

Regeringens proposition

2004/05:138

Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot
människosmuggling

Prop.
2004/05:138

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2005/

Göran Persson

Barbro Holmberg
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna Förenta nationernas tilläggsprotokoll mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen. Protokollet är ett tilläggsprotokoll till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Konventionen och tilläggsprotokollet mot människosmuggling har trätt i kraft. Sverige undertecknade tilläggsprotokollet den 12 december 2000.

I propositionen föreslås de lagändringar som bedöms nödvändiga för att tillträda det ovan nämnda tilläggsprotokollet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg	5
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Bakgrund	7
5	Protokollets innehåll	7
5.1	Allmänt	7
5.2	Protokollets förhållande till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet	8
5.3	Protokollets syfte	8
5.4	Definition av uttryck i protokollet	8
5.5	Protokollets tillämpningsområde	8
5.6	Migranternas straffrättsliga ansvar	9
5.7	Kriminalisering	9
5.8	Människosmuggling till havs.....	10
5.9	Informationsutbyte	11
5.10	Åtgärder vid gränser	11
5.11	Rese- och identitetshandlingar.....	12
5.12	Utbildning och tekniskt samarbete.....	12
5.13	Andra förebyggande åtgärder	13
5.14	Skydds- och hjälpåtgärder.....	13
5.15	Avtal och andra arrangemang	14
5.16	Smugglade migranternas återvändande	14
5.17	Förbehåll, tvistlösning och övriga slutbestämmelser.....	14
6	Sveriges tillträde till protokollet mot människosmuggling	15
7	Nuvarande svenska regler och behov av lagstiftning	16
7.1	Kriminalisering	16
7.1.1	Åtagandena	16
7.1.2	Gällande rätt.....	16
7.1.3	Lagstiftningsbehovet.....	17
7.1.4	Lagstiftningsbehovet i förhållande till konventionens bestämmelser	19
7.2	Migranternas straffrättsliga ansvar	24
7.3	Människosmuggling till havs	25
7.4	Informationsutbyte	33
7.5	Gränskontrollåtgärder och transportörsansvar	35
7.6	Rese- och identitetshandlingar	37
7.7	Utbildning, tekniskt samarbete och andra förebyggande åtgärder.....	39
7.8	Skydds- och hjälpåtgärder.....	41
7.9	Avtal och andra arrangemang	43
7.10	Smugglade migranternas återvändande	44
8	Ikraftträdande	46
9	Ekonomiska konsekvenser	46

10	Författningskommentar	46	Prop. 2004/05:138
Bilaga 1	Protokollet mot människosmuggling.....	48	
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	70	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	71	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	72	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	73	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2005	74	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2004/05:138

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (avsnitt 6),
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg

Härigenom föreskrivs att lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Efter framställning av annan stat får regeringen medge den staten att ingripa mot ett svenskt fartyg utanför svenskt territorium i enlighet med Förenta Nationernas konvention den 19 december 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen.

Ett sådant medgivande får dock lämnas endast om det finns skälig anledning att anta att fartyget används för brottslighet som begås på den främmande statens territorium eller som är avsedd att fullbordas där eller som annars riktar sig mot den statens intressen samt att brottsligheten motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i *mer än ett* år.

Regeringen får förena ett medgivande med de villkor som anses behövliga.

Föreslagen lydelse

1. Förenta nationernas konvention den 19 december 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, *eller*

2. *tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention den 15 november 2000 mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.*

Ett sådant medgivande får dock lämnas endast om det finns skälig anledning att anta att fartyget används för brottslighet som begås på den främmande statens territorium eller som är avsedd att fullbordas där eller som annars riktar sig mot den statens intressen samt att brottsligheten motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i *ett år eller mer.*

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

3 Ärendet och dess beredning

I december 2000 öppnades Förenta nationernas (FN) konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tilläggsprotokoll mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen (nedan protokollet mot människosmuggling eller protokollet) för undertecknande. Sverige undertecknade såväl konventionen som protokollet mot människosmuggling i Palermo den 12 december 2000.

Protokollet är inte självständigt i förhållande till konventionen utan kan bara tillträdas under förutsättning att staten också har tillträtt konventionen. Konventionen trädde i kraft den 29 september 2003. Sverige deponerade det svenska ratifikationsinstrumentet den 30 april 2004 och för svensk del trädde konventionen i kraft den 30 maj 2004. (prop. 2002/03:146, bet. 2003/04:JuU6, rskr. 2003/04:23, SÖ 2004:21).

Protokollet mot människosmuggling trädde i kraft den 28 januari 2004 efter det att 40 stater hade ratificerat det. Protokollet i dess lydelse på engelska och en översättning till svenska finns i *bilaga 1*.

Inom Utrikesdepartementet har utarbetats en departementspromemoria om Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling (Ds 2004:38). I departementspromemorian föreslås att Sverige skall tillträda protokollet mot människosmuggling. Vidare föreslås de lagändringar som bedöms nödvändiga för att tillträda protokollet.

Eftersom bestämmelserna i konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet i tillämpliga delar skall gälla även för protokollet, görs i departementspromemorian bedömningen att vissa ändringar vad gäller utlänningslagens (1989:529) bestämmelser om förverkande torde krävas för att uppfylla protokollets krav i denna del. I lagrådsremiss Utökade möjligheter att förverka utbyte av och hjälpmedel vid brott m.m. (Ju2000/330/L5) föreslås ändringar i utlänningslagens förverkandebestämmelser som tillgodoser protokollets krav. Lagrådet har yttrat sig över de föreslagna lagändringarna och regeringen avser att inom kort fatta beslut om proposition.

Departementspromemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Departementspromemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (dnr UD2004/36496/MAP).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 februari 2005 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet har i sitt yttrande lämnat förslaget utan erinran.

I december 1998 fick en s.k. ad hoc-kommitté i uppdrag av FN:s generalförsamling att utarbeta en konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet samt att överväga utarbetande av ytterligare instrument rörande tre olika brottstyper, nämligen människohandel, människosmuggling och vapenbrott.

Konventionen och två av dess tilläggsprotokoll - protokollet mot människosmuggling och protokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn - undertecknades av Sverige i Palermo den 12 december 2000. Det tredje tilläggsprotokollet, protokollet mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar och komponenter och ammunition undertecknades av Sverige den 10 januari 2002.

Som inledningsvis nämnts har Sverige ratificerat konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Sverige har även ratificerat tilläggsprotokollet mot människohandel, som för svensk del trädde i kraft den 31 juli 2004 (prop. 2003/04:111, bet. 2003/04:JuU20, rskr. 2003/04:232, SÖ 2004:22). Frågan om Sveriges tillträde till tilläggsprotokollet om vapenbrott bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Konventionen och dess tilläggsprotokoll kan även tillträdas av regionala organisationer för ekonomisk integration i vilka minst en medlemsstat är part i konventionen och i protokollen. Europeiska unionens råd bemyndigade den 8 december 2000 den Europeiska gemenskapen att underteckna konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet samt protokollen mot människohandel och människosmuggling (EGT L 30, 1.2.2001, s. 44). Bemyndigandet omfattar behörighet att underteckna instrumenten så långt dess bestämmelser avser frågor i vilka behörighet överförs till gemenskapen. Rådet beslutade den 29 april 2004 att konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet skulle godkännas på gemenskapens vägnar (EUT L 261, 6.8.2004, s. 69). Konventionen trädde för gemenskapens del i kraft den 21 maj 2004. Beslut om att på gemenskapens vägnar godkänna tilläggsprotokollen har ännu inte fattats.

Protokollet mot människosmuggling trädde i kraft den 28 januari 2004. Till de stater som har undertecknat protokollet hör bland andra Island, Norge och samtliga 25 medlemsstater i EU. Hittills har tolv av EU:s medlemsstater ratificerat protokollet.

5 Protokollets innehåll

5.1 Allmänt

Protokollet innehåller en kort ingress och 25 artiklar, för vilka redogörs nedan. Nedan behandlas också de artiklar i konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet som har direkt betydelse för bestämmelserna i protokollet.

5.2 Protokollens förhållande till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

Prop. 2004/05:138

Artikel 1 i protokollet behandlar protokollets förhållande till konventionen. I *artikel 1.1* anges att protokollet kompletterar konventionen och att protokollet skall tolkas tillsammans med konventionen. Vidare anges i *artikel 1.2* att konventionens bestämmelser, i tillämpliga delar, skall gälla även protokollet såvida inte annat anges i protokollet. Tanken är att bestämmelserna i konventionen, när de tillämpas i fråga om människosmuggling och hjälp till olaglig vistelse, skall få väsentligen samma effekt som när de tillämpas på brottslighet enligt konventionen. Frågor om exempelvis domsrätt, utlämning, internationell rättslig hjälp i brottmål, juridiska personers ansvar och förverkande behandlas i konventionen. Enligt *artikel 1.3* skall de brott som anges i artikel 6 i protokollet anses som brott enligt konventionen.

5.3 Protokollens syfte

I *artikel 2* anges att protokollets syfte är att förebygga och bekämpa människosmuggling och främja samarbete mellan staterna i detta syfte samtidigt som de smugglade migranternas rättigheter skyddas.

5.4 Definition av uttryck i protokollet

I *artikel 3* definieras vissa uttryck i protokollet.

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.

Olaglig inresa: gränspassering utan att uppfylla de erforderliga villkoren för laglig inresa i den mottagande staten.

Falsk rese- eller identitetshandling: en rese- eller identitetshandling som *i)* 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, genom bestickning, tvång eller på annat olagligt sätt, eller *iii)* som används av en annan person än den rättmätige innehavaren.

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

5.5 Protokollens tillämpningsområde

I *artikel 4* anges protokollets tillämpningsområde. Protokollet är, om inte annat anges, tillämpligt 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 har utsatts för sådana brott. Av artikel 3.2 i konventionen följer att ett brott är gränsöverskridande till sin natur

- a) om brottet begås i mer än en stat,
- b) om brottet begås i en stat, men en betydande del av förberedelserna, planeringen, ledningen eller kontrollen sker i en annan stat,
- c) om brottet begås i en stat men en organiserad brottslig sammanslutning som bedriver kriminell verksamhet i mer än en stat är delaktig, eller
- d) om brottet begås i en stat men har betydande följder i en annan stat.

Av konventionens artikel 2 följer vidare att med ”organiserad brottslig sammanslutning” avses en strukturerad sammanslutning bestående av tre eller flera personer, som finns under en viss tid 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. Med ”strukturerad sammanslutning” avses enligt samma artikel en sammanslutning som inte slumpvis har bildats för att omedelbart begå brott. Den behöver inte ha formellt definierade roller för sina medlemmar och inte heller kontinuitet i medlemskapet eller en utvecklad struktur.

5.6 Migranternas straffrättsliga ansvar

I *artikel 5* anges att migranter inte skall kunna lagföras enligt protokollet på den grund att de har varit utsatta för det kriminella agerandet som anges i artikel 6. I *artikel 6.4* anges dock att en stat inte är förhindrad att vidta åtgärder mot en person vars handlande eller beteende utgör brott enligt dess nationella lagstiftning (se avsnitt 5.7 nedan).

5.7 Kriminalisering

I *artikel 6* anges vilka gärningar som skall kriminaliseras. Enligt *artikel 6.1* skall varje stat vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga följande gärningar när de begås uppsåtligt och i syfte att direkt eller indirekt uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning:

- a) Människosmuggling.
- b) Tillverkning av falsk rese- eller identitetshandling eller anskaffande, tillhandahållande eller innehav av sådana handlingar i syfte att möjliggöra människosmuggling.
- 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.

Vidare skall varje stat enligt *artikel 6.2* vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga försök, medhjälp och anstiftan till gärningarna ovan.

Under de förutsättningar som följer av grundprinciperna i dess rättsordning skall varje stat, enligt *artikel 6.3*, vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att fastställa som försvårande omständigheter till de brott som anges i artikel 6, 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.

Av *artikel 6.4* framgår att ingen bestämmelse i protokollet skall hindra en stat från att vidta åtgärder mot en person vars beteende utgör ett brott enligt dess nationella lagstiftning.

5.8 Människosmuggling till havs

Artiklarna 7–9 behandlar samarbete, säkerhetsbestämmelser och åtgärder mot människosmuggling till havs.

I *artikel 7* anges att staterna skall samarbeta i största möjliga utsträckning för att förebygga och bekämpa människosmuggling till havs i enlighet med den internationella havsrätten. I *artikel 8* anges att en stat som har skälig anledning att misstänka att ett fartyg som för dess flagg eller som uppger sig vara registrerat i den staten, som saknar nationalitet eller som, fast det för utländsk flagg, eller vägrar att visa flagg, i själva verket har ifrågavarande stats nationalitet, ägnar sig åt människosmuggling till havs, har rätt att begära bistånd av andra stater för att hindra att fartyget används för sådant ändamål.

Vidare anges i artikel 8 att en stat som har skälig anledning att misstänka att ett fartyg som för en annan stats flagg eller som visar en annan stats registreringsbeteckningar, och som utövar sin rätt till fri sjöfart enligt internationell rätt utnyttjas för människosmuggling, kan begära tillstånd från flaggstaten att vidta lämpliga åtgärder. Flaggstaten får ge tillstånd att bland annat borda och genomsöka fartyget. Tillståndet får förenas med villkor om ansvar och omfattningen av de faktiska åtgärder som skall vidtas. Avtal om sådana villkor skall ingås mellan flaggstaten och den begärande staten.

Utan tillstånd får den begärande staten endast vidta sådana åtgärder som behövs för att avhjälpa omedelbar fara för människoliv eller sådana åtgärder som följer av tillämpliga bilaterala eller multilaterala överenskommelser. Härutöver får en stat som har skälig anledning att misstänka att ett fartyg utnyttjas för människosmuggling till havs borda och genomsöka detta om fartyget saknar nationalitet eller kan förmodas vara ett fartyg som saknar nationalitet. Om bevisning som bekräftar misstankarna påträffas skall staten vidta lämpliga åtgärder i överensstämmelse med tillämplig nationell och internationell rätt.

