämpas 17 och 18 §§ på motsvarande sätt.

Regeringen får ytterligare föreskrifter om

Bemyndiganden

28 §

Utöver vad som följer av 10 § får regeringen meddela föreskrifter om

1. uppehållstillstånd för studier eller besök, och
2. uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med främmande stat, samt att uppehållstillstånd får återkallas för de utlänningar som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer även i andra fall än de som anges i 25 § första stycket.

29 §

Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med främmande stat, samt att uppehållstillstånd får återkallas för de utlänningar som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer även i andra fall än de som anges i 26 § första stycket.

Regeringen skall anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 10 § till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

Prop. 2003/04:35
Bilaga 1

7 kap.

11 §

Migrationsverket får med eget yttrande överlämna ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av nämnden.

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.

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

Vad som i 16 § föreskrivs om Migrationsverket och Utlänningsnämnden gäller

Vad som i 17 § föreskrivs om Migrationsverket och Utlänningsnämnden gäller

också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende.

också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende.

Prop. 2003/04:35
Bilaga 1

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.

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

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.

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

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

att tala om något förhållande av betydelse,

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

2 a §

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

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

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

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

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 oaktsambhet har anställt en utlänning trots att utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd,

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

När omständigheterna är försvårande 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 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.

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

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

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.

Prop. 2003/04:35
Bilaga 1

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.

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.

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.

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 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.

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.

11 kap.

8 §

I ärende angående

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

2. utvisning enligt 4 kap. 3 §,

3. uppehållstillstånd enligt 2 kap. 18 §, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning,

4. verkställighet enligt denna lag om utlännningen hållits i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar, eller

I ärende angående

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

2. utvisning enligt 4 kap. 3 §,

3. uppehållstillstånd enligt 2 kap. 19 §, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning,

4. verkställighet enligt denna lag om utlännningen hållits i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar, eller

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.

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.

Rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse

Prop. 2003/04:35
Bilaga 2

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artiklarna 61 a och 63.3 b i detta,

med beaktande av Republiken Frankrikes initiativ,¹

med beaktande av Europaparlamentets yttrande², och

av följande skäl:

(1) Ett av Europeiska unionens mål är att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, vilket bland annat innebär att olaglig invandring måste bekämpas.

(2) Åtgärder bör därför vidtas för att bekämpa hjälp till olaglig invandring, både i samband med olaglig gränspassage i strikt mening och i avsikt att stödja nätverk som utnyttjar människor.

(3) Det är därför av avgörande betydelse att det görs en tillnärmning av befintliga rättsliga bestämmelser, särskilt avseende å ena sidan den exakta definitionen av överträdelsen i fråga och undantagen, vilket behandlas i detta direktiv, och å andra sidan minimibestämmelser för påföljderna, ansvar för juridiska personer och behörighet, vilket behandlas i rådets rambeslut 2002/946/RIF av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse³.

(4) Detta direktiv syftar till att definiera hjälp till olaglig invandring och följaktligen att göra genomförandet av rambeslutet 2002/946/EG mera verkkningsfullt i syfte att förebygga denna typ av brott.

(5) Detta direktiv kompletterar andra instrument som har antagits för att bekämpa olaglig invandring, olaglig anställning, människohandel och sexuellt utnyttjande av barn.

(6) När det gäller Island och Norge utgör detta direktiv en utveckling, i enlighet med det avtal som ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket⁴, av de bestämmelser i Schengenregelverket som

¹ EGT C 253, 4.9.2000, s. 1

² EGT C 276, 1.10.2001, s. 244

³ Se sidan 1 i detta nummer av EGT

⁴ EGT L 176, 10.7.1999, s. 36

omfattas av det område som avses i artikel 1 E i rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtalet⁵. Prop. 2003/04:35
Bilaga 2

(7) Förenade kungariket och Irland deltar i antagandet och tillämpningen av detta direktiv i enlighet med relevanta bestämmelser i fördragen.

(8) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning, fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv som därför inte skall vara bindande för eller tillämpligt i Danmark. Eftersom detta direktiv bygger på Schengenregelverket enligt bestämmelserna i avdelning IV i tredje delen av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, skall Danmark, i enlighet med artikel 5 i nämnda protokoll, inom en tid av sex månader efter det att rådet har antagit detta direktiv besluta huruvida det skall genomföra instrumentet i sin nationella lagstiftning.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Allmän överträdelse

1. Varje medlemsstat skall anta lämpliga påföljder för

a) den som avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in i eller passera genom en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars inresa eller transitering,

b) den som i vinstsyfte avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att vistas på en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars vistelse.

2. Varje medlemsstat får besluta att inte införa påföljder för sådant handlande som avses i punkt 1 a genom att tillämpa sin nationella lagstiftning och praxis om syftet med handlandet är att ge humanitärt stöd till personen i fråga.

⁵ EGT L 176, 10.7.1999, s. 31

Artikel 2

Prop. 2003/04:35
Bilaga 2

Anstiftan, medhjälp och försök

Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de påföljder som avses i artikel 1 även tillämpas på den som

- a) är anstiftare till,
- b) är medbrottsling i, eller
- c) försöker begå

en sådan överträdelse som avses i artikel 1.1 a eller 1.1 b.

Artikel 3

Påföljder

Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de överträdelser som avses i artiklarna 1 och 2 medför effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

Artikel 4

Genomförande

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 5 december 2004. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen 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. Kommissionen skall underrätta de övriga medlemsstaterna om detta.

Artikel 5

Upphävande

Artikel 27.1 i 1990 års Schengenkonvention skall upphävas från och med den 5 december 2004. Om en medlemsstat genomför detta direktiv i enlighet med artikel 4.1 före den dagen, skall nämnda bestämmelse

upphöra att gälla för denna medlemsstat från och med dagen för genomförandet. Prop. 2003/04:35
Bilaga 2

Artikel 6

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den dag då det offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Artikel 7

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdat i Bryssel den 28 november 2002.

På rådets vägnar
B. Haarder
Ordförande

Rådets rambeslut av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse

(2002/946/RIF)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA RAMBESLUT

med beaktande av Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 29, artikel 31 e och artikel 34.2 b i detta,

med beaktande av Republiken Frankrikes initiativ¹,
med beaktande av Europaparlamentets yttrande²,
och av följande skäl:

(1) Ett av Europeiska unionens mål är att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bland medlemsstaterna utforma gemensamma insatser på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

(2) Inom denna ram bör åtgärder vidtas för att bekämpa hjälp till olaglig invandring, både i samband med olaglig gränspassage i strikt mening och i avsikt att stödja nätverk som utnyttjar människor.

(3) Det är därför av avgörande betydelse att det görs en tillnärmning av befintliga rättsliga bestämmelser, särskilt avseende å ena sidan den exakta definitionen av överträdelsen i fråga och undantagen, vilket behandlas i rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse, och å andra sidan minimibestämmelser för påföljderna, ansvar för juridiska personer och behörighet, vilket behandlas i detta rambeslut³.

(4) Det är även av avgörande betydelse att möjliga åtgärder inte begränsas till endast fysiska personer, utan att åtgärder föreskrivs i fråga om juridiska personers ansvar.

(5) Detta rambeslut kompletterar andra instrument som har antagits för att bekämpa olaglig invandring, olaglig anställning, människohandel och sexuellt utnyttjande av barn.

