

## **Människosmuggling och offer för människohandel. Slutbetänkande av Anhörigkommittén (SOU 2002:69)**

Remiss från utrikesdepartementet

Remisstid 19 december 2002

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande  
Som svar på remissen översänds denna promemoria.

**Föredragande borgarrådet Teres Lindberg** anför följande.

### *Bakgrund*

Anhörigkommittén, vars ursprungliga uppdrag var att utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring, gavs i november 2000 tilläggsdirektiv som innebar att de dels skulle se över utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling, dels utreda möjligheterna att underlätta lagförning när det gäller människosmuggling och människohandel liksom möjligheterna att ge offren för människohandel rättsligt och annat stöd så att de ska kunna bistå i utredningar om brott.

Slutbetänkandet presenteras i SOU 2002:69 *Människosmuggling och offer för människohandel* (en sammanfattning presenteras i *bilaga 2*). Där föreslås att straffen för människosmuggling och vissa andra brott mot utlänningslagstiftningen skärps. Straffsатserna ska höjas så att hemlig telefonavlyssning och hemlig kameraövervakning ska kunna användas. De skäl som i huvudsak framförs är att tillmötesgå EU-direktiv.

Vidare föreslås att en möjlighet till tidsbegränsade uppehållstillstånd införs för den som anses vara till nytta i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Staten ska ersätta kommunerna för kostnaderna i samband med dessa tillfälliga uppehållstillstånd.

Stockholms stad har inbjudits att lämna synpunkter på betänkandet.

### *Remisser*

Ärendet har för synpunkter remitterats till integrationsnämnden och till stadsledningskontoret.

Integrationsnämnden delar inte kommitténs uppfattning att straffen för människosmuggling bör skärpas. En straffskärpning skulle framförallt drabba de asylsökande som anser sig behöva anlita smugglare, i form av högre priser och ökad osäkerhet. Frivilligorganisationer och enskilda som hjälper flyktingar skulle drabbas av kriminalisering och hemlig övervakning på ett sätt som strider mot det allmänna rättsmedvetandet. En lagstiftning som försvårar för asylsökande att komma till Sverige ger signaler om ovilja mot flyktingar, något som ger näring åt främlingsfientlighet och försvårar integrationsarbetet. Nämnden är positiv till tidsbegränsade uppehållstillstånd för den som medverkar som informationskälla vid brottmål som rör människohandel.

Stadsledningskontoret anser att kommitténs förslag om att tidsbegränsade uppehållstillstånd införs för den som anses vara till nytta i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål är positivt. Staten bör ersätta kommunerna för kostnader i samband med detta.

### *Mina synpunkter*

Jag delar Anhörigkommitténs uppfattning att organiserad människosmuggling i vinstsyfte är ett mycket allvarligt problem.

Många asylsökande ser anlitandet av människosmugglare som enda möjligheten att ta sig ut ur det land man vill lämna och in i Europa. EU:s satsningar på gränsbevakningar, visumkrav för de flesta länder varifrån människor tvingas fly samt införandet av böter för transportföretag som tar med människor som saknar fullständiga dokumenthandlingar är några exempel på åtgärder som gör det svårare för asylsökande. Man tvingas ta sig in i EU på olaglig väg och ofta krävs hjälp för att ta sig över gränsen. Att ytterligare kriminalisera dem som hjälper flyktingar gör det ännu svårare för flyktingarna att få hjälp.

Kommitténs utredning har inte visat på vilket sätt strängare regler och hårdare straff för de som smugglar asylsökande skulle minska problemen för de som anser sig behöva den hjälpen. Sannolikt skulle strängare straff snarare leda till högre priser och större risk för inhuman behandling. Inte heller har kommittén visat något samband mellan straffvärden och omfattningen av den kriminalitet man vill komma åt.