Enligt *artikel 8.6* skall varje stat utse en myndighet som är behörig att ta emot och besvara framställningar om biträde m.m.

I *artikel 9* anges att när en stat vidtar åtgärder mot ett fartyg enligt protokollet skall den trygga de ombordvarandes säkerhet och människovärdiga behandling, beakta behovet att inte äventyra fartygets eller dess lasts säkerhet, inkräkta på flaggstatens eller någon annan berörd stats affärsintressen eller rättsliga intressen och med tillgängliga medel trygga att de åtgärder som vidtas med avseende på fartyget är

miljömässigt sunda. I de fall motiven för de vidtagna åtgärderna 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.

Åtgärder som vidtas enligt artiklarna 7 och 8 får inte inkräkta på eller påverka kuststaters rättigheter och skyldigheter eller utövning av jurisdiktion enligt den internationella havsrätten, eller flaggstatens behörighet att utöva jurisdiktion och kontroll i administrativa, tekniska och sociala frågor som rör fartyget. Endast örlogsfartyg eller militära luftfartyg eller andra fartyg eller luftfartyg som är tydligt markerade och identifierbara såsom varande i statlig tjänst och bemyndigade därtill får vidta åtgärder som anges i artiklarna 7 och 8.

5.9 Informationsutbyte

Enligt protokollets *artikel 10* skall staterna, utan att det påverkar artiklarna 27 och 28 i konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, utbyta information i relevanta frågor. Konventionens artikel 27 reglerar samarbetet mellan staternas rättsvårdande myndigheter i syfte att effektivisera bekämpningen av brott som täcks av konventionen. I konventionens artikel 28 finns bestämmelser om informationsinsamling. Enligt denna bestämmelse skall varje konventionsstat överväga att i samråd med vetenskapliga och akademiska organ analysera den organiserade brottslighetens utveckling inom sitt territorium, de förhållanden under vilka den verkar samt de yrkesgrupper och teknologier som berörs.

I *artikel 10.1* anges att stater, särskilt sådana med gemensam gräns eller som är belägna längs farleder utefter vilka människosmuggling förekommer, skall utbyta information på ett sätt som är förenligt med deras respektive rättsordning och förvaltningssystem för att uppfylla protokollets syften. Detta informationsutbyte skall bland annat avse platser för in- och utresa, färdvägar, fraktförare, transportmedel och metoder som en organiserad brottslig sammanslutning kan misstänkas använda vid människosmuggling. Vidare skall staterna utbyta information om resehandlingars äkthet och om stöld eller missbruk av oifyllda rese- eller identitetshandlingar. Informationsutbyte skall även ske vad gäller lagstiftning, praxis och åtgärder för att förebygga och bekämpa människosmuggling och hjälp till olovlig vistelse.

Enligt *artikel 10.2* skall en stat som tar emot information bifalla en begäran av den stat som lämnar denna om inskränkningar i rätten att använda den.

5.10 Åtgärder vid gränser

Enligt *artikel 11.1* skall staterna, utan att det skall inkräkta på internationella åtaganden avseende fri rörlighet för personer, så långt det är möjligt, förstärka sådan gränskontroll som kan vara nödvändig för att förebygga och upptäcka människosmuggling.

Enligt *artikel 11.2* skall varje stat vidta lagstiftningsåtgärder eller andra lämpliga åtgärder för att så långt som möjligt förebygga att transportmedel som används av affärsdrivande fraktförare används vid människosmuggling.

Åtgärder enligt *artikel 11.2* skall, enligt *artikel 11.3*, när det är lämpligt och utan att det skall inkräkta på tillämpliga internationella konventioner, 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.

Enligt *artikel 11.4* skall varje stat vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med sin nationella lag för att kunna föreskriva sanktioner vid bristande uppfyllelse av de skyldigheter som anges i *artikel 11.3*.

Varje stat skall också enligt *artikel 11.5* 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.

Vidare skall staterna enligt *artikel 11.6*, utan att det skall påverka *artikel 27* i konventionen, överväga att förstärka samarbetet mellan gränskontrollmyndigheterna genom att bland annat skapa och upprätthålla direkta kommunikationsvägar. Konventionens *artikel 27* reglerar samarbetet mellan konventionsstaternas rättsvårdande myndigheter i syfte att effektivisera bekämpningen av brott som täcks av konventionen.

5.11 Rese- och identitetshandlingar

Artiklarna 12 och 13 behandlar staternas skyldighet att vidta åtgärder för att se till att de rese- och identitetshandlingar de utfärdar håller viss kvalitet och inte lätt kan förfälskas m.m.

Enligt *artikel 12* skall varje stat 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.

Enligt *artikel 13* skall en stat på begäran av en annan stat, i enlighet med sin nationella lag inom skälig tid kontrollera äktheten och giltigheten för rese- och identitetshandlingar som har utfärdats eller som påstås ha utfärdats i dess namn och som misstänks för att användas i syfte att begå de gärningar som anges i *artikel 6* i protokollet.

5.12 Utbildning och tekniskt samarbete

Enligt *artikel 14* skall staterna tillhandahålla eller förbättra specialiserad utbildning för personer som arbetar med migrationsfrågor och annan berörd personal för att förebygga människosmuggling och övriga

gärningar som anges i artikel 6 och i människovärdig behandling av migranter som har utsatts för sådana gärningar. Vidare anges att staterna skall samarbeta med varandra och med behöriga internationella organisationer, icke-statliga organisationer med flera för att säkerställa att det finns lämplig utbildning för personal i syfte att förebygga, bekämpa och utrota människosmuggling och för att skydda de migranter som utsatts för sådant handlande. Utbildningen skall bland annat avse förbättrad säkerhet och kvalitet för resehandlingar, identifiering och upptäckt av falska rese- eller identitetshandlingar, insamling av kriminalunderrättelseinformation som rör identifiering av organiserade brottsliga sammanslutningar som ägnar sig åt människosmuggling, förbättring av metoder för att upptäcka smugglade personer och människovärdig behandling av migranter och skydd av deras rättigheter enligt protokollet.

Stater med sakkunskap på området skall överväga att lämna tekniskt bistånd till stater som ofta är ursprungsstater eller transitstater för personer som utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll. Staterna skall också, om möjligt, tillhandahålla nödvändiga resurser, såsom fordon, datasystem och dokumentläsare för att bekämpa sådant handlande som anges i artikel 6.

5.13 Andra förebyggande åtgärder

I *artikel 15* behandlas olika former av förebyggande åtgärder. Enligt bestämmelsen skall staterna vidta åtgärder för att införa eller förbättra upplysningsprogram för att höja allmänhetens medvetande om att människosmuggling är en brottslig verksamhet som ofta utförs av organiserade brottsliga sammanslutningar i vinstsyfte och att de utgör en allvarlig fara för de berörda migranterna. Vidare skall staterna samarbeta i fråga om upplysning till allmänheten i syfte att förebygga att potentiella migranter faller offer för organiserade brottsliga sammanslutningar.

I artikeln stadgas också att varje stat på lämpligt sätt skall 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.

5.14 Skydds- och hjälpåtgärder

Enligt *artikel 16* skall staterna vid genomförandet av protokollet, 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 utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6, särskilt rätten till liv och rätten att inte utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Varje stat skall därutöver vidta lämpliga åtgärder för att erbjuda migranter tillräckligt skydd mot våld som de kan utsättas för, antingen av enskilda personer eller grupper, på grund av att de utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6. Vidare skall varje stat ge lämplig hjälp till migranter vilkas liv eller säkerhet är i fara därför att de utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6. Staterna skall därvid ta hänsyn till kvinnors och barns särskilda behov.

5.15 Avtal och andra arrangemang

Enligt *artikel 17* skall staterna överväga att sluta bilaterala eller regionala avtal eller operativa arrangemang eller överenskommelser som syftar till att vidta åtgärder för att förebygga och bekämpa sådant handlande som anges i artikel 6.

5.16 Smuglade migranternas återvändande

Enligt *artikel 18* skall varje stat underlätta och tillåta, utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål, återtagandet av en person som varit utsatt för sådant handlande som anges i artikel 6 och som är dess medborgare eller som har rätt att permanent vistas inom dess territorium vid tidpunkten för återvändandet. Varje stat skall också överväga möjligheten att underlätta och tillåta återtagandet av en person som varit utsatt för sådant handlande som anges i artikel 6 om personen hade rätt att permanent vistas inom dess territorium vid tiden för inresan i den mottagande staten, dvs. destinationslandet. På begäran skall den anmodade staten, utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål, bekräfta personens medborgarskap eller rätten att permanent vistas inom dess territorium och i förekommande fall utfärda sådana resehandlingar eller andra tillstånd som kan behövas för att resa in i och återvända till dess territorium. Ett återvändande skall ske under värdiga former och med vederbörlig hänsyn till personens säkerhet och värdighet.

Vidare föreskrivs att inget i denna artikel skall inkräkta på någon rättighet som tillkommer de personer som utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 med stöd av den mottagande statens nationella lagstiftning. Inte heller skall artikeln 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.

5.17 Förbehåll, tvistlösning och övriga slutbestämmelser

Förbehåll

I *artikel 19* anges att inget i protokollet skall påverka de rättigheter, skyldigheter eller förpliktelser som stater eller enskilda 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 non-refoulement som ingår i dem.

De åtgärder som anges i protokollet skall tolkas och tillämpas på ett sätt som inte diskriminerar personer på den grunden att de har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i protokollet. Tolkningen och tillämpningen av dessa åtgärder skall vara förenliga med internationellt erkända principer om icke-diskriminering.

Tvistlösning

Enligt *artikel 20* skall staterna sträva efter att lösa tvister om tolkningen och tillämpningen av protokollet genom förhandlingar. Tvister mellan två eller flera stater om tolkningen eller tillämpningen av protokollet som inte kan lösas genom förhandlingar inom skälig tid, skall på begäran av någon av dem, hänskjutas till skiljeförfarande. Om de tvistande staterna inte kan komma överens om hur skiljeförfarandet skall ske, får en av dem hänskjuta tvisten till Internationella domstolen i enlighet med dennas stadga.

Övriga slutbestämmelser

Artiklarna 21–25 innehåller sedvanliga slutbestämmelser och behandlar frågor om undertecknande och ratifikation, ikraftträdande och ändringar etc. Artiklar med motsvarande innehåll finns också i konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess övriga protokoll.

6 Sveriges tillträde till protokollet mot människosmuggling

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller har ingen erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Människosmuggling bedrivs ofta av kriminella organisationer med förgreningar i många länder. Protokollet mot människosmuggling skapar ett mycket värdefullt globalt regelverk och innehåller olika viktiga miniminormer som skall följas av alla avtalsslutande stater. Sverige bör fortsätta att aktivt främja och delta i det internationella samarbetet för att förebygga och bekämpa människosmuggling. Det är därför naturligt för Sverige att tillträda protokollet.

Behovet av lagändringar för att Sverige skall kunna tillträda protokollet behandlas i avsnitt 7.

7 Nuvarande svenska regler och behov av lagstiftning

Prop. 2004/05:138

7.1 Kriminalisering

7.1.1 Åtagandena

Av *artikel 6* i protokollet framgår att varje stat skall vidta sådana rättsliga och andra åtgärder som är nödvändiga för att kriminalisera följande gärningar, när dessa begås uppsåtligen och för att uppnå – direkt eller indirekt – en ekonomisk eller annan materiell vinning: (a) människosmuggling, (b) tillverkning, anskaffande, tillhandahållande eller innehav av falska rese- eller identitetshandlingar i syfte att främja människosmuggling, samt (c) hjälp till olaglig vistelse. Vidare skall försök, medhjälp och anstiftan till dessa handlingar kriminaliseras. Som försvårande omständigheter skall anses omständigheter som innebär att de smugglades liv eller säkerhet äventyras eller kan förmodas äventyras, eller som innefattar omänsklig eller förnedrande behandling, däribland utnyttjande, av de smugglade.

Frågan om påföljder regleras inte i protokollet. Bestämmelserna i konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet skall dock, i tillämpliga delar, gälla även för protokollet och de brott som anges i artikel 6 i protokollet skall anses som brott enligt konventionen. Härav torde följa att staterna har att belägga brotten med straff som tar hänsyn till brottets allvarliga art (artikel 11.1 i konventionen).

7.1.2 Gällande rätt

Riksdagen antog den 24 mars 2004 propositionen Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m. (prop. 2003/04:35, bet. 2003/04:SfU6, rskr. 2003/04:164). De förslag till ändringar i utlänningslagens (1989:529) straffbestämmelser vad avser människosmuggling och hjälp till olovlig vistelse som lades fram i propositionen föranleddes av 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 (EGT L 328, 5.12.2002, s. 17 och s. 1). I detta sammanhang beaktades även de gärningar som staterna åläggs att kriminalisera enligt artikel 6 i protokollet mot människosmuggling. Lagändringarna trädde i kraft den 1 oktober 2004.

Enligt 10 kap. 2 a § utlänningslagen kan den som uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen komma in i eller passera genom Sverige, medlemsstat i Europeiska unionen eller Norge eller Island dömas för människosmuggling till fängelse i högst två år. Är brottet grovt kan

fängelse i lägst sex månader och högst sex år dömas ut. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen utförts mot ersättning, utgjort ett led i en verksamhet som avsett ett stort antal personer, eller 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. Även försök och förberedelse är straffbart i enlighet med vad som anges i 23 kap. brottsbalken. Eftersom fängelse ingår i straffskalan för brottet är brottsbalkens regler om medverkan tillämpliga (23 kap. 4 § brottsbalken).

Enligt 10 kap. 5 § utlänningslagen 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 för organiserande av människosmuggling till fängelse i högst två år. Är brottet grovt kan fängelse i lägst sex månader och högst sex år dömas ut. 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. Även ansvar för medhjälp till brott kan ådömas den som hjälper en utlänning att ta sig till Sverige utan pass eller behövliga tillstånd, om han insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen. Det kan t.ex. gälla den som hjälper till med själva transporten, tillhandahåller transportmedlet eller som tillhandahåller förfälskade handlingar som skall underlätta resan till Sverige (jfr. prop. 1993/94:52 s. 19).