(6) När det gäller Island och Norge utgör detta rambeslut en utveckling, i enlighet med det avtal som ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering

¹ EGT C 253, 4.9.2000, s. 6

² EGT C 276, 1.10.2001, s. 244

³ Se sidan 17 i detta nummer av EGT

till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket⁴, av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 E i rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtalet⁵.

(7) Förenade kungariket deltar i detta rambeslut i enlighet med artikel 5 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, som fogats till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt artikel 8.2 i rådets beslut 2000/365/EG av den 29 maj 2000 om en begäran från förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser av Schengenregelverket⁶.

(8) Irland deltar i detta rambeslut i enlighet med artikel 5 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, som fogats till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt artikel 6.2 i rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket⁷.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Påföljder

1. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de överträdelse som anges i artiklarna 1 och 2 i direktiv 2002/90/EG medför effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan leda till utlämning.

2. I tillämpliga fall kan de straffrättsliga påföljder som avses i punkt 1 åtföljas av följande åtgärder:

- Förverkande av de transportmedel som har använts för att begå brottet.

- Förbud mot att direkt eller genom mellanhand utöva den yrkesverksamhet under vilken brottet begicks.

- Utvisning.

3. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att sådana överträdelse som anges i artikel 1.1 a och, i den mån det är relevant, i artikel 2 a i direktiv 2002/90/EG, medför frihetsstraff med en

⁴ EGT L 176, 10.7.1999, s. 36

⁵ EGT L 176, 10.7.1999, s. 31

⁶ EGT L 131, 1.6.2000, s. 43

⁷ EGT L 64, 7.3.2002, s. 20

högsta straffsats som inte får understiga åtta år, om de har begåtts i vinstsyfte och under någon av följande omständigheter:

Prop. 2003/04:35
Bilaga 3

- Brottet har begåtts som ett led i en kriminell organisations verksamhet enligt rådets gemensamma åtgärd 98/733/RIF.⁸

- Brottet har varit förenat med livsfara för de personer som utsätts för brottet.

4. Om det är nödvändigt för att bevara enhetligheten i det nationella påföljdssystemet, skall de gärningar som anges i punkt 3 medföra frihetsstraff med en högsta straffsats som inte får understiga sex år, förutsatt att det är ett av de strängaste straffen för brott som är lika allvarliga.

Artikel 2

Juridiska personers ansvar

1. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för sådana överträdelser som avses i artikel 1.1 och som begås för den juridiska personens räkning av en person som har agerat antingen på egen hand eller som en del av ett organ inom den juridiska personen och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, 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.

2. Förutom i de fall som redan har angivits i punkt 1, skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person kan ställas till ansvar om brister i den övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har möjliggjort sådana överträdelser som avses i artikel 1.1 när de begås för den juridiska personens räkning av en person som är underställd denna.

3. Den juridiska personens ansvar i enlighet med punkterna 1 och 2 får inte utesluta lagföring av fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till ett brott enligt punkt 1.

⁸ EGT L 351, 29.12.1998, s. 1

Artikel 3

Prop. 2003/04:35
Bilaga 3

Påföljder för juridiska personer

1. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person som ställs 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, som

- a) frångående av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
- b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,
- c) rättslig övervakning,
- d) rättsligt beslut om likvidation.

2. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person som ställs till ansvar i enlighet med artikel 2.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder eller åtgärder.

Artikel 4

Behörighet

1. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet med avseende på sådana överträdelser som avses i artikel 1.1 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.

2. Om inte annat följer av bestämmelserna i artikel 5, kan en medlemsstat besluta att inte tillämpa eller att endast i särskilda fall eller under särskilda omständigheter tillämpa behörighetsregeln i

- punkt 1 b,
- punkt 1 c.

3. Varje medlemsstat skall 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

1. a) Varje medlemsstat som enligt sin nationella lagstiftning inte utlämnar sina egna medborgare skall vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet rörande sådana överträdelser som avses i artikel 1.1 när de begås av dess egna medborgare utanför dess territorium.

b) Varje medlemsstat skall, när någon av dess medborgare anklagas för att i en annan medlemsstat ha begått sådana överträdelser som det hänvisas till i artikel 1.1 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. För att möjliggöra åtal skall de akter, den information och de bevisföremål som rör brottet överlämnas enligt förfarandena i artikel 6.2 i den europeiska utlämningskonventionen av den 13 december 1957. Den ansökande medlemsstaten skall informeras om det åtal som väcks och om resultatet av detta.

2. I denna artikel skall ”medborgare” i en medlemsstat tolkas i enlighet med varje förklaring som denna stat avgett enligt artikel 6.1 b och 6.1 c i den europeiska utlämningskonventionen, i tillämpliga fall ändrad genom en förklaring som avgetts med avseende på konventionen om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater⁹

Artikel 6*Internationell flyktingrätt*

Detta rambeslut skall vara tillämpligt utan åsidosättande av det skydd som ges flyktingar och asylsökande enligt den internationella flyktingrätten eller andra internationella instrument som rör de mänskliga rättigheterna, särskilt medlemsstaternas uppfyllande av sina internationella åtaganden enligt artiklarna 31 och 33 i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom 1967 års New York-protokoll.

Artikel 7*Överföring av information mellan medlemsstaterna*

1. Om en medlemsstat underrättas om sådana överträdelser som avses i artikel 1.1 och som strider mot en annan medlemsstats lagstiftning om inresa och vistelse för utlänningar, skall den informera denna medlemsstat.

2. Varje medlemsstat som, på grund av en överträdelse av dess nationella lagstiftning om utlänningars inresa och vistelse, begär att en annan

⁹ EGT C 313, 23.10.1996, s. 12

medlemsstat skall väcka åtal mot sådana överträdelser som avses i artikel 1.1, skall genom en officiell rapport eller ett intyg från de behöriga myndigheterna ange vilka bestämmelser i dess lagstiftning som har överträtts.

Prop. 2003/04:35
Bilaga 3

Artikel 8

Territoriell tillämpning

Detta rambeslut skall tillämpas på Gibraltar.

Artikel 9

Genomförande

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut före den 5 december 2004.

2. Medlemsstaterna skall senast samma dag till rådets generalsekretariat och kommissionen överlämna texterna till de bestämmelser som överförs skyldigheterna enligt detta rambeslut till nationell lagstiftning. Rådet skall på grundval av en rapport som kommissionen skall utarbeta utifrån dessa uppgifter, före den 5 juni 2005 bedöma i vilken utsträckning medlemsstaterna har följt bestämmelserna i detta rambeslut.

Artikel 10

Upphävande

Bestämmelserna i artikel 27.2 och 27.3 i 1990 års Schengenkonvention skall upphävas från och med 5 december 2004. Om en medlemsstat genomför detta rambeslut i enlighet med artikel 9.1 före den dagen, skall nämnda bestämmelser upphöra att gälla för denna medlemsstat från och med dagen för genomförandet.

Artikel 11

Ikraftträdande

Detta rambeslut träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Officiella tidningen.

Utfärdat i Bryssel den 28 november 2002.