Om en straffskärpning som gör att hemlig telefonavlyssning och hemlig kameraövervakning tillåts, samtidigt som rekvisitet ”i vinstsyfte” i vissa fall tas bort, kan enskilda och även frivilligorganisationer som hjälper asylsökande och flyktingar övervakas på ett sätt som strider mot det allmänna rättsmedvetandet.

Den förslagna straffnivån på två till sex års fängelse för människosmuggling är att jämföra med straffnivån för grovt vållande till annans död. Det finns anledning att betänka att det vanligen handlar om landsmän som, visserligen mot ersättning, hjälper bekanta. Gränsen mellan ideellt agerande och agerande i vinstsyfte är i verkligheten inte alltid tydlig.

Jag anser inte att straffen för människosmuggling ska skärpas. Åtgärder mot människosmuggling bör utgå från de bakomliggande orsakssambanden, svårigheterna för asylsökande att på legala sätt nå fram till möjliga asylländer. Kommittén nämner exempelvis möjligheten att söka asyl via ambassader.

Liksom integrationsnämnden och stadsledningskontoret ställer jag mig positiv till kommitténs förslag om att tidsbegränsade uppehållstillstånd införs för den som anses vara till nytta i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Staten bör ersätta kommunerna för kostnader i samband med detta.

Det är angeläget att de som får dessa tillfälliga uppehållstillstånd, framför allt offer för människohandel, får det stöd samt den fysiska och psykiska vård situationen kräver och att detta inte bara begränsas till akutvård. Adekvat stöd och vård i ett tidigt skede av rehabiliteringen har avgörande betydelse för dessa människors hälsa och förmåga att fungera i samhället på lång sikt.

Jag delar också Anhörigkommitténs uppfattning att offer för människohandel bör kunna beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl. Det saknas dock tydlighet när det gäller barnens situation. Förslaget ger inget särskilt skydd för barn. Jag anser att lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LvU, ska ges företräde framför utlänningslagens bestämmelser om avvisning och utvisning, för att exempelvis skydda

mycket unga kvinnor som har utsatts för människohandel. Enligt artikel 39 i FN:s Barnkonvention har barn som blivit offer för utnyttjande och annan omänsklig behandling rätt till rehabilitering och social återanpassning. Genom att ge vård till dessa unga uppfyller vi ett åtagande enligt barnkonventionen.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Stockholm den 4 december 2002

TERES LINDBERG

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. i huvudsak godkänna föredragande borgarråds synpunkter
2. därutöver anföra.

En straffskärpning för människosmuggling bör göras i enlighet med kommitténs förslag, dock bör straffrekvisitet ”i vinstsyfte” behållas.

## ÄRENDET

Anhörigkommittén, vars ursprungliga uppdrag var att utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring, gavs i november 2000 tilläggsdirektiv som innebar att de dels skulle se över utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling, dels utreda möjligheterna att underlätta lagförning när det gäller människosmuggling och människohandel liksom möjligheterna att ge offren för människohandel rättsligt och annat stöd så att de ska kunna bistå i utredningar om brott.

Slutbetänkandet presenteras i SOU 2002:69 *Människosmuggling och offer för människohandel* (en sammanfattning presenteras i bilaga 2). Där föreslås att straffen för människosmuggling och vissa andra brott mot utlänningslagstiftningen skärps. Straffsatserna ska höjas så att hemlig telefonavlyssning och hemlig kameraövervakning ska kunna användas. De skäl som i huvudsak framförs är att tillmötesgå EU-direktiv.

Vidare föreslås att en möjlighet till tidsbegränsade uppehållstillstånd införs för den som anses vara till nytta i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Staten ska ersätta kommunerna för kostnaderna i samband med dessa tillfälliga uppehållstillstånd.

Stockholms stad har inbjudits att lämna synpunkter på betänkandet.

## REMISSER

Betänkandet har remitterats till integrationsnämnden och stadsledningskontoret.