Enligt 10 kap. 3 a § utlänningslagen kan den som genom att dölja en utlänning eller genom annan sådan åtgärd uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen vistas i Sverige, annan medlemsstat i Europeiska unionen, Norge eller Island dömas till fängelse i högst två år, eller när omständigheterna är mildrande till böter, om gärningen skett i vinstsyfte. Även försök till hjälp till olovlig vistelse är straffbelagt. Eftersom fängelse ingår i straffskalan för brottet är brottsbalkens regler om medverkan tillämpliga (23 kap. 4 § brottsbalken).

När det gäller tillverkning och tillhandahållande av falska rese- eller identitetshandlingar rymmer dessa gärningar under ansvarsbestämmelserna om urkundsförfälskning respektive brukande av falsk urkund i 14 kap. brottsbalken. Även försök, förberedelse samt anstiftan och medhjälp till dessa brott är straffbart i enlighet med vad som anges i 23 kap. brottsbalken. Vidare torde anskaffning och innehav av falska rese- och identitetshandlingar i nu aktuellt sammanhang kunna vara att bedöma som försök, förberedelse eller medhjälp till människosmuggling.

7.1.3 Lagstiftningsbehovet

Regeringens bedömning: De handlingar som är definierade som brott i protokollet mot människosmuggling är kriminaliserade enligt svensk rätt. Några lagändringar behövs således inte för att tillgodose protokollets krav i denna del.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser har delat bedömningen eller inte haft något att erinra mot den. *Barnombuds-
mannen* anser att Sverige bör reservera sig mot artikel 6 i protokollet och att utlänningslagen bör ändras så att det från brottet människosmuggling undantas smuggling av personer under 18 år förutom i vissa särskilda fall.

Skälen för regeringens bedömning: Av den ovan lämnade redogörelsen för svensk rätt framgår att de gärningar som staterna åläggs att kriminalisera enligt artikel 6 i protokollet redan utgör brott enligt gällande rätt.

När det gäller människosmuggling, finns - till skillnad mot i protokollets artikel 6 - inget krav på att gärningen skall ha skett i vinstsyfte i rådets direktiv 2002/90/EG. Ett krav på att gärningen skall ha skett i vinstsyfte har därför inte införts i den nyligen antagna lydelsen av bestämmelsen i 10 kap. 2 a § utlänningslagen. Som nämnts tidigare skall de brott som anges i artikel 6 i protokollet även anses som brott enligt konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Av artikel 34.3 i denna konvention framgår att varje konventionsstat får tillämpa striktare eller strängare åtgärder än de som avses i konventionen för att förebygga och bekämpa gränsöverskridande organiserad brottslighet. Något hinder mot att inte införa ett krav på vinstsyfte vid kriminalisering av de handlingar som anges i artikel 6 i protokollet vad avser bestämmelsen i 10 kap. 2 a § utlänningslagen bedöms därför inte föreligga. Ett krav på vinstsyfte för straffansvar för den som planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass och de tillstånd som krävs för inresa i Sverige återfinns däremot i 10 kap. 5 § utlänningslagen.

Barnombudsmannen har i sitt yttrande föreslagit att Sverige bör reservera sig mot artikel 6 i protokollet och att utlänningslagen bör ändras så att det från brottet människosmuggling undantas smuggling av personer under 18 år om inte smugglaren äventyrar barnets liv eller säkerhet eller begår handlingar mot barnet som är förenade med omänsklig eller förnedrande behandling, däribland utnyttjande. *Barnombudsmannen* menar att smuggling kan vara det enda sättet för barn som flyr förföljelse att nå ett land där de kan söka asyl.

Regeringen vill här peka på att syftet med protokollet är att staterna på olika sätt skall samarbeta för att förebygga och bekämpa människosmuggling. De personer - enskilda eller kriminella organisationer - som ägnar sig åt människosmuggling känner ofta väl till olika staters bestämmelser om inresa och utresa och utlänningslagstiftning i övrigt. Att, såsom *Barnombudsmannen* föreslår, införa ett undantag från det straffbara området i vissa fall av människosmuggling skulle, enligt regeringens bedömning, kunna leda till dels en ökning av antalet organiserade smuglingsfall riktade mot Sverige, dels en ökning av antalet dokumentlösa asylsökande. För att förhindra att det svenska asyl- och mottagningssystemet utnyttjas som en täckmantel för kriminell verksamhet, som också utnyttjar barns utsatta situation på ett sätt som inte kan anses vara förenligt med barnets bästa, anser regeringen att det inte är lämpligt att införa någon form av undantag från straffansvar för

dem som ägnar sig åt smuggling av barn under 18 år. Något sådant förslag läggs därför inte fram. Prop. 2004/05:138

De handlingar som utgör brott enligt artikel 6 i protokollet är redan kriminaliserade enligt svensk rätt. Regeringen bedömer att några lagändringar således inte behövs för att tillgodose protokollets krav i denna del.

7.1.4 Lagstiftningsbehovet i förhållande till konventionens bestämmelser

Regeringens bedömning: Utlänningslagens bestämmelser om förverkande bör ändras för att uppfylla protokollets krav. Regeringen avser att inom kort återkomma till riksdagen med lagförslag i denna del.

I övrigt föranleder ett tillträde till protokollet inte några lagstiftningsåtgärder för att tillgodose konventionens bestämmelser som också skall gälla för protokollet.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har delat bedömningen eller inte haft något att erinra mot den.

Skälen för regeringens bedömning

Som inledningsvis nämnts skall protokollet mot människosmuggling tolkas tillsammans med konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Konventionens bestämmelser skall, i tillämpliga delar, gälla även protokollet då inte annat anges. Frågor om bland annat ansvar för juridiska personer, förverkande, domsrätt, utlämning och internationell rättslig hjälp i brottmål behandlas i konventionen. I propositionen om Sveriges tillträde till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (prop. 2002/03:146) gjordes bedömningen att det inte krävdes några lagändringar för att Sverige skulle kunna tillträda konventionen. Regeringen konstaterade därvid bland annat att samtliga som brott betraktade gärningar enligt konventionen bedömdes motsvaras av handlingar som är belagda med straff enligt brottsbalken (a. prop. s. 26). Riksdagen delade regeringens bedömningar (bet. 2003/04:JuU6, rskr. 2003/04:23).

I förtydligande syfte lämnas nedan en kort redogörelse för vissa av konventionens artiklar som även skall tillämpas för brott enligt protokollet. Det bör noteras att handlingar som utgör brott enligt protokollet är straffbelagda enligt utlänningslagens – och inte brottsbalkens – bestämmelser.

Juridiska personers ansvar

Frågan om ansvar och påföljder för juridiska personer regleras i konventionens artikel 10. Bestämmelsen innehåller bland annat ett krav på att konventionsstaterna, i enlighet med grundsatserna i sin nationella lagstiftning, skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att juridiska

personer skall kunna ställas till ansvar för medverkan i grova brott vari en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig.

I 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken återfinns bestämmelser om företagsbot. Av dessa följer att för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet kan näringsidkaren i vissa fall åläggas företagsbot. I propositionen om Sveriges tillträde till konventionen mot gränsöverskridande brottslighet gjordes bedömningen att de bestämmelser om företagsbot som återfinns i 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken väl täckte de åtaganden som följer av artikel 10 och att några lagstiftningsåtgärder därför inte var erforderliga (a. prop. s. 43). Brottsbalkens bestämmelser om företagsbot är även tillämpliga inom specialstraffrätten.

Riksdagen godkände i november 2001 propositionen Sveriges antagande av rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (prop. 2001/02:37). I propositionen gjordes bedömningen att brottsbalkens bestämmelser i 36 kap. 7–10 §§ om företagsbot motsvarade de krav som ställdes upp i utkastet till EU:s rambeslut om ansvar och påföljder för juridiska personer. Riksdagen delade denna bedömning (bet. 2001/02:SfU6, rskr. 2001/02:71). Genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2002/90/EG och 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) har behandlats i propositionen Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m. (prop. 2003/04:35, bet. 2003/04:SfU6, rskr. 2003/04:164). Även i detta sammanhang gjordes bedömningen att rambeslutets bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer inte föranledde några lagstiftningsåtgärder (a. prop. s. 36). I likhet med vad som angivits ovan gör regeringen nu bedömningen att ett svenskt tillträde till protokollet mot människosmuggling inte föranleder några lagstiftningsåtgärder i denna del.

Lagföring, rättegång och påföljder

Bestämmelser om lagföring, rättegång och påföljder återfinns i konventionens artikel 11. Enligt artikel 11.1 åligger det konventionsstaterna att belägga de gärningar som skall kriminaliseras enligt konventionen med straff som tar hänsyn till brottets allvarliga art. Eftersom bestämmelserna i konventionen i tillämpliga delar skall gälla även för brott mot protokollet skall således de handlingar som skall kriminaliseras enligt artikel 6 i protokollet beläggas med straff som tar hänsyn till brottens allvarliga art. Straffskärpningar för de brott som anges i artikel 6 i protokollet har nyligen införts i utlänningslagen, se avsnitt 7.1.2 ovan.

Bland de övriga bestämmelser som behandlas i artikel 11 kan nämnas möjligheten att meddela åtalsunderlåtelse, villkorlig frigivning och preskriptionstid. Att de aktuella straffbestämmelserna återfinns i utlänningslagen och inte i brottsbalken saknar betydelse för bedömningen av lagstiftningsbehovet i frågor om lagföring och rättegång. I likhet med vad som gällde vid tillträdet till konventionen (jfr prop.

Förverkande

Enligt konventionens artikel 12.1 skall medlemsstaterna, i största möjliga utsträckning, se till att vinning som härrör från brott eller egendom vars värde motsvarar värdet av sådan vinning skall kunna förklaras förverkad. På samma sätt skall egendom, utrustning och andra hjälpmedel som används vid eller är avsedd att användas vid förövande av brott kunna förklaras förverkad.

Enligt konventionens artikel 12.2 skall konventionsstaterna vidta de åtgärder som erfordras för att möjliggöra att föremål som avses i punkten 12.1 identifieras, spåras, spärras eller tas i beslag för att förverkande senare skall kunna ske. I propositionen om Sveriges tillträde till konventionen konstaterades att föreskrifterna i den artikeln uppfylls för svensk del genom bestämmelserna i rättegångsbalken om beslag och husrannsakan (a. prop. s. 46). Bestämmelserna i konventionens artiklar 12.3, 12.4 och 12.5 tar sikte på fall där föremålet i fråga inte finns i behåll, varför beslag i praktiken inte är möjligt att göra. Vidare avser bestämmelserna förverkande av avkastning från brottsligt förvärvat egendom. Av artikel 12.6 framgår att konventionsstaterna inte skall införa begränsningar som hindrar att handlingar som rör ekonomiska förhållanden kan tas i beslag om de har betydelse för utredning om brott. Enligt den fakultativa bestämmelsen i artikel 12.7 kan staterna överväga att införa ett krav på att en brottsling styrker att egendom som misstänks utgöra vinning av brott, eller annan egendom som kan förklaras förverkad, är förvärvat på ett lagligt sätt. Slutligen behandlas i artikel 12.8 de rättigheter som tillkommer godtroende tredje man och i artikel 12.9 anges att bestämmelserna i artikel 12 inte skall inverka på principen att åsyftade åtgärder skall definieras och genomföras i enlighet med och på de villkor som föreskrivs i nationell lag.

I propositionen om Sveriges tillträde till konventionen gjordes bedömningen att de ovan nämnda artiklarna i konventionen inte påkallade någon ändrad lagstiftning för att tillgodose de krav konventionen ställer upp (a. prop. s. 47). Den bedömningen gjordes utifrån brottsbalkens förverkanderegler.

I 10 kap. 6 § första stycket utlänningslagen anges att ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 10 kap. 2 a, 3 a eller 5 § utlänningslagen, dvs. människosmuggling, hjälp till olovlig vistelse eller organiserande av människosmuggling, skall förklaras förverkad om det inte är uppenbart oskäligt. Vidare får enligt 10 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen transportmedel i vissa fall förverkas. I vissa fall torde 36 kap. 3 § brottsbalken, som tar sikte på föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning, kunna tillämpas för andra hjälpmedel som använts vid brott enligt utlänningslagen. Däremot är inte brottsbalkens regler om förverkande av utbyte av brott och egendom som använts som hjälpmedel vid brott i 36 kap. 1 och 2 §§ tillämpliga inom specialstraffrätten.

Förverkandebestämmelserna i utlänningslagen omfattar sådant utbyte och sådana hjälpmedel som typiskt sett uppkommer eller används vid denna brottslighet. Det är emellertid inte fråga om någon heltäckande reglering, eftersom den är begränsad just till ersättning som mottagits och till transportmedel.

Regeringen avser att inom kort fatta beslut om proposition i anledning av lagrådsremiss Utökade möjligheter att förverka utbyte av och hjälpmedel vid brott m.m. Detta lagstiftningsärende omfattar ändringar i ett stort antal författningar och föranleds av åtaganden inom Europarådet och EU. I lagrådsremissen föreslås bland annat att förverkandebestämmelserna i 10 kap. 6 § utlänningslagen skall utvidgas till att omfatta allt utbyte av brott och all egendom som använts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott. Förverkandereglerna som föreslås i det sammanhanget omfattar alla brott som anges i protokollet och innebär att förverkandemöjligheterna i dessa fall kommer bli lika omfattande som vad gäller brottsbalksbrotten. Den bedömning som regeringen gjorde i samband med tillträdet till konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet blir härigenom relevant även i detta sammanhang. Genom den föreslagna lagändringen i utlänningslagen bedömer regeringen sammanfattningsvis att konventionens bestämmelser om förverkande, vilka i tillämpliga delar skall gälla även för protokollet, uppfylls.