På rådets vägnar
B. Haarder
Ordförande

Tilläggsprotokoll mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

Ingress

De stater som är parter i detta protokoll,

förklarar att effektiva åtgärder för att förebygga och bekämpa människosmuggling land-, luft- och sjövägen fordrar ett allomfattande internationellt tillvägagångssätt, innefattande samarbete, informationsutbyte och andra lämpliga åtgärder, däribland socioekonomiska åtgärder, på det nationella, regionala och internationella planet,

som åberopar generalförsamlingens resolution 54/212 av den 22 december 1999, i vilken församlingen uppmanar medlemsstaterna och FN-systemet att förstärka det internationella samarbetet i fråga om internationell migration och utveckling för att ta itu med de underliggande orsakerna till migration, särskilt de som sammanhänger med fattigdom, och att maximera fördelarna med internationell migration för de berörda, och uppmanar, där så är tillämpligt, interregionala, regionala och subregionala organisationer att fortsätta att ägna sig åt frågan om migration och utveckling,

som är övertygade om behovet att ge migranter en human behandling och fullt skydd för deras rättigheter,

som beaktar den omständigheten att det, trots verksamhet företagen i andra internationella fora, inte finns något universellt instrument som beaktar alla aspekterna av människosmuggling och andra därtill relaterade frågor,

som är oroade över organiserade kriminella gruppers betydligt ökade verksamhet i fråga om människosmuggling och annan därtill relaterad brottslig verksamhet som anges i detta protokoll, vilket vållar de berörda staterna stor skada,

som även är oroade över att människosmuggling kan äventyra de berörda migranternas liv och säkerhet,

som åberopar generalförsamlingens resolution 53/111 av den 9 december 1998, i vilken församlingen beslutar att upprätta en öppen, mellanstatlig ad hoc-kommitté för att utarbeta en allomfattande internationell konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och att diskutera upprättande av bland annat ett internationellt instrument om olaglig handel med och transport av migranter, däribland sjövägen,

som är övertygade om att ett internationellt instrument mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen som kompletterar Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet skall vara till nytta för att förebygga och bekämpa denna brottslighet,

har kommit överens om följande.

Kapitel I Allmänna bestämmelser

Artikel 1 Förhållande till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

1. Detta protokoll kompletterar Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Det skall tolkas tillsammans med den konventionen.
2. Bestämmelserna i konventionen skall i tillämpliga delar gälla detta protokoll, såvida inte annat anges häri.
3. Brott som anges i artikel 6 i detta protokoll skall betraktas som brott enligt konventionen.

Artikel 2 Syfte

Detta protokolls syfte är att förebygga och bekämpa människosmuggling och främja samarbete mellan parterna i detta syfte samtidigt som de smugglade migranternas rättigheter skyddas.

Artikel 3 Definitioner

I detta protokoll avses med

- a) *människosmuggling*: främjande, i syfte att direkt eller indirekt uppnå en ekonomisk eller annan materiell vinning, av en persons olagliga inresa i en stat som är bunden av protokollet och i vilken han eller hon inte är medborgare eller stadigvarande bosatt.
- b) *olaglig inresa*: gränspassering utan att uppfylla de erforderliga villkoren för laglig inresa i den mottagande staten.
- c) *falsk rese- eller identitetshandling*: rese- eller identitetshandling,
 - i) som har förfalskats eller ändrats på ett avgörande sätt av en person eller en myndighet som inte lagligen är bemyndigad att upprätta eller utfärda sådan handling på en stats vägnar, eller
 - ii) som har otillbörligt utfärdats eller erhållits genom någon som inte varit behörig, bestickning, tvång eller på annat olagligt sätt, eller
 - iii) som används av en annan person än den rättmätige innehavaren.

d) *fartyg*: sjögående farkost av vilket slag som helst, innefattande svävare och bärplansfarkost, som används eller kan användas som transportmedel på vatten, utom krigsfartyg, hjälpfartyg eller annat fartyg som ägs eller drivs av en stat och som vid tidpunkten i fråga uteslutande används i statlig, icke-affärsdrivande tjänst.

Artikel 4 Tillämpningsområde

Såvida inte annat anges, skall detta protokoll tillämpas på förebyggande, utredning och lagföring av brott som anges i artikel 6 i detta protokoll, när brottet är gränsöverskridande till sin natur och en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig, liksom för skydd av de personers rättigheter som är utsatta för sådana brott.

Artikel 5 Migranternas straffrättsliga ansvar

Migranter skall inte åtalas med stöd av detta protokoll för att ha varit utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6 i protokollet.

Artikel 6 Kriminalisering

1. Varje part skall vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga följande gärningar när de begås uppsåtligen och i syfte att direkt eller indirekt uppnå en ekonomisk eller annan materiell vinning:

a) Människosmuggling.

b) När följande gärningar begås i syfte att möjliggöra människosmuggling,

i) tillverkning av falsk rese- eller identitetshandling,

ii) anskaffning, tillhandahållande eller innehav av sådan handling.

c) Att göra det möjligt för en person som inte är medborgare eller stadigvarande bosatt i en stat att stanna kvar där utan att uppfylla de erforderliga villkoren för att lagligen stanna kvar i staten på de sätt som anges i b i denna punkt eller på annat olagligt sätt.

2. Varje part skall också vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga följande gärningar:

a) Att försöka begå ett brott som anges i punkt 1 i denna artikel under de förutsättningar som följer av grundprinciperna i partens rättsordning.

b) Att delta som medbrottsling i ett brott som anges i punkt 1 a, 1 b i eller 1 c i denna artikel och, under de förutsättningar som följer av

grundprinciperna i partens rättsordning, delta som medbrottsling i ett brott som anges i punkt 1 b ii i denna artikel.

Prop. 2003/04:35
Bilaga 4

c) Att organisera eller förmå andra att begå ett brott som anges i punkt 1 i denna artikel.

3. Varje part skall vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att fastställa som försvårande omständigheter till de brott som anges i punkt 1 a, 1 b i och 1 c i denna artikel och, under de förutsättningar som följer av grundprinciperna i dess rättsordning, till de brott som anges i punkt 2 b och 2 c i denna artikel, omständigheter

a) som äventyrar eller som kan förmodas äventyra migranternas liv eller säkerhet, eller

b) som är förenade med omänsklig eller förnedrande behandling, däribland utnyttjande, av sådana migranter.

4. Ingen bestämmelse i detta protokoll skall hindra en part från att vidta åtgärder mot en person vars beteende utgör ett brott enligt dess nationella lagstiftning.

Kapitel II Människosmuggling till sjöss

Artikel 7 Samarbete

Parterna skall samarbeta i största möjliga utsträckning för att förebygga och bekämpa människosmuggling till sjöss på ett sätt som är förenligt med den internationella havsrätten.

Artikel 8 Åtgärder mot människosmuggling till sjöss

1. En part, som har skälig anledning att misstänka att ett fartyg som för dess flagg, eller uppger sig vara registrerat i den parten, som saknar nationalitet eller som, fast det för utländsk flagg eller vägrar att visa flagg, i själva verket har ifrågavarande parts nationalitet, ägnar sig åt människosmuggling till sjöss, har rätt att begära bistånd av andra parter för att hindra att fartyget används för sådant ändamål. En part som mottar en sådan framställning skall lämna det begärda biståndet så långt det är möjligt.