**Integrationsnämnden** beslöt den 26 november 2002 att återropa och överlämna integrationsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

*Reservation* anfördes av *Joakim Larsson m fl* (m), *Abit Dundar* (fp) samt *Dikran Demir* (kd), *bilaga 1*.

**Integrationsförvaltningens** tjänsteutlåtande av den 8 november 2002 har i huvudsak följande lydelse.

### *Bakgrund*

Anhörigkommittén, vars ursprungliga uppdrag var att utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring, gavs i november 2000 tilläggsdirektiv som innebar att de dels skulle se över utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling, dels utreda möjligheterna att underlätta lagförning när det gäller människosmuggling och människohandel liksom möjligheterna att ge offren för människohandel rättsligt och annat stöd så att de ska kunna bistå i utredningar om brott. Slutbetänkandet finns i SOU 2002:69 *Människosmuggling och offer för människohandel*. Beskrivning kring människosmuggling regleras i utlänningslagens kapitel 10. Det är enligt § 2a straffbart att hjälpa en utlänning att *resa in i Sverige* i strid med gällande bestämmelser. Straffen är böter eller fängelse i upp till två år, beroende på omständigheterna. Det är inte straffbart att ideellt hjälpa någon att komma *till Sverige* för att söka asyl eller annat uppehållstillstånd.

Det är straffbart att i vinstsyfte organisera resor till Sverige för utlänningar som inte har tillstånd att resa in i landet enligt § 5. Där spelar det ingen roll om inresan är olaglig eller om personen får asyl i Sverige, utan det avgörande är om utlännningen saknar pass och andra inresedokument och att resan är planerad och genomförs i vinstsyfte. Straffet är böter eller upp till fyra års fängelse, beroende på omständigheterna.

Det är straffbart (§ 3) att i vinstsyfte hindra verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Påföljden är böter eller fängelse i upp till ett år.

I och med Schengenavtalet utvidgades straffbestämmelserna i §§ 2a och 3 till att även avse hjälp till olaglig inresa i och vistelse i andra Schengenländer. Gällande hjälp till olaglig inresa gäller här bara om det sker i vinstsyfte. Det innebär tex. att det är straffbart att i vinstsyfte smuggla utlänningar genom Sverige till ett annat Schengenland.

År 1998 rapporterades i landet 147 gripanden för människosmuggling. Antalet sjönk successivt till 50 gripanden år 2001. Gripandena sker främst i Skåne, Göteborg och på Arlanda. Antalet som dömts för människosmuggling är betydligt färre än de rapporterade gripandena. Vanligtvis är det 1-3 personer som smugglas in av personer som själva har utländsk härkomst. Vanligt är att smugglarna är bosatta i Sverige och är släktingar eller bekanta till de som smugglas.

Den illegala invandringen ökar och människosmuggling bedrivs allt oftare av kriminella organisationer. Människosmugglingen leder till att invandringsregleringen sätts ur spel och människors liv, hälsa och egendom äventyras. Även allmänhetens stöd för asylrätten äventyras. Kommittén anser därför att utlänningslagstiftningen bör skärpas vilket också är i linje med EU:s kamp mot människosmuggling och annan olaglig invandring.

Kommittén föreslår att utlänningslagens kapitel 10, §§ 2a och 5 förs samman i en bestämmelse och att brottsrubriceringen *människosmuggling* införs för att tydliggöra lagstiftningen. Då EU-direktivet medger humanitära undantag föreslås att kravet på vinstsyfte kvarstår för de förfarande som nu regleras i § 5 (om att organisera utlänningars resor till Sverige). Det är och förblir enligt förslaget inte straffbart att ideellt hjälpa utlänningar till Sverige. Däremot är det alltid straffbart att olagligen hjälpa dem över gränsen till Sverige. Asylsökande ska ge sig till känna vid gränsen. Eftersom Schengensamarbetet innebär gemensamma yttre gränser ska den som vill söka asyl i EU ge sig till känna vid EU:s yttre gräns, oavsett vilket land den ligger i. Därför föreslår kommittén att vinstrekvisitet tas bort i § 3 gällande hjälp till inresa i andra EU stater.