Internationellt samarbete om förverkande

I konventionens artikel 13 behandlas internationellt samarbete i fråga om förverkande av vinning av brott, egendom, utrustning och andra hjälpmedel. I lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen) finns bestämmelser om verkställighet av utomnordiska domar och beslut, t.ex. beslut om att egendom skall förverkas. En verkställighet av ett beslut om förverkande enligt internationella verkställighetslagen förutsätter att det finns ett avtal om ett sådant samarbete mellan Sverige och den andra staten. Internationella verkställighetslagen blir tillämplig på en internationell överenskommelse efter regeringens förordnande härom (se 1 §). Av 21 f § i förordning (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom framgår att fr.o.m. den 1 juni 2004 får förverkande som avses i artikel 12.1 i konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet verkställas i Sverige eller anförtros myndighet i någon av de stater som har tillträtt konventionen. På motsvarande vis kommer internationella verkställighetslagen, efter regeringens förordnande, att bli tillämplig vid verkställighet av beslut om förverkande, när verkställighet begärs med stöd av protokollet. Regeringen bedömer därför att ett svenskt tillträde till protokollet mot människosmuggling inte föranleder någon ändring i svensk lag rörande internationellt samarbete om förverkande.

I konventionens artikel 14 anges att vinning av brott eller egendom som förklarats förverkad av en konventionsstat med stöd av artiklarna 12 eller 13 skall förfogas över av konventionsstaten i enlighet med dess nationella lag och administrativa förfaranden. Vidare anges att en konventionsstat, inom ramen för sin nationella lagstiftning, kan dela med sig av den förverkade egendomen efter framställning från en annan stat. De svenska bestämmelserna på området återfinns huvudsakligen i lagen (1974:1066) om förfogande med förverkad egendom och hittegods m.m. När det gäller delning av förverkad egendom med andra stater får regeringen efter begäran från annan stat förordna att egendom eller dess värde helt eller delvis skall överlämnas till den begärande staten enligt 36 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. I likhet med vad som gällde vid tillträdet till konventionen bedömer regeringen att ett tillträde till protokollet mot människosmuggling inte föranleder några lagstiftningsåtgärder i denna del.

Domsrätt

I konventionens artikel 15 finns bestämmelser om domsrätt, vilka även skall gälla för brott enligt protokollet. De överväganden om lagstiftningsbehovet som gjordes vid tillträdet till konventionen är således relevanta även vid tillträdet till protokollet. Några lagändringar som inskränker den svenska domsrätten har inte skett sedan tillträdet till konventionen. Att det nu är fråga om tillämpning av straffbestämmelser i utlänningslagen, och inte i brottsbalken, saknar betydelse för bedömningen av lagstiftningsbehovet i domsrättsfrågan. Regeringen bedömer således att de svenska domsrättsreglerna i 2 kap. brottsbalken uppfyller åtagandena i protokollet.

Utlämning

I konventionens artikel 16 finns bestämmelser om utlämning. Där anges bland annat att som en allmän förutsättning för utlämning enligt konventionen gäller att det brott för vilket utlämning begärs motsvaras av ett brott enligt den anmodade statens lag, dvs. ett krav på dubbel straffbarhet. I och med att det åligger samtliga stater att kriminalisera de gärningar som utgör brott enligt protokollet torde kravet på dubbel straffbarhet i 4 § lagen (1957:668) om utlämning för brott (utlänningslagen) i allmänhet vara uppfyllt vid framställningar som görs med stöd av protokollet. Därtill kommer att de straffbestämmelser i 10 kap. utlänningslagen som kan vara aktuella att tillämpa vid en begäran om utlämning enligt protokollet uppnår den strafftröskel om ett års fängelse eller mer som föreskrivs i 4 § utlänningslagen.

Enligt konventionens artikel 18 skall staterna i största möjliga utsträckning bistå varandra i brottsutredningar. Rättslig hjälp i brottmål regleras i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Utgångspunkten i den lagen är att alla de åtgärder som är tillgängliga i en svensk förundersökning också är tillgängliga för en annan stat, se 1 kap. 2 §. Lagen hindrar inte att hjälp lämnas även avseende en åtgärd som inte har någon motsvarighet i svensk lag under förutsättning att det inte rör en tvångsåtgärd. Rättslig hjälp som t.ex. rör beslag och husrannsakan får lämnas endast om kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt, förutom i de fall ansökan görs på begäran av en medlemsstat i Europeiska unionen, Island eller Norge, se 4 kap. 20 §. Som framgår ovan torde kravet på dubbel straffbarhet i allmänhet vara uppfyllt för de brott som staterna åläggs att kriminalisera enligt protokollet.

Sammanfattning

I likhet med vad som anges i propositionen om Sveriges tillträde till konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet gör regeringen nu bedömningen att ett svenskt tillträde till protokollet mot människosmuggling inte kräver någon ändring av svensk lag när det gäller ansvar för juridiska personer, domsrätt, lagföring, rättegång, utlämning för brott eller internationell rättslig hjälp i brottmål beträffande de brott som staterna åläggs att kriminalisera enligt artikel 6 i protokollet. Inte heller bedöms lagändringar krävas när det gäller internationellt samarbete om förverkande eller förfogande över vinning av brott eller egendom som förklarats förverkad.

Däremot görs bedömningen att utlänningslagens förverkandebestämmelser inte fullt ut motsvarar åtagandena om förverkande i konventionen, vilka i tillämpliga delar även skall gälla för protokollet. En ändring av utlänningslagens förverkandebestämmelser föreslås i lagrådsremiss Utökade möjligheter att förverka utbyte av och hjälpmedel vid brott m.m. Lagrådet har yttrat sig över de föreslagna lagändringarna och regeringen avser att inom kort återkomma till riksdagen med lagförslag i denna del. Regeringen gör bedömningen att protokollets krav avseende förverkande tillgodoses genom dessa lagändringar.

7.2 Migranternas straffrättsliga ansvar

Regeringens bedömning: Protokollets bestämmelse om att migranter inte skall kunna lagföras på den grund att de har varit utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6 i protokollet föranleder inte några lagstiftningsåtgärder.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen. *Barnombudsmannen* anför att barn som varit offer för människosmuggling under inga omständigheter bör dömas för brott mot utlänningslagen.

Skälen för regeringens bedömning: I *artikel 5* anges att migranter inte skall kunna lagföras enligt protokollet på den grund att de har varit utsatta för sådant handlande som anges i *artikel 6* i protokollet.

Protokollets syfte är att förebygga och bekämpa människosmuggling. Det tar således endast sikte på gärningar som människosmugglare begår och inte på handlingar som den som utsätts för den kriminella verksamheten utför. Den som smugglas in i landet kan inte, enligt svensk rätt, dömas för de gärningar som utgör brott enligt protokollet. Vidare är protokollet inte tillämpligt på de situationer då migranter själva använder sig av falska eller förfalskade rese- eller identitetshandlingar i syfte att resa in en stat eller för att vistas där olovligen. *Artikel 5* utesluter därför inte att sådana gärningar är straffbara i den nationella lagstiftningen.

Av *artikel 6.4* framgår att inget i protokollet hindrar eller begränsar en stats rätt att vidta åtgärder mot en person vars handlande eller beteende utgör ett brott enligt dess nationella lagstiftning. Något hinder mot att utreda och eventuellt lagföra en utlänning som själv försöker att resa in i Sverige med hjälp av falska eller förfalskade handlingar för förfalskningsbrott enligt brottsbalkens bestämmelser föreligger således inte. Inte heller föreligger hinder mot att lagföra en utlänning som vistas i Sverige utan erforderliga tillstånd.

Barnombudsmannen anför att smuggling kan vara det enda sättet för barn som flyr förföljelse att nå ett land där de kan söka asyl. Vidare anføres att barn som varit offer för människosmuggling under inga omständigheter bör dömas för brott mot utlänningslagen.

Som nämnts ovan är utlänningslagens bestämmelser om människosmuggling och hjälp till olovlig vistelse riktade mot den eller dem som begår den straffbara handlingen och inte mot dem som utsätts för den kriminella verksamheten. Av 1 kap. 6 § brottsbalken följer dessutom att ingen får dömas till påföljd innan han eller hon fyllt femton år. Vidare finns även vissa möjligheter att utfärda åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. rättegångsbalken. Regeringen finner ingen anledning att införa något generellt undantag från straffansvar för minderåriga i utlänningslagstiftningen. Enligt regeringens bedömning föreligger inte heller något behov av att införa en uttrycklig bestämmelse om att migranter inte skall kunna lagföras på den grund att de har utsatts för de gärningar som anges i *artikel 6* i protokollet.

7.3 Människosmuggling till havs

Regeringens förslag: Lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg skall ändras så att annan stat skall kunna få tillstånd att ingripa mot svenskt fartyg utanför svenskt territorium i enlighet med protokollet mot människosmuggling och att det för ett medgivande skall krävas att brottsligheten motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. *Kustbevakningen* har i sitt yttrande framfört

att man är beredd att åta sig uppgiften att dygnet runt besvara förfrågningar från andra stater om ett fartygs rätt att föra svensk flagg.

Prop. 2004/05:138

Skälen för regeringens förslag

Artiklarna 7–9 i protokollet behandlar samarbete, säkerhetsbestämmelser och åtgärder mot människosmuggling till havs.

Bestämmelserna innebär att staterna skall samarbeta i största möjliga utsträckning för att förebygga och bekämpa människosmuggling till havs i enlighet med havsrätten. Av särskilt intresse är därvid *artikel 8.2* där det stadgas att en stat som har skälig anledning att misstänka att ett fartyg som utövar sin rätt till fri sjöfart enligt internationell rätt och som för en annan stats flagg eller visar en annan stats registreringsbeteckningar utnyttjas för människosmuggling till havs får, efter att ha erhållit bekräftelse på registreringen, begära tillstånd från flaggstaten att vidta lämpliga åtgärder beträffande fartyget. Flaggstaten får bland annat ge den begärande staten tillstånd att borda och genomsöka fartyget. Om bevis påträffas om att fartyget är inblandat i människosmuggling får den begärande staten, om flaggstaten så medger, vidta lämpliga åtgärder beträffande fartyget samt personerna och lasten ombord. Flaggstaten får förena sitt medgivande med villkor som t.ex. kan gälla frågan om ansvar för brott och omfattningen av de faktiska åtgärder som skall vidtas. En stat 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.

I *artikel 9.3* anges bland annat att åtgärder som stater vidtar enligt artiklarna 7–9 inte skall inkräkta på eller påverka kuststaters rättigheter och skyldigheter eller utövning av jurisdiktion enligt havsrätten. Denna reglering bygger på de folkrättsliga principer som styr den rätt som enskilda stater har att ingripa med bland annat straffprocessuella tvångsmedel och berör bland annat de principer om s.k. oskadlig genomfart av territorialhavet och om straffrättslig jurisdiktion ombord på utländskt fartyg som återfinns i Förenta nationernas havsrättskonvention från år 1982.

Havsrättskonventionen

Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 trädde i kraft den 16 november 1994. Sverige har ratificerat havsrättskonventionen och för svensk del trädde konventionen i kraft den 25 juli 1996 (prop. 1995/96:140, bet. 1995/96:UU17, rskr. 1995/96:271, SÖ 2000:1).

Enligt folkrätten har en stat suveränitet över sitt land-, sjö- och luftterritorium. Sjöterritoriet, som omfattas av inre vatten innanför de s.k. baslinjerna och territorialhav utanför dessa, sträcker sig ut till territorialhavets yttre gräns, territorialhavsgränsen. Varje kuststat har rätt att fastställa bredden av sitt territorialhav ut till en gräns av högst tolv nautiska mil från baslinjer som fastställs i enlighet med havsrätten. Suveräniteten över territorialhavet bryts av rätten för alla kategorier av fartyg till oskadlig genomfart av en stats territorialhav. De relevanta

bestämmelserna i havsrättskonventionen innebär sammanfattningsvis att kuststaten har en nära nog oinskränkt jurisdiktion över utländska fartyg i dess hamnar och inre vatten. I fråga om fartyg som befinner sig i kuststatens territorialhav anses kuststaten ha sådan jurisdiktion över utländska fartyg som följer av havsrättskonventionen eller andra folkrättsliga regler. Om det utländska fartyget exempelvis deltar i ombordtagning eller avlämning av handelsvaror, kontanta penningmedel eller *personer* i strid med kuststatens lagar och andra förordningar rörande tullar, skatter, *invandring* eller hälsovård anses detta störa kuststatens lugn, ordning och säkerhet (artikel 19.2). Kuststaten har då rätt att ingripa mot fartyget och eventuellt gripa personer ombord på fartyget eller genomföra en undersökning i anledning av brottet. Kuststaten har också rätt att ingripa om åtgärderna är nödvändiga som ett led i narkotikabekämpning. Kuststaten kan ingripa också på begäran av fartygets befälhavare eller flaggstatens myndigheter.

Med undantag för de regler i havsrättskonventionen som rör skydd och bevarande av den marina miljön (artiklarna 192–237) och för överträdelse av kuststatens lagar och andra författningar som gäller i denna stats exklusiva ekonomiska zon, EEZ, (artiklarna 55–75), är huvudregeln att kuststaten inte får vidta åtgärder ombord på utländskt fartyg under genomfart av territorialhavet med anledning av brott begånget innan fartyget inlöpte på territorialhavet, om fartyget endast passerar genom territorialhavet utan att anlöpa inre vatten. Varje kuststat har rätt att inrätta en exklusiv ekonomisk zon om maximalt 200 nautiska mil från de baslinjer varifrån territorialhavets bredd beräknats.

I de fall där en stat har inrättat en s.k. angränsande zon utanför territorialhavet har den inom detta område rätt att utöva nödvändig kontroll för att förhindra överträdelse av sina lagar och förordningar om tullar, skatter, *invandring* eller hälsovård samt hindra och bestraffa de överträdelse av dessa lagar som begåtts inom dess territorium eller territorialhav (artikel 33). Varje kuststat har rätt att inrätta en angränsande zon om maximalt 24 nautiska mil beräknat från baslinjen.