2. En part, som har skälig anledning att misstänka att ett fartyg som utövar sin rätt till fri sjöfart enligt internationell rätt och som för en annan parts flagg, eller visar en annan parts registreringsbeteckningar, och utnyttjas för människosmuggling till sjöss, får anmäla detta till flaggstaten, begära bekräftelse på registreringen och, om bekräftelse erhålls, begära tillstånd från flaggstaten att vidta lämpliga åtgärder beträffande fartyget. Flaggstaten får ge den begärande staten tillstånd att bland annat

- a) borda fartyget,
- b) genomsöka fartyget, och
- c) om bevis på att fartyget är inblandat i människosmuggling till sjöss påträffas, vidta lämpliga åtgärder beträffande fartyget och personerna och lasten ombord enligt tillstånd av flaggstaten.

3. En part som har vidtagit en åtgärd enligt punkt 2 i denna artikel skall omedelbart underrätta den berörda flaggstaten om resultatet av åtgärden.

4. En part skall snarast besvara en framställning från en annan part om att avgöra om ett fartyg som påstår sig vara registrerat där eller för dess flagg är berättigat därtill och en framställning om tillstånd gjord med stöd av punkt 2 i denna artikel.

5. I enlighet med artikel 7 i detta protokoll får en flaggstat förena sitt tillstånd med villkor som skall avtalas mellan den staten och den begärande staten, innefattande villkor om ansvar och omfattningen av de faktiska åtgärder som skall vidtas. En part skall inte vidta några ytterligare åtgärder utan uttryckligt tillstånd av flaggstaten, utom sådana åtgärder som behövs för att avhjälpa omedelbar fara för människoliv eller sådana åtgärder som följer av tillämpliga bilaterala eller multilaterala överenskommelser.

6. Varje part skall utse en myndighet eller, om så behövs, flera myndigheter, för att ta emot och besvara framställningar om biträde, bekräftelse av registrering eller av ett fartygs rätt att föra dess flagg samt tillstånd att vidta lämpliga åtgärder. Notifikation om utseende av behörig myndighet skall genom generalsekreteraren tillställas alla andra parter inom en månad efter det att myndigheten har utsetts.

7. En part som har skälig anledning att misstänka att ett fartyg utnyttjas för människosmuggling till sjöss och som saknar nationalitet, eller som kan förmodas vara ett fartyg som saknar nationalitet, får borda och genomsöka fartyget. Om bevisning som bekräftar misstankarna påträffas, skall parten vidta lämpliga åtgärder i överensstämmelse med tillämplig nationell och internationell lag.

Artikel 9 Säkerhetsbestämmelser

1. När en part vidtar åtgärder mot ett fartyg i enlighet med artikel 8 i detta protokoll, skall den

- a) trygga de ombordvarandes säkerhet och människovärdiga behandling,
- b) vederbörligen beakta behovet att inte äventyra fartygets eller dess lasts säkerhet,

c) vederbörligen beakta behovet att inte inkräkta på flaggstatens eller någon annan berörd stats affärsintressen eller rättsliga intressen,

d) med tillgängliga medel trygga att de åtgärder som vidtas med avseende på fartyget är miljömässigt sunda.

2. I de fall motiven för de vidtagna åtgärderna i enlighet med artikel 8 i protokollet visar sig vara ogrundade, skall fartyget ersättas för förlust eller skada som det har åsamkats, förutsatt att det inte har begått någon gärning som motiverar de vidtagna åtgärderna.

3. Åtgärder enligt detta kapitel skall vidtas, antas eller genomföras med vederbörligt beaktande av nödvändigheten av att inte inkräkta på eller påverka

a) kuststaters rättigheter och skyldigheter eller utövning av jurisdiktion enligt den internationella havsrätten, eller

b) flaggstatens behörighet att utöva jurisdiktion och kontroll i administrativa, tekniska och sociala frågor som berör fartyget.

4. Åtgärder som vidtagits till sjöss enligt detta kapitel får endast vidtas av krigsfartyg eller militära luftfartyg eller av andra fartyg eller luftfartyg som är tydligt markerade och indentifierbara såsom varande i statlig tjänst och är behöriga därtill.

Kapitel III Förebyggande, samarbete och andra åtgärder

Artikel 10 Information

1. Utan att det påverkar artiklarna 27 och 28 i konventionen, skall parter, särskilt sådana med gemensam gräns eller som är belägna längs farleder utefter vilka människosmuggling förekommer, i syfte att uppfylla detta protokolls syften, på ett sätt som är förenligt med deras respektive rättsordning och förvaltningssystem, utbyta information om relevanta frågor, såsom de följande:

a) Platser för in- och utresa samt färdvägar/rutter, fraktförare och transportmedel som är kända för eller misstänks för att användas av en organiserad brottslig sammanslutning som ägnar sig åt sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

b) Sådana organisationers eller organiserade brottsliga sammanslutningars identitet och metoder som är kända för eller misstänks för att användas av en organiserad brottslig sammanslutning som ägnar sig åt sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

c) Äktheten av och den riktiga formen för resehandlingar som utfärdas av en part samt stöld eller missbruk av oifyllda rese- eller identitetshandlingar.

d) Medel och metoder för att dölja och transportera människor, olaglig ändring, reproduktion, förvärv eller annat missbruk av rese- eller identitetshandlingar som utnyttjas vid begående av sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll och metoder för att upptäcka dem.

e) Erfarenhet i fråga om lagstiftning, praxis och åtgärder för att förebygga och bekämpa sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

f) Vetenskaplig och teknologisk information som är användbar för upprätthållande av lagen i syfte att förbättra varandras förmåga att förebygga, upptäcka och utreda sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll och åtala de inblandade.

2. En part som tar emot information skall bifalla en framställning från den part som har förmedlat denna om inskränkningar i rätten att använda den.

Artikel 11 Åtgärder vid gränser

1. Utan att det skall inkräkta på internationella åtaganden avseende fri rörlighet för personer, skall parterna så långt som möjligt förstärka sådan gränskontroll som kan vara nödvändig för att förebygga och upptäcka människosmuggling.

2. Varje part skall vidta lagstiftningsåtgärder eller andra lämpliga åtgärder för att så långt som möjligt förebygga att transportmedel som används av affärsdrivande fraktförare används vid förövande av brott som anges i artikel 6.1 a i detta protokoll.

3. Där så är lämpligt och utan att det skall inkräkta på tillämpliga internationella konventioner, skall dessa åtgärder innefatta åläggande av skyldighet för affärsdrivande fraktförare, inbegripet varje transportföretag eller ägare eller yrkesmässig brukare av transportmedel, att tillse att alla passagerare innehar de nödvändiga resehandlingarna för inresa i den mottagande staten.

4. Varje part skall vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med sin nationella lag för att kunna föreskriva sanktioner vid bristande uppfyllelse av de skyldigheter som anges i punkt 3 i denna artikel.

5. Varje part skall överväga att vidta åtgärder som, i enlighet med dess nationella lag, tillåter avvisning eller återkallelse av visering för personer som är delaktiga i förövande av brott som straffbeläggs i enlighet med detta protokoll.

6. Utan att det skall inkräkta på artikel 27 i konventionen, skall parterna överväga att förstärka samarbetet mellan gränskontrollmyndigheterna, bland annat genom att skapa och upprätthålla direkta kommunikationsvägar.