För att uppfylla EU:s rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse, föreslås att straffet för människosmuggling höjs till fängelse i två till sex år. Därmed möjliggörs användandet av hemlig telefonavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid brottsutredningen.

Enligt EU-direktiv ska hjälp till olovlig vistelse vara straffbar. Därför föreslås straffansvaret i §3 utvidgas till att omfatta all hjälp till vistelse i landet som strider mot utlänningslagstiftningen. Straffsatsen höjs till max tre års fängelse och möjligheten att döma till böter tas bort.

Kommittén föreslår också en ny grund för tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall då det med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål kan anses befogat. Härigenom kan en bevisperson som är villig att medverka i fall av till exempel människohandel eller människosmuggling lagligen vistas i Sverige om hans eller hennes närvaro behövs av utredningsskäl. För vissa offer för människohandel kan förhållandena också motivera att permanent uppehållstillstånd ges. Detta bör kunna ske med stöd av utlänningslagens bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. De utlänningar som ansöker om de nu diskuterade uppehållstillstånden eller beviljas sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som föreslagits, skall ha rätt till samma hälso- och sjukvård som de utlänningar som söker asyl i Sverige. Vad gäller övriga tänkbara behov, till exempel skyddat boende, hjälp till dagligt uppehälle samt rättsligt stöd, kommer bestämmelserna i socialtjänstlagen och andra lagar att gälla. Kommuner och landsting skall ersättas av staten för kostnader som uppkommer under sådan tillfälligt vistelse. Kommittén anser att förslagen bör träda i kraft den 1 juli 2003.

#### *Förvaltningens förslag*

Förvaltningen delar kommitténs uppfattning om att organiserad människosmuggling i vinstsyfte innebär allvarliga problem. Dels drabbas de som anlitar människosmugglare, dels försvåras kontrollen av invandringen till Europa.

Enligt uppgifter som inkommit till kommittén anlidade 60 procent av de asylsökande som kom till Sverige förra året människosmugglare för att ta sig hit. För många är flyktingsmugglarna lösningen på deras problem med att ta sig ut ur de land de vill lämna och in i Europa. EU:s satsningar på gränsbevakningar, visumkrav för de flesta länder varifrån människor tvingas fly, införande av böter för transportörsbolag som tar med människor som reser utan fullständiga

dokumenthandlingar är några exempel på åtgärder som gör det svårare för asylsökande. De blir tvungna att ta sig in i EU på olaglig väg och ofta krävs hjälp för att ta sig över gränsen. Att ytterligare kriminalisera de som hjälper flyktingar gör det ännu svårare för flyktingar att få hjälp.

Kommitténs utredning har inte visat på vilket sätt strängare regler och hårdare straff för de som smugglar asylsökande skulle minska problemen för de som anser sig behöva den hjälpen. Sannolikt skulle stängare straff snarare leda till högre priser och större risk för inhuman behandling av de asylsökande då smugglarna skulle ta större risker för egen del. Inte heller har kommittén visat något samband mellan straffvärden och omfattningen av den kriminalitet man vill komma åt. Vad som däremot är känt inom kriminologin är att högre straff leder till mer ”hårdkokta” metoder hos de brottslingar som trots riskerna ägnar sig åt verksamheten. Det finns inget som tyder på att efterfrågan på människosmuggling kommer att minska genom skärpning av utlänningslagstiftningen.

Om en straffskärpning som gör att hemlig telefonavlyssning och hemlig kameraövervakning tillåts, samtidigt som rekvisitet ”i vinstsyfte” i vissa fall tas bort, kan enskilda och även frivilligorganisationer som hjälper asylsökande och flyktingar övervakas på ett sätt som strider mot det allmänna rättsmedvetandet.