Sverige har i dag ingen angränsande zon. I samband med att Sverige ratificerade havsrättskonventionen gjorde regeringen bedömningen att en angränsande zon borde inrättas runt Sveriges kuster utanför det svenska sjöterritoriet (prop. 1995/96:140 s. 158). Förutsättningarna för att inleda arbetet med att inrätta en angränsande zon utreds för närvarande inom Regeringskansliet.

När det gäller det fria havet, dvs. den del av havet som ligger utanför en stats territorialhav eller dess exklusiva ekonomiska zon, har flaggstaten i princip exklusiv jurisdiktion. En stat får borda och vidta ytterligare åtgärder beträffande ett fartyg på det fria havet i de fall det finns skälig anledning att misstänka att det används för sjöröveri, slavhandel eller s.k. otillåten utsändning. Samma sak gäller bland annat om fartyget saknar eller förmodas sakna nationalitet. Om misstankarna visar sig vara ogrundade skall det bordade fartyget få ersättning för varje förlust eller skada som kan ha vållats (artikel 110).

Sverige ratificerade i oktober 1991 Förenta nationernas konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (narkotikabrottskonventionen) från år 1988 (prop. 1990/91:127, 1990/91:JuU32, rskr. 1990/91:323, SÖ 1991:41). Förutom bestämmelser om ett utökad internationellt samarbete och förpliktelser att i olika hänseenden straffbelägga olaglig hantering av narkotika återfinns i artikel 17 i narkotikabrottskonventionen bestämmelser om olaglig narkotikahandling till havs. Dessa bestämmelser, som har utformats med stöd av relevanta artiklar i havsrättskonventionen, är näst intill identiska med de bestämmelser som nu återfinns i artiklarna 7–9 i protokollet mot människosmuggling.

Narkotikabrottskonventionen föreskriver inte någon skyldighet för en flaggstat att lämna tillstånd till annan stat att borda och genomsöka ett av dess fartyg vid misstanke om att det används vid olaglig narkotikahandling till havs. I samband med Sveriges tillträde till konventionen gjordes dock bedömningen att en ny lagstiftning skulle införas för att Sverige skulle uppfylla sina förpliktelser enligt konventionen. När det gällde frågan om att ge tillstånd till annan stat att ingripa mot ett svenskt fartyg i enlighet med narkotikabrottskonventionen anförde föredragande statsråd bland annat följande (prop. 1990/91:127 s. 44):

”Om Sverige medger att en annan stat ingriper mot ett svenskt fartyg, kan knappast något annat komma i fråga än att ingripandet sker med stöd av de regler och i den ordning som föreskrivs i den främmande statens lagstiftning. En annan ordning skulle redan av praktiska skäl vara alltför svårhanterlig för att förtjäna närmare överväganden. Detta innebär att Sverige genom ett tillstånd till ingripande medger ett undantag från sitt anspråk på exklusiv jurisdiktion. Ett sådant medgivande bör kunna komma ifråga endast under vissa preciserade förutsättningar.

Det kan givetvis inte uteslutas att liknande problem som de som gäller för narkotikahandling kan uppkomma även vid annan form av brottslighet. Enligt min mening bör emellertid möjligheten att medge främmande stat rätten att ingripa mot svenska fartyg åtminstone tills vidare begränsas till fall som avses i narkotikabrottskonventionen.

Ett medgivande bör också förutsätta att brottsligheten är av allvarligt slag. Olika alternativ är tänkbara när det gäller hur avgränsningen bör göras i det hänseendet. Ett medgivande för en främmande stat att ingripa mot ett fartyg är en i vissa hänseenden ny form för internationellt samarbete på brottmålsområdet. Normalt sker ett sådant samarbete genom att den anmodade staten för den andra statens räkning genomför en eller annan åtgärd. I det nu aktuella sammanhanget tillåter man i stället den ansökande staten att själv genomföra den åtgärd som staten önskar. Att man i konventionen reglerat en sådan möjlighet beror mindre på principiella överväganden än på det praktiska behov som finns genom att flaggstaten normalt saknar förutsättningar att lämna rättshjälp genom egna åtgärder. Detta talar för att de principer som normalt gäller för internationell rättshjälp bör kunna vara vägledande även i detta sammanhang. För egen del har jag därför stannat för att föreslå att det krav på brottets svårhet som gäller för utlämning enligt 1957 års utlämningslag skall gälla även för ett medgivande att ingripa mot ett svenskt fartyg. Detta innebär att det skall vara fråga om misstänkt brottslighet som motsvarar brott för vilket det enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i mer än ett år.

För att ett medgivande skall lämnas bör vidare krävas att brottsligheten har anknytning till den ansökande staten. Ett medgivande bör således kunna lämnas endast om det finns skälig anledning att anta att fartyget används för brottslighet som begås på den främmande statens territorium eller som är avsedd att fullbordas där eller som annars riktar sig mot den statens intressen.

För att ett ingripande skall få äga rum bör vidare krävas att fartyget inte befinner sig på svenskt sjöterritorium.”

Av lag (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg framgår att regeringen, efter framställning från annan stat, får medge den staten

att ingripa mot ett svenskt fartyg utanför svenskt territorium i enlighet med narkotikabrottskonventionen. Ett sådant medgivande får dock lämnas endast om det finns skälig anledning att anta att fartyget används för brottslighet som begås på den främmande statens territorium eller som är avsedd att fullbordas där eller som annars riktar sig mot den statens intressen samt att brottsligheten motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Regeringen får förena ett medgivande med de villkor som anses behövliga.

Protokollet mot människosmuggling

Som nämnts ovan följer bestämmelserna i artiklarna 7–9 i protokollet mot människosmuggling till sin konstruktion i stort de bestämmelser om olaglig narkotikahandling till havs som återfinns i artikel 17 i narkotikabrottskonventionen. Till skillnad från narkotikabrottskonventionens artikel 17 har bestämmelserna i protokollet till viss del vidareutvecklats i enlighet med havsrättskonventionen. Protokollet omfattar således även möjlighet för en stat att borda och genomsöka ett fartyg som saknar nationalitet eller som kan förmodas sakna nationalitet om staten har skälig anledning att misstänka att fartyget utnyttjas för människosmuggling. Om bevisning påträffas som bekräftar misstankarna skall staten vidta lämpliga åtgärder i överensstämmelse med tillämplig nationell och internationell rätt enligt *artikel 8.7*. Vidare anges i *artikel 9.2* att fartyget skall ersättas för förlust eller skada som det har åsamkats i de fall motiven för de vidtagna åtgärderna i enlighet med artikel 8 visar sig vara ogrundade, förutsatt att det inte har begått någon gärning som motiverar de vidtagna åtgärderna.

I likhet med narkotikabrottskonventionen föreskriver inte protokollet mot människosmuggling någon skyldighet för en flaggstat att ge en annan stat tillstånd att ingripa mot ett av dess fartyg. Reglerna är inte tvingande. Protokollets syfte är dock att förebygga och bekämpa människosmuggling och främja samarbetet mellan staterna i detta syfte.

Människosmuggling till havs har under senare år ökat i omfattning, framför allt i Medelhavet, där ett stort antal personer har förolyckats i samband med att de försökt ta sig in i Europeiska unionens medlemsstater i små, sjövärdiga fartyg. Inte sällan rör det sig om situationer då fartyget uppehåller sig strax utanför en kuststats territorialhavsgrens och där de ombordvarande sätts i små gummiflottrar för att själva försöka ta sig in till land. För kuststaten är det då inte möjligt att ingripa mot fartyget. För flaggstaten kan det också vara praktiskt sett omöjligt att ingripa med hänsyn till att fartyget befinner sig långt från statens eget territorium. För många stater är den i protokollet reglerade möjligheten att begära tillstånd att få ingripa mot ett fartyg som för annan stats flagg därför ett väsentligt framsteg för att bekämpa och förhindra människosmuggling till havs.

I dagsläget torde vi från svensk sida inte komma att i någon större utsträckning behöva begära tillstånd från annan stat att ingripa mot dess fartyg på grund av misstanke om att det utnyttjas för människosmuggling riktad mot Sverige. Såvitt bekant föreligger i dag inte heller någon information om att svenskflaggade fartyg utnyttjas för människosmuggling. Det kan dock inte uteslutas att detta förhållande snabbt kan

förändras på grund av ändringar i brottsmönstren och att protokollets möjligheter till ingripande därför kan komma att aktualiseras också för Sveriges del. Det är därför angeläget att även Sverige kan delta i det internationella samarbetet mot människosmuggling.

Enligt gällande rätt föreligger inte någon möjlighet för regeringen att lämna ett sådant tillstånd som avses i protokollet, eftersom lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg endast är tillämplig vid misstanke om brott enligt narkotikabrottskonventionen. För att markera den vikt som vi från svensk sida fäster vid att bekämpa den gränsöverskridande organiserade brottsligheten och människosmuggling sjövägen görs bedömningen att även Sverige bör kunna bifalla en begäran om att få ingripa mot ett svenskt fartyg vid misstanke om att det används vid människosmuggling till havs. Ett sådant medgivande innebär ett undantag från vår exklusiva jurisdiktion varför en uttrycklig lagbestämmelse om detta krävs. Regeringen föreslår därför att lagen om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg utvidgas till att även avse möjlighet att ge tillstånd till annan stat att ingripa mot ett svenskt fartyg utanför svenskt territorium i enlighet med protokollet mot människosmuggling.

Om det finns skäligen anledning att misstänka att ett fartyg utnyttjas för människosmuggling till havs får det bordas och genomsökas enligt vad som anges i artikel 8. I de fall motiven för sådana åtgärder visar sig vara ogrundade skall enligt artikel 9.2 fartyget ersättas för den förlust eller skada som det har åsamkats, förutsatt att det inte har begått någon gärning som motiverar de vidtagna åtgärderna. Det är alltså inte fråga om ett strikt ansvar utan det förutsätts någon form av vållande från den berörda statens sida. Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen skall staten ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. Bestämmelsen täcker det skadeståndsansvar som protokollet omfattar. Därutöver kan nämnas det strikta skadeståndsansvar som staten har enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

Villkor för medgivande till ingripande

I nu gällande lag om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg anges att ett medgivande endast får ges om det finns skäligen anledning att anta att fartyget används för brottslighet som begås på den främmande statens territorium eller som är avsedd att fullbordas där eller som annars riktar sig mot den statens intressen. Varken narkotikabrottskonventionen eller protokollet mot människosmuggling ställer upp krav på att brotten skall vara avsedda att fullbordas på en annan stats territorium eller rikta sig mot en annan stats intresse. Enligt dessa två internationella överenskommelser torde i princip även en tredje part vid misstanke om att ett fartyg används för narkotikabrott eller människosmugglingsbrott kunna sända en framställning till flaggstaten om tillstånd att få borda dess fartyg. Om ett svenskflaggat fartyg befinner sig ute på det fria havet utanför exempelvis den afrikanska kusten skulle således en framställning kunna göras - förutom av den afrikanska stat som skäligen kan misstänka att fartyget har för avsikt att försöka smuggla in narkotika eller migranter

på dess territorium - även av en annan närliggande stat eller av en annan stats fartyg som befinner sig i närområdet.

En förutsättning för att tillstånd skall kunna ges är att fartygets nationalitet är klarlagd. Det torde kunna förutsättas att en förfrågan om ett fartygs registrering i första hand görs från den stat som är mest trolig destinationsort för de migranter som kan finnas ombord på ett ankommande fartyg, eller från den stat som har skälig anledning att misstänka att ett visst fartyg har transporterat de migranter som eventuellt påträffas i mindre båtar antingen direkt utanför eller inne på kuststatens territorium. Härutöver kan naturligtvis en förfrågan om fartygets registrering också inkomma från övriga stater som av en eller annan anledning befinner sig i närområdet. En sådan förfrågan om fartygets registrering kan utgöra en värdefull indikation på att ett svenskflaggat fartyg utnyttjas för människosmuggling och bör därför besvaras skyndsamt från svensk sida för att eventuellt kunna begära bistånd av andra stater för att hindra att fartyget används för sådant ändamål. Även om protokollet föreskriver att staterna skall samarbeta i största möjliga utsträckning för att förebygga och bekämpa människosmuggling är det däremot tveksamt om tillståndsgivning till att borda och genomsöka ett svenskflaggat fartyg bör utvidgas till att även avse stater som inte närmare berörs av människosmugglingsbrottet. Dessa stater kan visserligen ha ett allmänt intresse av att fartyget förhindras från att fortsatt utnyttjas för smugglingsbrott och att den organiserade kriminella verksamheten bekämpas. Regeringen anser dock att den begränsning som vi i dag har, nämligen att brottsligheten antingen begås eller är avsedd att fullbordas på den främmande statens territorium eller att den annars riktar sig mot den statens intresse, även bör gälla den brottslighet som anges i protokollet mot människosmuggling. I och med att samma rekvisit för tillståndsgivningen då skulle komma att gälla både vad avser narkotikabrottslighet och människosmuggling till havs kan eventuella tolkningsproblem undvikas i de fall då ett svensktregistrerat fartyg vid ett och samma tillfälle misstänks för att ägna sig åt både narkotika- och människosmuggling till havs.

Ytterligare ett rekvisit som ställs upp i nu gällande lag från år 1991 är att brottsligheten skall motsvara brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Detta krav är hämtat från motsvarande reglering i dåvarande lydelse av 1957 års utlämningslag. Med hänsyn till att strafftröskeln för utlämning år 2001 ändrades till fängelse i ett år eller mer (prop. 2000/01:83, bet. 2000/01:JuU26, rskr. 2000/01:281) föreslår regeringen att motsvarande ändring nu införs i aktuell lag.

Enligt 10 kap. 2 a och 5 §§ utlämningslagen kan den som ägnar sig åt människosmuggling eller organiserande av människosmuggling dömas till fängelse i högst två år. Vid grova brott kan fängelse i lägst sex månader och högst sex år dömas ut. Är brotten att anse som ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Ringa fall av brott kan till exempel föreligga då det rör sig om smuggling av någon enstaka person. Verksamhet som bedrivs under mer organiserade former bör i allmänhet inte räknas som ringa (jfr. prop. 2003/04:35 s. 85).