Artikel 12 Säkerhet och kontroll av handlingar

Varje part skall vidta nödvändiga åtgärder för att, inom ramen för tillgängliga resurser, trygga

- a) att rese- eller identitetshandlingar som den utfärdar är av sådan kvalitet att de inte enkelt kan missbrukas, förfälskas eller olagligen ändras, mångfaldigas eller utfärdas, och
- b) skydd och säkerhet för äktheten av rese- och identitetshandlingar som den har utfärdat, eller som har utfärdats på dess vägnar, samt förebyggande av olaglig tillverkning, utfärdande och användning av sådana handlingar.

Artikel 13 Handlingars äkthet och giltighet

En part skall, på begäran av en annan part, i enlighet med sin nationella lag inom skälig tid kontrollera äktheten och giltigheten för rese- eller identitetshandlingar som har utfärdats eller som påstås ha utfärdats i dess namn och som misstänks för att användas i syfte att begå sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

Artikel 14 Utbildning och tekniskt samarbete

1. Parterna skall tillhandahålla eller förbättra specialiserad utbildning för migrationspersonal och annan berörd personal för att förebygga sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll och i människovärdig behandling av migranter som har utsatts för sådana gärningar, allt under respekterande av deras rättigheter på det sätt som anges i detta protokoll.

2. Parterna skall samarbeta med varandra och med behöriga internationella organisationer, icke-statliga organisationer, andra berörda organisationer och andra delar av det civila samhället på lämpligt sätt för att säkerställa att det finns lämplig personalutbildning inom deras territorier för att förebygga, bekämpa och utrota sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll och för att skydda de migranternas rätt som har utsatts för sådant handlande. Denna utbildning skall innefatta följande:

- a) Förbättrad säkerhet och kvalitet för resehandlingar.
- b) Identifiering och upptäckt av falska rese- eller identitetshandlingar.
- c) Insamling av kriminalunderrättelseinformation, särskilt sådan som rör identifiering av organiserade brottsliga sammanslutningar som är kända eller misstänks för att begå sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll, metoder som används för transport av smugglade migranter, missbruk av rese- eller identitetshandlingar i syfte att begå sådant

handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll samt tillvägagångssätt som används för att dölja migranter vid människosmuggling.

Prop. 2003/04:35
Bilaga 4

d) Förbättring av metoder för att upptäcka smugglade personer vid konventionella och icke-konventionella gränsövergångsställen.

e) Människovärdig behandling av migranter och skydd av deras rättigheter enligt detta protokoll.

3. Parter med sakkunskap på området skall överväga att lämna tekniskt bistånd till stater som ofta är ursprungsstater eller transitstater för personer som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll. Parterna skall också göra alla ansträngningar för att tillhandahålla nödvändiga resurser, såsom fordon, datasystem och dokumentläsare, för att bekämpa sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

Artikel 15 Andra förebyggande åtgärder

1. Varje part skall vidta åtgärder för att införa eller förbättra upplysningsprogram för att höja allmänhetens medvetande om det förhållande att sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll är brottslig verksamhet som ofta utförs av organiserade brottsliga sammanslutningar i vinstsyfte och att de utgör en allvarlig fara för de berörda migranterna.

2. I enlighet med artikel 31 i konventionen skall parterna samarbeta i fråga om upplysning till allmänheten i syfte att förebygga att potentiella migranter faller offer för organiserade brottsliga sammanslutningar.

3. Varje part skall på lämpligt sätt främja eller förbättra utvecklingsprogram och samarbete på det nationella, regionala och internationella planet med beaktande av de socioekonomiska förhållanden som inverkar på migration och med särskild uppmärksamhet på ekonomiskt och socialt eftersatta områden för att ta itu med de underliggande socioekonomiska orsakerna till människosmuggling, såsom fattigdom och underutveckling.

Artikel 16 Skydds- och hjälpåtgärder

1. Vid tillämpningen av detta protokoll skall varje part, i enlighet med sina åtaganden enligt internationell rätt, vidta alla lämpliga åtgärder, om så behövs innefattande lagstiftning, för att bevara och skydda de personers rättigheter som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll, vilka rättigheter tillkommer dem enligt internationell rätt, särskilt rätten till liv och rätten att inte utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

2. Varje part skall vidta lämpliga åtgärder för att erbjuda migranter tillräckligt skydd mot våld som de kan utsättas för, antingen av enskilda personer eller grupper, därför att de är utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

3. Varje part skall ge lämplig hjälp till migranter vilkas liv eller säkerhet är i fara därför att de är utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

4. Vid tillämpning av bestämmelserna i denna artikel skall parterna beakta kvinnors och barns särskilda behov.

5. Vid frihetsberövande av en person som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll, skall parterna uppfylla sina skyldigheter enligt Wienkonventionen om konsulära förbindelser, där så är tillämpligt innefattande skyldigheten att ofördröjligen informera personen om bestämmelserna om underrättande av och meddelande med konsulära tjänstemän.

Artikel 17 Avtal och andra arrangemang

Parterna skall överväga att sluta bilaterala eller regionala avtal eller operativa arrangemang eller överenskommelser som syftar till att

a) vidta åtgärder som är de mest lämpliga och effektiva för att förebygga och bekämpa sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll, eller

b) ömsesidigt förstärka bestämmelserna i detta protokoll.

Artikel 18 Smugglade migranters återvändande

1. Varje part går med på att utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål underlätta och tillåta en persons återvändande som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll och som är dess medborgare eller har rätt att permanent vistas inom dess territorium vid tiden för återvändandet.

2. Varje part skall överväga möjligheten att, i enlighet med sin nationella lag, underlätta och tillåta en persons återvändande som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll och som hade rätt att permanent vistas inom dess territorium vid tiden för inresan i den mottagande staten.

3. På begäran av den mottagande parten skall en anmodad stat utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål bekräfta om en person som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll är dess medborgare eller har rätt att permanent vistas inom dess territorium.

4. För att underlätta en persons återvändande som utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll och som saknar erforderliga handlingar, skall den part i vilken personen är medborgare eller har rätt att permanent vistas, på begäran av den mottagande parten, utfärda sådana resehandlingar eller andra tillstånd som kan behövas för att tillåta personen att resa in i och återvända till dess territorium.
5. En part som berörs av en persons återvändande som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll skall vidta alla lämpliga åtgärder för att återvändandet sker under värdiga former och med vederbörlig hänsyn till personens säkerhet och värdighet.
6. Parterna kan samarbeta med behöriga internationella organisationer i fråga om genomförandet av denna artikel.
7. Denna artikel skall inte inkräkta på någon rättighet som tillkommer personer som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll med stöd av den mottagande partens nationella lag.
8. Denna artikel skall inte inverka på åtaganden som gjorts med stöd av annat tillämpligt bilateralt eller multilateralt fördrag eller annat tillämpligt operativt avtal eller arrangemang som helt eller delvis reglerar personers återvändande som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

Kapitel IV Slutbestämmelser

Artikel 19 Bestämmelser om förbehåll

1. Ingenting i detta protokoll skall påverka andra rättigheter, skyldigheter eller förpliktelser som stater eller enskilda personer har enligt internationell rätt, innefattande internationell humanitär rätt, internationell rätt avseende mänskliga rättigheter och särskilt, när de är tillämpliga, 1951 års konvention och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning och principen om icke-avvisning som ingår i dem.
2. De åtgärder som anges i detta protokoll skall tolkas och tillämpas på ett sätt som inte diskriminerar personer på den grunden att de är utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll. Tolkningen och tillämpningen av dessa åtgärder skall vara förenliga med internationellt erkända principer om icke-diskriminering.