Den förslagna straffnivån på två till sex års fängelse för människosmuggling är att jämföra med straffnivån för grovt vållande till annans död. Det finns anledning att betänka att det vanligen handlar om landsmän som, visserligen mot ersättning, hjälper bekanta. Gränsen mellan ideellt agerande och agerande i vinstsyfte är i vardagen inte alltid tydlig.

Ett allvarligt problem i Sverige är den ökande främlingsfientligheten och rasismen. När lagstiftningen skärps så att det försvåras för asylsökande och flyktingar att komma in i Sverige ger detta signaler om misstänkliggörande som legitimerar ovilja mot de människor med utländsk bakgrund som redan är bosatta i Sverige. Det motverkar integrationspolitikens strävanden. När flyktingsmuggling bara beskrivs som hänsynslös organiserad brottslighet, som det förvisso ibland är, och aldrig som den räddning för de som behöver fly som det faktiskt också är, ger det sken av att den som rest med flyktingsmugglare är suspect. Främlingsfientlighet och rasism närs av sådant.

Mot bakgrund av ovanstående anser förvaltningen inte att straffen för människosmuggling ska skärpas. Åtgärder mot människosmuggling bör utgå från de bakomliggande orsakssambanden, dvs. svårigheterna för asylsökande att på legala sätt nå fram till möjliga asylländer. Kommittén nämner tex. möjligheten att söka asyl via ambassader.

Förvaltningen ställer sig positiv till kommitténs förslag om att tidsbegränsade uppehållstillstånd införs för den som anses vara till nytta i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Förvaltningen instämmer i att staten bör ersätta kommunerna för kostnader i samband med detta.

Förvaltningen menar också att det är angeläget att de som kommer ifråga för dessa tillfälliga uppehållstillstånd, som framförallt förväntas vara offer för människohandel, får det stöd samt den fysiska och psykiska vård situationen kräver och att detta inte bara begränsas till akutvård. Adekvat stöd och vård i ett tidigt skede av rehabiliteringen har avgörande betydelse för dessa människors hälsa och förmåga att fungera i samhället på lång sikt.

Förvaltningen delar kommitténs uppfattning att offer för människohandel bör kunna beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Integrationsförvaltningen föreslår att integrationsnämnden beslutar att besvara remissen i enlighet med detta tjänsteutlåtande.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande av den 20 november 2002 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret delar kommitténs uppfattning om att organiserad människosmuggling i vinstsyfte är ett allvarligt problem. Kommitténs förslag om att tidsbegränsade uppehållstillstånd införs för den som anses vara till nytta i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål är positivt. Stadsledningskontoret instämmer i att staten bör ersätta kommunerna för kostnader i samband med detta. Det är viktigt att förstå att de människor som kan komma i fråga när det gäller dessa uppehållstillstånd är mycket utsatta. Det kan komma att krävas en hel del resurser från kommunen för att på olika sätt hjälpa och stötta dessa människor.

## RESERVATIONER

### **Integrationsnämnden**

Reservationen av Joakim Larsson m fl (m), Abit Dundar (fp) samt Dikran Demir (kd) är av följande lydelse.

Förslag till beslut:

1. i huvudsak instämma med förvaltningens förslag till beslut
2. samt därutöver anför följande:

Det som saknas är en tydlighet när det gäller barnens situation. Förslaget ger inget särskilt skydd för barn. Vi anser att det i lagförslaget i stället borde stadgas att vård enligt socialtjänstlagen/lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga skall ges företräde framför utlänningslagens bestämmelser om utvisning när det gäller mycket unga kvinnor som har utsatts för människohandel. Enligt barnkonventionens artikel 39 har barn som blivit offer för bl a utnyttjande av annan omänsklig behandling rätt till rehabilitering och social återanpassning. Genom att ge vård till dessa mycket unga och särskilt utsatta kvinnor uppfyller vi ett åtagande enligt barnkonventionen.