I propositionen om Sveriges tillträde till narkotikabrottskonventionen anges att en lagstiftning som lämnar möjlighet att medge ingripande mot

svenska fartyg måste tillämpas med betydande restriktivitet. Tillstånd till ingripande bör lämnas endast när det är uppenbart att det finns ett påtagligt behov och ett starkt intresse av ett ingripande som klart överväger sådana motstående skäl som förtjänar beaktande (prop. 1990/91:127 s. 45). Protokollet mot människosmuggling skall tillämpas på förebyggande, utredning och lagföring av brott enligt artikel 6 som är gränsöverskridande till sin natur och där en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig. Av detta följer att tillstånd att ingripa mot svenskt fartyg som ägnar sig åt människosmuggling endast bör kunna medges om verksamheten bedrivs i mer organiserade former och inte då endast någon enstaka person omfattas av den kriminella verksamhet som anges i artikel 6. Regeringen anser därför att kravet på att gärningen skall motsvara brott för vilket fängelse i ett år eller mer är föreskrivet enligt svensk lag även skall gälla när tillståndsgivningen avser fartyg som misstänks för människosmugglingsbrott enligt protokollet.

Beslutanderätten

När det gäller beslut om tillstånd att ingripa mot svenskt fartyg som misstänks för narkotikahandling till havs ligger beslutanderätten i dag på regeringen.

Enligt *artikel 8.4* skall en stat snarast besvara en framställning från en annan stat dels vad gäller fartygets registrering, dels vad avser tillstånd att borda och genomsöka ett fartyg. Kravet på skyndsam handläggning och beslut vid en förfrågan om ingripande mot ett svenskt fartyg kan i och för sig tala för att en enkel och formlös procedur skall tillämpas och att beslutanderätten borde överföras på en enskild beslutsfattare eller myndighet. Samtidigt innebär ett medgivande en eftergift när det gäller anspråket på exklusiv jurisdiktion och ett medgivande kan också komma att behöva förenas med villkor som kan anses behövliga i det enskilda fallet. Förutom villkor som kan gälla frågan om ansvar för brott, kan även villkor om ingripandets art (exempelvis att borda för att fastställa fartygets registrering) och omfattning samt vilka åtgärder som får vidtas mot fartyget och personer och egendom som finns ombord aktualiseras. Härtill kommer, till skillnad mot narkotikabrottskonventionen, att det i artikel 9.2 i protokollet mot människosmuggling anges att fartyg skall ersättas för förlust eller skada som det har åsamkats i de fall motiven för de vidtagna åtgärderna visar sig vara ogrundade. För att undvika tvister om eventuella skadeståndsanspråk beträffande fartyget bör det redan av medgivandet kunna framgå att bordning får ske under förutsättning att fartyget ersätts för eventuell förlust och skada från bordningsstatens sida.

Sedan gällande lag trädde i kraft år 1991 har regeringen vid ett tillfälle, efter framställning från annan stat, beslutat att medge den staten tillstånd att borda och genomsöka ett svenskt fartyg i samband med misstanke om narkotikabrott till havs. Man torde kunna utgå ifrån att Sverige endast undantagsvis kommer att få framställningar om tillstånd att borda och genomsöka svenska fartyg även i fråga om människosmuggling. I promemorian angavs att det med hänsyn till vad som anförts ovan kunde finnas anledning att överväga om det finns skäl för att flytta beslutanderätten från regeringen till en annan myndighet. Frågan om eventuell överföring av beslutanderätten till annan myndighet har inte

Centralmyndighet

Enligt protokollets *artikel 8.6* skall varje stat 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. I propositionen om Sveriges tillträde till konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet anges (prop. 2002/03:146 s. 56) att Justitiedepartementet skall utses som centralmyndighet att vara behörig att ta emot framställningar enligt konventionen. I likhet med vad som gäller för konventionen, och flertalet andra konventioner på det straffrättsliga området, däribland narkotikabrottskonventionen, anser regeringen att Justitiedepartementet skall utses till centralmyndighet som skall besvara framställningar även i frågor som rör människosmuggling till havs enligt protokollet.

I *artikel 8.4* i protokollet anges att en stat snarast skall besvara en framställning från en annan stat angående ett fartygs registrering. Frågan om ett fartyg skall anses som svenskt och vara berättigat att föra svensk flagg regleras i 1 kap. 1 – 1 b §§ sjölagen (1994:1009).

Med hänsyn till att förfrågningar om ett fartygs status skall besvaras skyndsamt och att sådana kan ställas även under icke-kontorstid angavs i promemorian att det borde övervägas om inte en myndighet som har 24-timmarsbevakning, exempelvis Kustbevakningen, borde utses som behörig myndighet att besvara förfrågningar om ett fartygs rätt att föra svensk flagg. *Kustbevakningen* har i sitt remissyttrande framfört att man är beredd att åtaga sig denna uppgift. En sådan förfrågan och svaret därpå bör i förekommande fall även översändas till Justitiedepartementet som därigenom i ett tidigt skede informeras om ärendet och därmed kan förbereda sig på en eventuell senare framställning från begärande stat om bordning och genomsökning av fartyget. En sådan ordning kräver dock inte någon lagreglering.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att gällande lag bör ändras för att vi från svensk sida fullt ut skall kunna samarbeta med övriga parter i protokollet när det gäller människosmuggling till havs. Regeringen föreslår därför att lagen (1991:453) om tillstånd att ingripa mot svenskt fartyg utvidgas till att även omfatta möjlighet att medge tillstånd till ingripande i enlighet med protokollet mot människosmuggling och att det för ett medgivande skall krävas att brottsligheten motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

7.4 Informationsutbyte

Regeringens bedömning: Protokollets bestämmelse om informationsutbyte föranleder inte några lagstiftningsåtgärder.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: I artikel 28 i konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet finns bestämmelser om informationsinsamling. I propositionen Sveriges tillträde till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (prop. 2002/03:146) gjordes bedömningen att konventionens bestämmelser om informationsinsamling inte föranledde några lagstiftningsåtgärder. Riksdagen delade denna bedömning (bet. 2003/04:JuU6, rskr. 2003/04:23).

Härutöver behandlar *artikel 10* i protokollet mot människosmuggling informationsutbyte mellan staterna. Informationsutbytet skall, enligt *artikel 10.1*, ske på ett sätt som är förenligt med respektive stats rättsordning och förvaltningsystem. I avsnitt 5.9 redogörs närmare för bestämmelserna i artikeln.

För Sveriges bistånd till andra länder med sådana former av inhämtande av information som kräver myndighetsutövning i Sverige (exempelvis genom förhör) finns särskilda regler. I övrigt kan berörda svenska myndigheter och tjänstemän i stor utsträckning, informellt och utan särskilt författningsstöd, utbyta icke sekretessbelagd information av aktuellt slag med sina motsvarigheter i andra länder.

Här kan nämnas att det redan i dag förekommer ett informellt informationsutbyte rörande de frågor som anges i artikel 10 i protokollet. Inom Europeiska unionen har en särskild rådsarbetsgrupp, Centrum för information, reflexion och utbyte i frågor som rör gränspassage och invandring (CIREFI) inrättats, där medlemsstaterna samt Island, Norge och sedan november 2004 även Schweiz, regelbundet möts för att utbyta information i frågor som rör gränspassage och olaglig invandring. Bland annat har ett tidigt varningssystem utarbetats för översändande av brådskande information till övriga medlemsstater om t.ex. människosmuggling land-, luft- och sjövägen, stulna eller förfalskade rese- och viseringshandlingar m.m.

För att ytterligare underlätta och påskynda insamling och utbyte av information i syfte att bidra till att förebygga och bekämpa olaglig invandring antog rådet för rättsliga och inrikes frågor den 19 februari 2004 en förordning om inrättandet av ett nätverk av sambandsmän för invandring i tredje land (EUT L 64, 2.3.2004, s. 1). I förordningen anges att sambandsmännen för invandring särskilt skall utbyta information som rör förekomsten av och verksamheten för brottsliga organisationer som är inblandade i människosmuggling samt de metoder som används för förfalskning av identitets- och resehandlingar. Från svensk sida kommer de polissambandsmän som av Rikskriminalpolisen utstationerats att tjänstgöra i vissa länder samt de särskilda migrationsattachéer som tjänstgör vid ett drygt tiotal svenska utlandsmyndigheter att ingå i detta nätverk. Även inom ramen för Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies (IGC) utbyts information rörande de frågor som anges i artikel 10. IGC är en migrationsinriktad sammanslutning av 16 länder: Belgien, Danmark, Finland, Irland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike samt Australien, Nya Zeeland, Kanada och USA,

som tillkommit i syfte att ge de stater som väljer att delta i konsultationerna möjlighet att på ett informellt sätt diskutera och utbyta information i frågor som rör asyl och migration. Inom IGC har en särskild arbetsgrupp som behandlar informationsutbyte i frågor om människosmuggling inrättats.

I *artikel 10.2* anges att en stat som tar emot information skall bifalla en framställning från den stat som har förmedlat informationen om inskränkningar i rätten att använda informationen. En uppgift som är sekretessbelagd i Sverige får, enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen, inte röjas för utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation annat än om utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift därom i lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få utlämnas till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen. Bestämmelser som begränsar möjligheten att utnyttja vissa uppgifter som en svensk myndighet har fått från en myndighet i en annan stat finns i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete samt lagen (2003:1174) om gemensamma utredningsgrupper för brottsutredningar (se 1 kap. 4 § sekretesslagen). Hänvisningen till att informationsutbytet skall ske i enlighet med nationell lagstiftning i förening med de svenska sekretessbestämmelserna tillgodoser, enligt regeringens bedömning, kravet i fråga om användarbegränsning i protokollet.

Liknande bestämmelser om informationsutbyte och inskränkningar i rätten att använda informationen återfinns även i tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor. I propositionen Ett utvidgat straffansvar för människohandel (prop. 2003/04:111), som behandlar Sveriges tillträde till det protokollet, bedömde regeringen att Sverige utan lagstiftning eller andra sådana åtgärder som kräver riksdagens beslut kunde leva upp till åtagandena om informationsutbyte i protokollet. Riksdagen delade denna bedömning (bet. 2003/04:JuU20, rskr. 2003/04:232). Regeringen gör bedömningen att det inte heller krävs några lagstiftningsåtgärder för att uppfylla åtagandena om informationsutbyte i protokollet mot människosmuggling.

7.5 Gränskontrollåtgärder och transportörsansvar

Regeringens bedömning: De åtaganden om gränskontroller och transportörsansvar som protokollet ställer upp föranleder inte några lagändringar.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: *Artikel 11* i protokollet innehåller bestämmelser om gränskontrollåtgärder och transportörsansvar. I avsnitt 5.10 redogörs närmare för bestämmelserna i artikeln.

I *artikel 11.1* anges bland annat att staterna, utan att det skall inkräkta på internationella åtaganden avseende fri rörlighet för personer, så långt som möjligt skall förstärka sådan gränskontroll som kan vara nödvändig för att förebygga och upptäcka människosmuggling. I *artikel 11.5* och *11.6* finns bestämmelser om att staterna skall överväga att förstärka samarbetet mellan gränskontrollmyndigheterna och att, i enlighet med nationell lag, tillåta avvisning eller återkallelse av visering för personer som har gjort sig skyldiga till brott enligt protokollet. Bestämmelserna har karaktären av målsättningsbestämmelser och redan härav torde följa att det inte krävs några lagändringar för att uppfylla dessa. Nedan ges dock exempel på några åtgärder som har vidtagits eller vidtas för att förstärka gränskontroller för att förebygga och upptäcka brottslighet, bland annat människosmuggling.

Schengenkonventionen ställer krav på att gränskontrollen vid konventionsstaternas yttre gränser skall uppnå en gemensam standard. Sverige antog under år 2000 den lagstiftning som var nödvändig för att Sverige skulle kunna delta fullt ut i Schengensamarbetet. I Schengens informationssystem, SIS, kan varje Schengenstat föra in uppgifter med begäran om att en viss åtgärd skall vidtas om en person eller ett fordon påträffas vid en gränskontroll. Av 4 kap. 1 § utlänningslagen följer att en utlänning får avvisas om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Schengenkonventionen. Är utlänningen t.ex. registrerad på spärrlista i SIS får utlänningen således avvisas från Sverige. Vidare får en utlänning enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen avvisas om det kan antas att han eller hon under sin vistelse i Sverige inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt.

Enligt 2 kap. 9 § utlänningslagen får en visering återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet förtigit omständigheter av sådan betydelse. En visering kan också återkallas om det i övrigt finns särskilda skäl.

Öresundsavtalet är ett avtal om polisiärt samarbete mellan Sverige och Danmark som kompletterar Schengenavtalet och syftar till att stärka samarbetet i Öresundsregionen för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet m.m. Sedan december 2001 finns det även ett avtal mellan Skåne- och Köpenhamnspoliserna om polisoperativt samarbete. Vidare finns ett avtal mellan Sverige, Norge och Finland om gränsöverskridande övervakning och förföljande som kompletterar Schengenkonventionens bestämmelser.

Artikel 11.2–4 innehåller bestämmelser om transportörers ansvar. Där finns bland annat bestämmelser om skyldighet för affärsdrivande fraktförare att tillse att passagerare innehar nödvändiga resehandlingar.

Enligt 9 kap. 2 § utlänningslagen är en transportör i vissa fall skyldig att ersätta staten för kostnaderna för en utlännings resa från Sverige. Detta gäller om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han eller hon saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa. Transportörerna kan under vissa förutsättningar helt eller delvis befrias från skyldigheten att ersätta statens kostnader. Detta gäller om de antingen visar att de har haft skälig anledning att anta att en utlänning hade rätt att resa in i Sverige eller om det med hänsyn till kostnadens

storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att utkräva kostnaden.