Artikel 20 Tvistlösning

1. Parterna skall sträva efter att lösa tvister om tolkningen och tillämpningen av detta protokoll genom förhandlingar.
2. Tvister mellan två eller flera parter om tolkningen eller tillämpningen av detta protokoll som inte kan lösas genom förhandlingar inom skälig tid skall, på begäran av någon av dem, hänskjutas till skiljeförfarande.

Om dessa parter sex månader efter dagen för hänskjutandet till skiljeförfarande inte kan komma överens om hur skiljeförfarandet skall ske, får en av dem hänskjuta tvisten till Internationella domstolen i enlighet med dennas stadga.

Prop. 2003/04:35
Bilaga 4

3. Varje part får, när den undertecknar, ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till detta protokoll, förklara att den inte anser sig vara bunden av punkt 2 i denna artikel. De övriga parterna skall inte vara bundna av punkt 2 i denna artikel gentemot en part som har gjort ett sådant förbehåll.

4. En part som har gjort ett förbehåll i enlighet med punkt 3 i denna artikel kan när som helst häva detta genom ett meddelande till Förenta nationernas generalsekreterare.

Artikel 21 Undertecknande, ratifikation, godtagande, godkännande och anslutning

1. Detta protokoll skall stå öppet för undertecknande av alla stater från den 12 till den 15 december 2000 i Palermo, Italien, och därefter vid Förenta nationernas högkvarter i New York till den 12 december 2002.

2. Detta protokoll skall också stå öppet för undertecknande av regionala organisationer för ekonomisk integration, om minst en medlemsstat i en sådan organisation har undertecknat detta protokoll i enlighet med punkt 1 i denna artikel.

3. Detta protokoll skall ratificeras, godtas eller godkännas. Instrument avseende ratifikation, godkännande eller godtagande skall deponeras hos Förenta nationernas generalsekreterare. En regional organisation för ekonomisk integration får deponera sitt instrument avseende ratifikation, godkännande eller godtagande om minst en av dess medlemsstater har gjort detsamma. I sitt instrument avseende ratifikation, godkännande eller godtagande skall en sådan organisation förklara omfattningen av sin behörighet med avseende på frågor som täcks av detta protokoll. En sådan organisation skall också meddela depositarien om varje ändring av betydelse inom sitt behörighetsområde.

4. Detta protokoll skall stå öppet för anslutning av stater eller regionala organisationer för ekonomisk integration i vilka minst en medlemsstat är part i protokollet. Anslutningsinstrument skall deponeras hos Förenta nationernas generalsekreterare. Vid sin anslutning skall en regional organisation för ekonomisk integration förklara omfattningen av sin behörighet med avseende på frågor som täcks av protokollet. En sådan organisation skall också meddela depositarien om varje ändring av betydelse inom sitt behörighetsområde.

Artikel 22 Ikraftträdande

Prop. 2003/04:35
Bilaga 4

1. Detta protokoll träder i kraft den nittionde dagen efter dagen för deponering av det fyrtionde instrumentet avseende ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning, men det skall inte träda i kraft före konventionen. För det syfte som avses i denna punkt skall ett instrument som deponerats av en regional organisation för ekonomisk integration inte räknas utöver de instrument som deponerats av medlemsstaterna i en sådan organisation.

2. För varje stat eller regional organisation för ekonomisk integration som ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till detta protokoll efter det att det fyrtionde instrumentet har deponerats skall protokollet träda i kraft den trettionde dagen efter dagen för ifrågavarande stats eller organisations deponering av motsvarande instrument eller den dag detta protokoll träder i kraft enligt punkt 1 i denna artikel, beroende på vilken händelse som inträffar senast.

Artikel 23 Ändringar

1. Fem år efter detta protokolls ikraftträdande får en part i protokollet inkomma med ändringsförslag till Förenta nationernas generalsekreterare, som skall delge det till parterna och konventionsstatskonferensen för prövning och antagande. När parterna i detta protokoll möts vid konventionsstatskonferensen, skall de göra alla ansträngningar för att uppnå enhällighet om ändringar. Om alla ansträngningar att uppnå enhällighet har varit förgäves och ingen enighet uppnåtts, skall, som en sista utväg för att ändringen skall antas, krävas att den godtagits av en majoritet av två tredjedelar av de närvarande och röstande parterna i detta protokoll vid partskonferensen.

2. Regionala organisationer för ekonomisk integration får i frågor som faller inom deras behörighet utöva sin rösträtt enligt denna artikel med det antal röster som är lika med antalet av dess medlemsstater som är parter i detta protokoll. Sådana organisationer får inte utöva sin rösträtt när dess medlemstater utövar sin rösträtt och omvänt.

3. En ändring som antagits i enlighet med punkt 1 i denna artikel skall ratificeras, godtas eller godkännas av parterna.

4. En ändring som antagits i enlighet med punkt 1 i denna artikel träder i kraft för en part 90 dagar efter dagen för deponering hos Förenta nationernas generalsekreterare av ett instrument avseende ratifikation, godtagande eller godkännande av ändringen.

5. När en ändring träder i kraft, skall den vara bindande för de parter som har uttryckt sitt medgivande till att vara bundna av den. De övriga parterna skall fortsätta att vara bundna av bestämmelserna i detta protokoll och av tidigare ändringar som de har ratificerat, godtagit eller godkänt.

Artikel 24 Uppsägning

1. En part kan säga upp detta protokoll genom ett skriftligt meddelande till Förenta nationernas generalsekreterare. Uppsägningen träder i kraft ett år efter den dag då generalsekreteraren mottog meddelandet.
2. En regional organisation för ekonomisk integration skall upphöra att vara part i detta protokoll när alla dess medlemsstater har upphört att vara parter i detsamma.

Artikel 25 Depositarie och språk

1. Förenta nationernas generalsekreterare är depositarie för detta protokoll.
2. Originalen till detta protokoll, vars arabiska, engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska texter är lika giltiga, skall deponeras hos Förenta nationernas generalsekreterare.

Till bekräftelse härav har undertecknade befullmäktigade, därtill vederbörligen bemyndigade av sina respektive regeringar, undertecknat detta protokoll.

Sammanfattning av Anhörigkommitténs betänkande (SOU 2002:69) om Människosmuggling och offer för människohandel

Prop. 2003/04:35
Bilaga 5

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 förfalskade 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 avvisning 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 smuggla 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.

Prop. 2003/04:35
Bilaga 5

För utlänningar 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 smuglingen. 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 § UtIL. Mycket ofta hade något urkundsbrott begåtts i samband med insmuglingen 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 § UtIL. Fyra av de tilltalade dömdes för medhjälp till brott mot 10 kap. 5 § UtIL. Före lagändringen den 1 januari 1994 hade deras medverkan inte varit straffbar. Vilken effekt straffskärningen 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.