Ur SOU 2002:69

Sammanfattning

### Uppdraget

Kommittén har i denna del av sitt utredningsuppdrag haft att dels utvärdera och göra en översyn av utlänningslagens (1989:529), UtlL, 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. UtlL

I 10 kap. UtlL 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 skäligen 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.

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.

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

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

Under åren 1995–2000 meddelades 125 tingsrättsdomar avseende brott mot 10 kap. 2 a § UtL. Mycket ofta hade något urkundsbrott begåtts i samband med insmugglingen 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.

10

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 olovligt 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 18 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 minimistrafvet höjs till fängelse i lägst två år. Därmed möjliggörs användandet av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid brottsutredningen. Kommittén föreslår vidare att en straffskärpning även sker i de fall där omständigheterna är mindre allvarliga. Straffskalan i dessa fall föreslås höjas till fängelse i högst tre år.

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

### **Upphållstillstånd m.m. för vissa brottsoffer**

Kommittén har haft ett omfattande underlag i fråga om vilka förhållanden som vanligen råder kring människohandel. Det handlar om ett hänsynslöst utnyttjande av människor som på något

sätt befinner sig i en utsatt situation. Vad offren för brotten utsätts för går ofta inte att beskriva som annat än förfärligt. Detta har blivit vida uppmärksammat och lett till att flera länder redan infört särskilda ordningar om 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 **19** har lett till att kvinnor avvisats från landet efter att endast ett inledande polisförhör hållits, vilket gjort bevisläget svårt senare i processen. Bristen på möjlighet att tillfälligt låta en utlänning stanna kvar i landet för närmare utredning har också lett till att prostituerade, utländska kvinnor som påträffas omedelbart avvisas och sänds hem, eftersom de saknar tillräckliga medel för sin vistelse eller inte försörjer sig på ett ärligt sätt (4 kap. 2 § Utll). 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 bevis-personer stanna i Sverige för att bistå polis och åklagare i utredningen. Detta skall göras genom att en särskild bestämmelse införs i utlänningslagen om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges en utlänning, om det med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål kan anses befogat. Vid bedömningen av om det är befogat kommer förundersökningsledarens yttrande till Migrationsverket att ha stor betydelse. Sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara befogat även i utredningar om andra brott än människohandel. Vad som framkommit gör vidare att det med hänsyn till situationen för vissa offer för människohandel inte är skäligt att diskutera enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det kan finnas tillfällen då offrets önskan och situation kan utgöra skäl av humanitär art för att bevilja permanent uppehållstillstånd. Det rör sig då om fall när utlänningen utsatts för människohandel i samband med resan till Sverige eller under vistelsen här. Ett sådant tillstånd bör kunna ges med stöd av utlänningslagens bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Den bestämmelsen ger utlänningsmyndigheterna en möjlighet att utifrån den samlade bedömning som alltid görs vid prövningen av om humanitära skäl föreligger, utifrån vad som framkommit i t.ex. brottsutredning och efter yttrande från förundersökningsledaren, **20** avgöra om det finns skäl som är starka nog för permanent uppehållstillstånd. Dessutom föreslår kommittén också möjlighet att ge ett kortare uppehållstillstånd för en utlänning som i en akut och uppsplitande 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 **21** 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 dock vara befogat att kontrollera även andra personer än utlänningar. Dessutom finns det annan brottslighet att kontrollera än just den som avser invandringsregleringen. Detta gör att det kan finnas alternativ som är lämpligare än en utveckling av den inre utlänningskontrollen, exempelvis en särreglering som avser all gränskontroll. Eftersom regleringen av personkontroller inte har varit någon av kommitténs egentliga frågor lämnas inget förslag till hur denna bör göras. Kommittén påtalar dock vikten av att regeringen – för att det arbete mot illegal invandring och människohandel som påbörjats och drivs inom Europa skall vara meningsfullt – snarast låter utreda frågan om hur regleringen av nämnda frågor bör göras.

### **Genomförande av förslagen**

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