Enligt Schengenkonventionens artikel 26 skall de stater som träffat avtal om samarbete införa regler om ansvar för transportörer i sin nationella lagstiftning avseende skyldighet att kontrollera dels att utlänningar innehar de resehandlingar som krävs för inresa, dels att ombesörja för utlänningens återresa till det tredje land där resan påbörjats samt även att införa sanktioner mot transportörer som befordrar utlänningar utan nödvändiga resedokument. Europeiska unionens råd antog den 28 juni 2001 direktiv 2001/51/EG om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i Schengenkonventionen. Riksdagen antog den 12 maj 2004 propositionen Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet, m.m. Propositionen behandlar bland annat genomförandet i svensk rätt av det ovan nämnda rådsdirektivet (prop. 2003/04:50, bet. 2003/04:SfU11, rskr. 2003/04:214).

I enlighet med propositionens förslag har en ny bestämmelse införts i 5 kap. 2 a § utlänningslagen som innebär att en transportör skall kontrollera att utländska medborgare som reser till Sverige direkt från en annan stat än en Schengenstat innehar pass och andra tillståndshandlingar som krävs för inresa i landet. Syftet med kontrollskyldigheten är att förmå transportörer att göra en grundläggande kontroll av de resandes handlingar. Vad transportörerna vid sin kontroll bör kunna upptäcka är avsaknad av eller uppenbart falska handlingar. Det är inte fråga om någon mer ingående kontroll som kräver expertkunskap i fråga om förfalskningar. En transportör som inte fullgör sin kontrollskyldighet skall, med vissa undantag, betala en särskild avgift enligt 10 kap. 9–11 §§ utlänningslagen. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2004.

Bestämmelserna om gränskontrollåtgärder och transportörsansvar i *artikel 11* i protokollet har till största delen karaktären av målsättningsbestämmelser. En artikel med motsvarande innehåll återfinns även i tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn. Riksdagen antog den 26 maj 2004 propositionen Ett utvidgat straffansvar för människohandel (prop. 2003/04:111, bet. 2003/04:JuU20, rskr. 2003/04:232), som bland annat behandlar Sveriges tillträde till detta tilläggsprotokoll. I likhet med vad som angavs i den propositionen gör regeringen nu bedömningen att Sverige redan har tillräcklig lagstiftning vad gäller gränskontrollåtgärder och transportörsansvar för att uppfylla åtagandena i artikel 11 i protokollet mot människosmuggling.

7.6 Rese- och identitetshandlingar

Regeringens bedömning: Svensk lagstiftning tillgodoser de åtaganden protokollet ställer upp när det gäller bestämmelserna om rese- och identitetshandlingar. Dessa föranleder därför inte några lagändringar.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: I *artikel 12* i protokollet finns bestämmelser som varje stat inom ramen för tillgängliga resurser skall vidta som rör åtgärder för att förhindra t.ex. missbruk, förfalskning och olaglig tillverkning av rese- eller identitetshandlingar. Enligt *artikel 13* skall en stat på begäran av en annan stat, i enlighet med sin nationella lag, bekräfta äkthet och giltighet av rese- och identitetshandlingar. En närmare redogörelse för bestämmelserna i artiklarna finns i avsnitt 5.11.

Passlagen (1978:302) reglerar i huvudsak utfärdande av pass. Sverige utfärdar sedan år 1998 s.k. EU-pass. Under senare år har säkerhetsfrågor när det gäller pass och andra resehandlingar blivit alltmer aktuella. Från polishåll har påtalats att användningen av resehandlingar för kriminella syften ökar. Förfalskning och missbruk av pass och andra resehandlingar utgör ett allvarligt problem, både internationellt och nationellt. Pass används exempelvis vid förmögenhetsbrott, vid människosmuggling, vid människohandel eller i samband med planering och utförande av terroristbrott. Det pågår därför ett intensivt internationellt arbete för att komma till rätta med förekomsten av falska resehandlingar och för att förhindra missbruk av sådana handlingar.

En aktuell fråga när det gäller att öka passhandlingarnas säkerhet är om handlingarna skall förses med s.k. biometrisk information. Ordet biometri syftar i detta sammanhang på en metod för att identifiera en person eller avgöra om en påstådd identitet är riktig, baserad på mätning av fysiologiska karaktärsdrag hos den som skall identifieras. Regeringen har den 10 mars 2005 beslutat om proposition Ökad säkerhet i pass m.m. (prop. 2004/05:119). I propositionen föreslås att svenska pass skall förses med biometriska uppgifter som kan utgöra underlag för datorstödd jämförelse och identifiering. Det biometriska underlaget skall bestå av en ansiktsbild i digitalt format, som lagras i passet i komprimerad form på ett lagringsmedium. Vidare föreslås att giltighetstiden för vanligt pass förkortas från tio år till fem år.

Sverige tillmötesgår redan i dag en stat som kommer med en sådan begäran om kontroll av giltighet och äkthet som nämns i *artikel 13* i protokollet. De vanligaste frågor som Sverige har att besvara vad gäller äkthet och giltighet av pass är om passet är behörigen utfärdat eller anmält stulet. I Sverige kan man i första hand vända sig till Rikskommunikationscentralen under Rikskriminalpolisen för att få svar på dessa frågor. Svaren hämtas från passregistret och kan oftast lämnas direkt.

Likalydande bestämmelser om rese- och identitetshandlingar återfinns även i tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn. I propositionen Ett utvidgat straffansvar för människohandel (prop. 2003/04:111), som behandlar Sveriges tillträde till det protokollet, bedömde regeringen att svensk lagstiftning uppfyllde bestämmelserna om rese- och identitetshandlingar när det gäller protokollet mot människohandel. Riksdagen delade denna bedömning (bet. 2003:04:JuU20, rskr. 2003/04:232). I likhet med vad som gällde vid tillträdet till protokollet mot människohandel gör regeringen nu bedömningen att ett tillträde till protokollet mot människosmuggling inte föranleder några lagstiftningsåtgärder i denna del.

Regeringens bedömning: Protokollets bestämmelser om utbildning, tekniskt samarbete och andra förebyggande åtgärder föranleder inte några lagstiftningsåtgärder.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: I *artikel 14* i protokollet anges att staterna skall tillhandahålla eller förbättra specialiserad utbildning för personer som arbetar med migrationsfrågor och annan berörd personal dels för att förebygga och bekämpa människosmuggling, dels för att säkerställa värdig behandling av migranter som utsatts för människosmuggling. Förutom utbildningsinsatser skall även staterna överväga att lämna tekniskt bistånd till ursprungs- eller transitstater i syfte att bekämpa människosmuggling.

I *artikel 15* i protokollet anges att staterna skall samarbeta i fråga om upplysning till allmänheten i syfte att förebygga att potentiella migranter faller offer för organiserade brottsliga sammanslutningar. Vidare skall staterna på lämpligt sätt främja eller förbättra utvecklingsprogram på det nationella, regionala och internationella planet för att ta itu med de underliggande socioekonomiska orsakerna till människosmuggling, såsom fattigdom och underutveckling. En närmare redogörelse för bestämmelserna i artikel 14 och 15 återfinns i avsnitt 5.12 respektive 5.13.

Även i konventionen finns bestämmelser om utbildning, tekniskt bistånd och andra åtgärder i syfte att förstärka samarbetet och förebygga den gränsöverskridande organiserade brottsligheten (artiklarna 29 och 31). I propositionen Sveriges tillträde till FN:s konvention mot gränsöverskridande brottslighet (prop. 2002/03:146) gjordes bedömningen att konventionens bestämmelser om utbildning, tekniskt samarbete och andra förebyggande åtgärder inte föranledde några lagstiftningsåtgärder. Riksdagen delade denna bedömning (bet. 2003/04:JuU6, rskr. 2003/04:23).

Bestämmelserna i *artiklarna 14* och *15* har i stor utsträckning karaktär av rekommendationer och innehåller inga ovillkorliga skyldigheter för parterna. Härav torde följa att det inte krävs några lagstiftningsåtgärder för att uppfylla dessa. Nedan ges dock exempel på några åtgärder som har vidtagits eller vidtas när det gäller utbildning, tekniskt bistånd och andra förebyggande åtgärder på det nationella, regionala och internationella planet.

Innehållet i *artikel 14* om utbildningsinsatser i kompetenshöjande syfte för personer som arbetar med migrationsfrågor och annan berörd personal ligger väl i linje med hur regeringen i till exempel regleringsbrev och budgetproposition betonar utvecklingen av de områden som rör Migrationsverkets verksamhet. Förutom deltagande i det nordiska samarbetet på det migrationspolitiska området skall Migrationsverket även samarbeta med andra länder för att stödja deras förmåga att hantera migrationsströmmar, samverka med Europeiska

kommissionen och med andra nationella och internationella aktörer. Regeringen strävar kontinuerligt efter att få till stånd en så effektiv och rättssäker handläggning som möjligt hos Migrationsverket. Som ett led i denna riktning gav regeringen i januari 2004 Migrationsverket i uppdrag att vidta åtgärder i detta syfte vad gäller arbets sättet vid asylutredningar, enhetligheten i beslutsfattandet, tolkrekrytering, utredning av barns asylskäl och länderinformation. Migrationsverket lämnade i september 2004 en delrapportering rörande de åtgärder som hittills vidtagits. Rikskriminalpolisen har anställt personal med akademisk kompetens inom olika områden för att bland annat öka kunskapen om den grova och gränsöverskridande brottsligheten. Rikspolisstyrelsen tillhandahåller även utbildning för personal vid de olika polismyndigheterna i de frågor som omnämns i artikel 14.

Riksdagen antog i december 2003 propositionen Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112). Propositionen lägger grunden för en sammanhållen och samstämmig politik för att bidra till en rättvis och hållbar utveckling i världen, och är ett av Sveriges bidrag för att uppnå FN:s millenniemål – att halvera fattigdomen till år 2015. Handels-, jordbruks-, miljö-, säkerhets-, migrations- och den ekonomiska politiken är exempel på områden där åtgärder skall utformas på ett sätt som främjar global utveckling.

Ett viktigt mål för Sveriges migrationspolitiska utvecklingssamarbete är att bekämpa människosmuggling och olika former av människohandel genom utveckling av ett rättssamhälle där utsatta människors rättigheter tas tillvara oavsett nationell tillhörighet. Ett annat mål är att främja regionalt samarbete rörande migrationsfrågor. Syftet med det migrationspolitiska utvecklingssamarbetet är att aktivt medverka till att i tredje länder bygga upp en migrationspolitisk rättsordning i överensstämmelse med internationella normer och konventioner samt att medverka till ett gradvis närmande till EU:s rättsordning på asyl- och migrationsområdet. Genom ett riktat stöd till bland annat institutions- och kapacitetsuppbyggnad kan biståndet bidra till att undanröja de grundläggande orsakerna till att människor känner sig tvingade att lämna sina hemländer.

Sverige har under en rad år bedrivit utvecklingssamarbete på det asyl- och migrationspolitiska området i Estland, Lettland och Litauen. På svenskt initiativ pågår för närvarande verksamhet som är inriktad på att göra länderna öster om den nya EU-gränsen mindre attraktiva som transitländer genom att förbättra ländernas egen kapacitet att hantera migrationsströmmarna. Genom finansiellt stöd från bland annat EU-kommissionen deltar Sverige, tillsammans med UNHCR, International Organization for Migration (IOM) och tio länder på ömse sidor av den nya EU-gränsen, nämligen Estland, Lettland, Litauen, Moldavien, Polen, Rumänien, Slovakien, Ukraina, Ungern och Vitryssland, i detta samarbete, den s.k. Söderköpingsprocessen. Sverige bedriver även bilateralt kapacitetsuppbyggande samarbete med bland annat Ryssland och Ukraina.

Av den ovan lämnade redogörelsen gör regeringen bedömningen att Sverige väl uppfyller åtagandena i artiklarna 14 och 15 vad avser

7.8 Skydds- och hjälpåtgärder

Regeringens bedömning: Protokollets bestämmelse om skydds- och hjälpåtgärder föranleder inte några lagstiftningsåtgärder.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen. *Barnombudsmannen* bedömer att Sveriges lagstiftning inte uppfyller de krav om skyddsåtgärder, särskilt gentemot kvinnor och barn, som artikel 16 ställer upp. *Rädda Barnen* saknar en analys över barnkonventionens tillämpning avseende barn som utsatts för människosmuggling eller som fått hjälp att olovligt vistas i Sverige.

Skälen för regeringens bedömning: I *artikel 16.1* anges att staterna, när de tillämpar protokollet, i enlighet med sina åtaganden enligt internationell rätt skall vidta lämpliga åtgärder, om så behövs innefattande lagstiftning, för att bevara och skydda de personers rättigheter som har utsatts för människosmuggling eller som fått hjälp till att olovligt vistas i en stat med hjälp av en organiserad brottslig sammanslutning. Särskilt skall rätten till liv och rätten att inte utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning beaktas. Vidare skall staterna enligt *artikel 16.2* och *16.3* erbjuda migranter tillräckligt skydd mot våld och ge lämplig hjälp till migranter vilkas liv är i fara därför att de varit utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6. När stater tillämpar dessa bestämmelser skall, enligt *artikel 16.4*, kvinnors och barns särskilda behov beaktas.

Bestämmelserna tar främst sikte på de grundläggande rättigheter och skyldigheter som anges i olika internationella överenskommelser, bland annat den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som sedan år 1995 gäller som lag i Sverige, och FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (prop. 1985/86:17, SÖ 1986:37) och den europeiska konventionen i samma ämne (prop. 1987/88:133, SÖ 1988:37).

Som framgår av *artikel 19* skall ingenting i protokollet mot människosmuggling 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 angående flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen) och dess tilläggsprotokoll från 1967 (SÖ 1954:55 och SÖ 1967:45) och principen om non-refoulement som ingår i dem.