Prop. 2003/04:35
Bilaga 5

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 uppehållstillstånd 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 utlännings 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 § Util). I sådana fall blir det inte närmare utrett under vilka förhållanden de kommit till och levit 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 utlännings, 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 utlännings utsätts 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 föreslaget 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 § UtlL. 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 utlänningskontroll. 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.

Förteckning över remissinstanser över Anhörigkommitténs betänkande (SOU 2002:69) Människosmuggling och offer för människohandel

Prop. 2003/04:35
Bilaga 6

Följande 60 remissinstanser har erbjudits att yttra sig över SOU 2002:69 Människosmuggling och offer för människohandel. Remissinstanserna inom parentes har inte yttrat sig över betänkandet.

1. Riksdagens ombudsmän
2. Hovrätten för Västra Sverige
3. Stockholms tingsrätt
4. Malmö tingsrätt
5. Kammarrätten i Stockholm
6. Länsrätten i Göteborg
7. Justitiekanslern
8. Domstolsverket
9. Riksåklagaren
10. Rikspolisstyrelsen
11. Brottsoffermyndigheten
12. Statskontoret
13. Migrationsverket
14. Utlänningsnämnden
15. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, SIDA
16. Kustbevakningen
17. Riksförsäkringsverket
18. Socialstyrelsen
19. Barnombudsmannen
20. Tullverket
21. Riksrevisionsverket
22. Länsstyrelsen i Stockholms län
23. Länsstyrelsen i Skåne län
24. Länsstyrelsen i Västra Götaland
25. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet
26. Sjöfartsverket
27. Jämställdhetsombudsmannen
28. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
29. Integrationsverket
30. Stockholms kommun
31. Malmö kommun
32. Göteborg kommun
33. Stockholms läns landsting
34. Region Skåne
35. (Västra Götalandsregionen)
36. Svenska kommunförbundet
37. Landstingsförbundet
38. Sveriges Advokatsamfund
39. Svenska Röda Korset

40. Rädda Barnens riksförbund
41. Amnesty International, Svenska sektionen
42. Caritas
43. (Brottsofferjourens riksförbund)
44. (Svenska flyktingrådet)
45. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar
46. (Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd, FARR)
47. Sveriges Kristna Råd
48. (Samarbetsorganet för invandrarorganisationer, SIOS)
49. (Stiftelsen Kvinnoforum)
50. (Alla Kvinnors hus)
51. Riksförbundet för barnens rätt i samhället, BRIS
52. (Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige, ROKS)
53. (Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor, RIFFI)
54. Terrafem
55. (Kvinna till Kvinna)
56. (Sveriges Kvinnojourers Riksförbund)
57. ECPAT Sverige
58. (PLAN International Sverige)
59. Riksförbundet för sexuell upplysning, RFSU
60. (UNHCR)

Amnesty International, Caritas Sverige, Justitie et Pax, Kommissionen för Rättvisa och Fred inom Stockholms Katolska stift, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar och Sveriges Kristna Råd har inkommit med ett gemensamt yttrande.

Därutöver har även Riksförbundet Hem och Samhälle inkommit med synpunkter.

Utredningens Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m. lagförslag

Prop. 2003/04:35
Bilaga 7

6 kap.

19 §

Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem (förvarslokaler). Migrationsverket har ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen av de utlänningar som *vistas där*.

Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen har utvisats på grund av brott enligt 4 kap. 7 §,
2. utlänningen hålls avskild enligt 22 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

Ett barn under 18 år som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest

Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem (förvarslokaler). Migrationsverket har ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen *och tillsynen* av de utlänningar som *hålls i förvar*.

Sammanfattning av betänkandet
Utlandsmyndigheternas medverkan i
utlänningsärenden m.m. (SOU 2001:110) i den del
som avser behandlingen av förvarstagna i vissa
situationer

Hindrande av rymning utanför förvarslokalen

För närvarande råder det osäkerhet om huruvida Migrationsverkets personal har rätt att ingripa mot och förhindra en förvarstagen från att rymma när denne vistas utanför förvarslokalen. Utredningen föreslår att bestämmelsen i 6 kap. 19 § UtL ändras så att det klart framgår att det är Migrationsverket som ansvarar för de förvarstagna även när dessa tillfälligt vistas utanför förvarslokalen. Ändringen medför att Migrationsverkets personal med stöd av 24 kap. 2 § brottsbalken straffritt kan bruka visst våld för att förhindra rymning.

Handfängsel

Utredningen har funnit att det inte finns tillräckliga skäl att ge personalen vid Migrationsverkets förvarsenheter rätt att använda handfängsel.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m. (SOU 2001:110)

Prop. 2003/04:35
Bilaga 9

Följande remissinstanser inkommit med yttrande över betänkande (SOU 2001:110) Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärenden m.m.:

1. Justitieombudsmannen
2. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
3. Kammarrätten i Stockholm
4. Länsrätten i Skåne Län
5. Svenska Röda Korset
6. Justitiekanslern
7. Sveriges advokatsamfund
8. Rikspolisstyrelsen
9. Kriminalvårdsstyrelsen
10. Migrationsverket
11. Utlänningsnämnden
12. Integrationsverket
13. Statskontoret
14. Datainspektionen
15. Sveriges Ambassad i Ljubljana
16. Sveriges Ambassad i Gaborone
17. Sveriges Ambassad i Havanna
18. Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL)
19. Sveriges Kristna Råd

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)¹

dels att 2 kap. 5 § och 7 a §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 19 §, 10 kap. 1—6 och 7 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 1 kap. 1 a §, 2 kap. 4 a § och 5 c §, 7 kap. 3 a § samt 10 kap. 1 a och 1 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 a §

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

2 kap.

4 a §

På ansökan av förundersökningsledaren får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för kortare tid än ett år ges en utlänning som vistas här, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras.

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

5 §²

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 2 a kap. 2, 3 eller 4 § 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 § andra stycket,

4. utlänningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 4 a §, eller

4. det annars finns synnerliga skäl.

5. 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, 2 a, 3 eller 4 eller 4 § andra stycket 1 eller 2 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.

5 c §

Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd på ansökan av förundersökningsledare enligt 4 a § hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd som gjorts av utlänningen prövas.

7 a §³

En enhetlig visering, som har utfärdats av en behörig myndighet i 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, gäller i Sverige.

En enhetlig visering, som har utfärdats av en behörig myndighet i någon av de stater som har tillträtt eller anslutit sig till *Schengenkonventionen* eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna, gäller i Sverige.

Regeringen får ingå överenskommelse med en stat som sägs i första stycket om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om visering.

² Senaste lydelse 2002:1111.

³ Senaste lydelse 2000:351.

4 kap.

1 §⁴

En utlänning får avvisas

1. om han saknar pass när pass krävs för inresa eller vistelse i Sverige,
2. om han saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,
3. om det vid hans ankomst till Sverige framkommer att han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit,
4. om han vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon sådan omständighet,
5. om utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i *konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985*, eller

6. om utlänningen avvisats eller utvisats från en stat som ingår i den europeiska unionen eller från Norge eller Island och förhållandena är sådana som avses i 2 kap. 10 a § eller beslutet om avvisning eller utvisning grundats på att utlänningen har underlåtit att följa gällande bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse i staten.

Avvisning enligt första stycket får inte ske av den som vid ankomsten till Sverige hade eller som därefter, under en tid, har haft ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

6 kap.

19 §⁵

Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem (förvarslokaler). Migrationsverket har ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen av de utlänningar som *vistas där*.

Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem (förvarslokaler). Migrationsverket har ansvaret för förvarslokalerna och för behandlingen *och tillsynen* av de utlänningar som *hålls i förvar*.

Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen har utvisats på grund av brott enligt 4 kap. 7 §,
2. utlänningen hålls avskild enligt 22 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

Ett barn under 18 år som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

⁴ Senaste lydelse 2002:865.

⁵ Senaste lydelse 2000:292.

7 kap.

3 a §

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § får överklagas av förundersökningsledaren till Utlänningsnämnden.

10 kap.

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

Till böter döms en utlänning *som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att ha ansökt om ett sådant tillstånd.*

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

1 a §

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet 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 uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd. I fråga om påförande av särskild avgift gäller 7 och 8 §§.

1 b §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms en utlänning som uppsåtligen på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt Schengenkonventionen.

2 §⁶

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.

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

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

2 a §

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

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

1. utförts mot ersättning,
2. avsett ett stort antal personer,

Den som uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen komma in i eller passera genom Sverige eller annan Schengenstat döms för människosmuggling till fängelse i högst två år.

Är brottet att anse som grovt döms för grovt människosmuggling till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen

1. utförts mot ersättning,
2. utgjort ett led i en verksamhet

⁶ Senaste lydelse 2000:351.

eller
3. utförts under hänsynslösa former.

3. utförts under former som innebär livsfara för utlänningen eller annars utförts under hänsynslösa former.

Är brottet att anse som ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

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

utlänning som uppsåtligen 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.

3 a §⁷

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.

Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd uppsåtligen hjälper utlänningen att olovligen uppehålla sig i Sverige eller i en annan Schengenstat om detta görs i vinstsyfte.

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

⁷ Senaste lydelse 2000:351.

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*.

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som *uppsåtligen* 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 *av skäl som avses i 3 kap. 2 eller 3 §*.

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

5 §⁸

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.

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 döms för organiserande av människosmuggling till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt döms för grovt organiserande av människosmuggling till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen innefattar ett systematiskt utnyttjande av utlänningars utsatta situation, livsfara eller annan hänsynslöshet gentemot utlänningarna.

Är brottet att anse som ringa döms 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 brott *enligt första — tredje styckena*, om han insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom sådan verksamhet som där sägs.

⁸ Senaste lydelse 1996:1379.

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.

Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 2 a §, 3 a § 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.

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.

En fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst fastän denne inte har arbetstillstånd skall, oavsett om ansvar utkrävs enligt 1 a § *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.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2004.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-08-28

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, regeringsrådet Marianne Eliason, justitierådet Severin Blomstrand.

Enligt en lagrådsremiss den 12 juni 2003 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Ulrika Sandell, biträdd av departementssekreteraren Inger Högberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

2 kap. 4 a §

Genom den nya bestämmelsen öppnas möjlighet för Migrationsverket att efter ansökan av förundersökningsledare bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som vistas här i landet, under förutsättning att det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras under medverkan av utlänningen. Tillståndstiden skall enligt förslaget vara kortare än ett år. Avsikten är att ett tillstånd skall kunna förlängas. Om förlängning sker måste, enligt vad som framhålls i den allmänna motiveringen och i författningskommentaren, även den sammanlagda tillståndstiden underskrida ett år. Som skäl för detta anförs att utlänningen inte skall folkbokföras på grund av det tidsbegränsade tillståndet.

För fall då ett beviljat uppehållstillstånd förlängs efter ny ansökan av förundersökningsledaren kan det enligt Lagrådets mening av den föreslagna lagtexten inte utläsas något krav på att den sammanlagda tillståndstiden skall understiga ett år. Snarare torde lagförslaget som det är utformat medge en ny tillståndstid om inemot ett år i förlängningsfall. Enbart intresset av att undvika att folkbokföring kommer till stånd som följd av den aktuella typen av uppehållstillstånd kan inte ge anledning till annan slutsats.

I anslutning till det sagda noterar Lagrådet att den nya formen av tidsbegränsat uppehållstillstånd skall kunna användas utan begränsning till vissa slag av brott och att det inte förutsätts att den misstänkte eller tilltalade är häktad eller att det annars är fråga om mål som skall handläggas särskilt skyndsamt. Utredning och lagföring kan således beroende på omständigheterna ta åtskillig tid i anspråk. Med hänsyn härtill kan det synas osäkert om den avsedda maximitiden för tidsbegränsat tillstånd är tillräckligt lång. Särskilt för en del sådana fall då förlängning av medgiven tillståndstid är motiverad kan den tillämnade tidsbegränsningen tänkas leda till att syftet med tillståndsinstitutet inte uppnås fullt ut.

Lagrådet förordar att frågan om vilken yttersta tidsgräns som skall gälla för uppehållstillstånden övervägs vidare under den fortsatta beredningen av ärendet.

7 kap. 3 a §

I paragrafen, som är ny, föreskrivs att förundersökningsledaren får överklaga Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § till Utlänningsnämnden. Under föredragningen har upplysts att avsikten är att utlänningen själv inte skall ha rätt att överklaga ett sådant beslut. Emellertid föreskrivs i 7 kap. 3 § att Migrationsverkets beslut i fråga om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden. Enligt sin ordalydelse synes denna bestämmelse ge utlänningen rätt att överklaga sådana beslut som avses i den nya paragrafen. För att regleringen skall få den avsedda innebörden torde det därför vara nödvändigt att ett uttryckligt undantag införs i 7 kap. 3 §.

10 kap. 1 §

Enligt den föreslagna lydelsen av första stycket skall en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att ha ansökt om sådant tillstånd dömas till böter. Ändringen i förhållande till gällande rätt innebär främst att straffansvaret utvidgas till att även omfatta gärningar som begås av oaktsamhet. I vilka fall det är tillåtet att vistas i Sverige under ansökningstiden följer av 2 kap. 5 § andra och tredje styckena. I lagrådsremissen föreslås ett tillägg i andra stycket i den bestämmelsen som innebär att den kommer att omfatta även en utlänning som kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 2 kap. 4 a § (tidsbegränsat uppehållstillstånd efter ansökan av en förundersökningsledare). Vid lagrådsföredragningen har upplysts att avsikten är att inte heller en sådan utlänning skall kunna fällas till ansvar enligt 10 kap. 1 §. Som straffbestämmelsen är utformad kan det ifrågasättas om det nu angivna fallet kommer att vara undantaget från det straffbara området, eftersom det inte är utlänningen som ansöker om tillstånd. Enligt Lagrådets mening bör bestämmelsen förtydligas så att det inte råder någon tvekan om att en utlänning även i detta fall skall vara undantagen från straffansvar. Detta kan lämpligen ske genom att stycket ges följande utformning:

”Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att utlänningen har ansökt om ett sådant tillstånd eller en förundersökningsledare har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningen med stöd av 2 kap. 4 a §.”

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 november 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Lövdén, Ringholm, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Holmberg

Regeringen beslutar proposition 2003/04:35 Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd till målsägande och vittnen m.m.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	10 kap. 2 a, 3 a §§	302L0090