Regeringen anser att svensk lagstiftning redan i dag återspeglar de grundläggande rättigheter som tillkommer enskilda personer enligt internationell rätt. Enligt utlänningslagen (1989:529) ges varje utlänning möjlighet att söka asyl i Sverige. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har, förutom vissa i lagen angivna undantag, rätt till uppehålls-

tillstånd. Enligt utlänningslagen föreligger också ett generellt förbud mot verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning om det finns skälig anledning att tro att utläningen riskerar dödsstraff eller kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, 8 kap. 1 § utlänningslagen. Verkställighetshinder föreligger också om utläningen riskerar att utsättas för förföljelse, 8 kap. 2 § utlänningslagen.

Barnombudsmannen bedömer att Sveriges lagstiftning inte uppfyller de krav om skyddsåtgärder som artikel 16 i protokollet ställer upp. Barnombudsmannen anser att varje barn som utsatts för gränsöverskridande brottslighet i syfte att exploateras skall ha rätt till permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, år 1990. De grundläggande principerna om barnets bästa och barnets rätt att bli hört har införlivats i utlänningslagen. I 1 kap. 1 § utlänningslagen anges att i fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Vid prövningen av ett ärende om uppehållstillstånd för ett barn skall således en sådan hänsyn tas. En individuell prövning utifrån barnets bästa skall göras i varje enskilt fall. Eventuella åberopade skäl för uppehållstillstånd skall prövas i förhållande till de skyddsbestämmelser som finns i utlänningslagen. Regeringen anser inte att det förhållande att ett barn varit utsatt för människosmuggling skall utgöra en självständig grund för att bevilja uppehållstillstånd. Redan nu kan uppehållstillstånd beviljas om en utläkning av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige. Dessutom bereds för närvarande ett förslag om att införa en särskild bestämmelse som rör uppehållstillstånd av humanitära skäl avseende barn inom Regeringskansliet. Som ytterligare skydd finns, som ovan nämnts, bestämmelser om verkställighetshinder i utlänningslagen. När det gäller återvändande tas också särskilda hänsyn till barn, se vidare nedan under avsnitt 7.10. Enligt regeringens bedömning är utlänningslagens bestämmelser tillräckliga för att tillgodose det skyddsbehov som barn som har varit utsatta för människosmuggling kan ha.

Rädda Barnen saknar en analys över barnkonventionens tillämpning avseende de barn som utsatts för människosmuggling eller som fått hjälp att olovligt vistas i Sverige.

Migrationsverket skall i sin återredovisning för år 2004 redovisa på vilket sätt verket har beaktat barnkonventionen såväl vid utformandet som genomförandet av sin verksamhet. Härutöver bereds för närvarande inom Regeringskansliet frågor om mottagande av asylsökande m.fl., bland annat frågor om hälso- och sjukvård (bl.a. SOU 2003:89 EG-rätten och mottagandet av asylsökande, Ds 2004:54 Mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn) och SOU 2003:51 God man för ensamkommande flyktingbarn).

Vidare anges i *artikel 16.5* att staterna skall uppfylla sina skyldigheter enligt Wien-konventionen om konsulära förbindelser vid ett frihetsberövande av en person som har varit utsatt för sådant handlande som anges i artikel 6. Wien-konventionen om konsulära förbindelser ratificerades av Sverige år 1974 (SÖ 1974:10). Av lag (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utläningar är berövade friheten, som

grundas på artikel 36 i Wien-konventionen, framgår att om en utlänning berövas friheten efter beslut av en myndighet, skall den som ansvarar för verkställigheten av beslutet på begäran av utlänningen utan dröjsmål underrätta hans hemlands konsulat om frihetsberövandet samt vidarebefordra meddelanden från honom till konsulatet. Härav följer att Sverige redan i dag uppfyller protokollets krav beträffande en frihetsberövad utlännings rätt att utan dröjsmål upplysas om sin rätt att begära att konsulatet skall underrättas om hans eller hennes frihetsberövande och om sina möjligheter att få meddelanden till konsulatet vidarebefordrade.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att Sverige lever upp till åtagandena i artikel 16 om hjälp- och skyddsåtgärder utan att några lagstiftningsåtgärder behöver vidtas.

7.9 Avtal och andra arrangemang

Regeringens bedömning: Protokollets bestämmelse om avtal och andra arrangemang föranleder inte några lagstiftningsåtgärder.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: I *artikel 17* anges att staterna kan överväga att ingå bilaterala eller regionala avtal för att mer effektivt förebygga och bekämpa människosmuggling. Bestämmelsen är inte förpliktigande och föranleder därför inga lagstiftningsåtgärder.

När det gäller det regionala samarbetet kan nämnas att medlemsstaterna i Europeiska unionen nära samarbetar i kampen mot människosmuggling. De gärningar som staterna åläggs att kriminalisera enligt artikel 6 i protokollet återfinns även i rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse och 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). Medlemsstaterna skall senast den 5 december 2004 ha införlivat dessa rättsakter i nationell rätt. Genomförandet i svensk rätt av direktivet och rambeslutet har behandlats i propositionen Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m. (prop. 2003/04:35).

Förutom EU-samarbetet och de polisiära samarbetsavtal som omnämns i avsnitt 7.5 har Sverige även ingått, eller har för avsikt att ingå, bilaterala polissamarbetsavtal med olika stater, bland annat Kroatien, Polen, Rumänien, Ryssland och Slovenien i syfte att förebygga och bekämpa den gränsöverskridande organiserade brottsligheten, däribland människosmuggling.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Sverige genom vårt deltagande i olika bilaterala och regionala avtal redan i dag vidtar olika åtgärder som syftar till att effektivt förebygga och bekämpa människosmuggling.

Regeringens bedömning: Protokollets bestämmelse om smugglade migranternas återvändande föranleder inte några lagstiftningsåtgärder.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen. *Rädda Barnen* påpekar att vissa grundläggande faktorer måste beaktas när det gäller återvändande av barn.

Skälen för regeringens bedömning: När det gäller möjlighet för de personer som utsatts för människosmuggling att återvända till sitt hemland stadgar *artikel 18* i protokollet skyldigheter både för ursprungsstaten (den stat, i vilken personen är medborgare eller hade en rätt att permanent vistas vid tidpunkten för återvändandet) och destinationsstaten (den stat till vars territorium personen har ankommit). Åtagandena i *artikel 18* redovisas närmare i avsnitt 5.16.

Innehållet i protokollet i denna del överensstämmer med den svenska återvändandepolitiken som bygger på respekt för mänskliga rättigheter och den enskildes integritet. Det innebär bland annat att ett återvändande skall ske, i första hand självmant, på ett humant och rättssäkert sätt.

Migrationsverket har enligt 8 kap. 11 § utlänningslagen huvudansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som har fattats av verket eller Utlänningsnämnden. Enligt 8 kap. 17 § utlänningslagen får Migrationsverket lämna över ett verkställighetsärende till polismyndigheten om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighets medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställigheten skall kunna genomföras.

I *artikel 18.5* anges att alla lämpliga åtgärder skall vidtas för att återvändandet skall ske under värdiga former och med vederbörlig hänsyn till personens säkerhet och värdighet. Migrationsverket informerar vid ett s.k. återvändandesamtal utlänningsen om vad som gäller när ett uppehållstillstånd har vägrats och ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har fattats och vad som gäller i fråga om återvändande och hur Migrationsverket samarbetar med polismyndigheterna. Det bör därför aldrig råda någon tvekan om att utlänningsen själv genom sitt agerande avgör under vilka former han eller hon kommer att lämna landet, självmant eller tvångsvis. Det innebär i sin tur en respekt för individens valmöjligheter och personliga integritet.

Rädda Barnen anger i sitt yttrande att verkställighetsrutiner för Migrationsverket och polismyndigheterna måste utarbetas där mänskliga rättigheter, etiska hänsyn och barnets bästa respekteras.

Regeringen gav i december år 2003 Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen i uppdrag att se över samordningen mellan myndigheterna när det gäller arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut. I mars 2004 redovisade dessa myndigheter den nuvarande samordningen och samarbetet mellan dem. Regeringen har även i samband med regleringsbrevet för år 2005 lämnat kompletterande uppdrag till Migrationsverket att redovisa vidtagna åtgärder i syfte att underlätta verkställighetsarbetet med avvisnings- och utvisningsärenden. Det pågår således en översyn av berörda myndigheternas verkställighetsrutiner.

Rädda Barnen anger vidare att Sverige för att kunna leva upp till protokollets bestämmelser om återvändande i fall som rör barn måste säkerställa att en bedömning alltid görs utifrån vissa faktorer, såsom säkerhet, familjeåterförening, barnets och föräldrarnas vilja, de ekonomiska villkoren i hemlandet samt barnets integritet i mottagarlandet.

Som tidigare nämnts har Sverige ratificerat barnkonventionen och de grundläggande principerna om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals har införlivats i utlänningslagen. Migrationsverket har tagit fram en handlingsplan för hur återvändandearbetet skall utvecklas och effektiviseras och ett antal åtgärder har vidtagits. Åtgärderna syftar bland annat till att ta fram enhetliga rutiner och att säkerställa uppföljning av återvändandearbenden. Vidare har barnperspektivet i återvändandearbetet uppmärksammas och det finns inom Migrationsverket en samordningsgrupp för barnfrågor i återvändandet vars uppgift är att ge stöd åt handläggarna i detta arbete. De faktorer som Rädda Barnen nämner i sitt yttrande beaktas vid Migrationsverkets prövning av ett ärende som rör barn. När det gäller återvändande av ensamkommande barn sker detta först efter det att man från svensk sida har klarlagt att barnet vid ankomsten till sitt hemland har ett ordnat mottagande. I detta sammanhang kan även nämnas att det inom ramen för Östersjöstaternas råd sedan år 1998 pågår ett samarbete kring barn i utsatta situationer. Sedan år 2003 pågår ett särskilt samarbetsprojekt kring barn utan legal vårdnadshavare och barn som varit utsatta för människohandel. En handlingsplan för detta arbete har tagits fram. Förutom samtliga stater kring Östersjön deltar även Ukraina, Moldavien och Vitryssland i projektet. Man har bland annat inrättat ett nätverk med nationella kontaktpunkter som skall underlätta och bistå medlemsstaternas myndigheter i frågor om återvändande av ensamkommande barn och barn som utsatts för människohandel.

Avsaknad av resehandlingar leder ofta till fördröjning av handläggningen vid verkställigheten av Migrationsverkets eller Utlänningsnämndens beslut om avvisning eller utvisning. Ett återvändande kan i vissa fall äga rum utan att utlänningsnämnden har en giltig resehandling. Det kan t.ex. vara fråga om att det finns kopior på utgångna pass eller ID-kort och andra handlingar som har utfärdats av myndigheter i hemlandet och som styrker identiteten. Inom Migrationsverket har en särskild enhet inrättats som har kontakter med olika utländska ambassader och beskickningar för att underlätta anskaffandet eller förnyelse av resehandlingar i samband med verkställighet av laga kraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Enligt *artikel 18.8* skall protokollets bestämmelse om smuglade migranternas återvändande inte inverka på åtaganden som gjorts med stöd av andra bilaterala eller multilaterala avtal som reglerar återvändande. Förutom de bilaterala återtagandeavtal som Sverige har ingått med länder utanför EU, bland annat Bulgarien, Kroatien, Rumänien samt Serbien och Montenegro, har EU-kommissionen mandat att för EU:s medlemsstaters räkning förhandla fram återtagandeavtal med ett flertal tredje länder i syfte att skapa en sammanhållen EU-politik om återtagande och återvändande. Hittills har återtagandeavtal med Hongkong och Macao ingåtts inom ramen för kommissionens förhandlingsmandat.

En artikel med delvis motsvarande innehåll som i *artikel 18* återfinns i tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av

handel med människor, särskilt kvinnor och barn avseende återvändande av offer för människohandel. I propositionen Ett utvidgat straffansvar för människohandel (prop. 2003/04:111) som bland annat behandlar Sveriges tillträde till protokollet mot människohandel gjordes bedömningen att Sverige utan lagstiftning eller andra sådana åtgärder som krävde riksdagens beslut levde upp till protokollets bestämmelser om återvändande av offer för människohandel. Riksdagen delade denna bedömning (bet. 2003/04:JuU20, rskr. 2003/04:232).

Sammantaget gör regeringen bedömningen att inte heller bestämmelserna i protokollet mot människosmuggling föranleder några lagstiftningsåtgärder vad avser återvändande av smugglade migranter.

8 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringen skall träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Skälen för regeringens förslag: Protokollet mot människosmuggling har trätt i kraft. Det är angeläget att Sverige snarast kan delta i det internationella samarbetet mot människosmuggling som protokollet möjliggör. Eftersom ett tillträde till protokollet förutsätter att den ändring av utlänningslagens förverkandebestämmelser som föreslås i lagrådsremiss Utökade möjligheter att förverka utbyte av och hjälpmedel vid brott m.m. har varit föremål för riksdagsbehandling bör nu föreslagen lagändring träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

9 Ekonomiska konsekvenser

De gärningar som staterna åläggs att kriminalisera vid ett tillträde till protokollet mot människosmuggling är redan straffbelagda enligt svensk rätt. Den föreslagna utvidgningen av gällande rätt till att kunna medge tillstånd till annan stat att ingripa mot svenskt fartyg utanför svenskt territorium även i enlighet med protokollet mot människosmuggling bedöms inte innebära ökade kostnader för staten.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att ett svenskt tillträde till protokollet mot människosmuggling inte kommer att medföra några kostnadsökningar för staten.

10 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg

I lagen har lagts till att den omfattar även protokollet mot människosmuggling. Innebörden av tillägget är att en part i protokollet

som har skälig anledning att misstänka att ett svenskt fartyg används för människosmuggling till havs kan begära tillstånd från Sverige att ingripa mot fartyget, t.ex. att borda och genomsöka fartyget. Tillägget är föranlett av att det nu föreslås att Sverige skall tillträda protokollet.

Kravet på den misstänkta brottslighetens svårhet har ändrats från att avse brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i mer än ett år till fängelse i ett år eller mer. Ändringen är en anpassning till strafftröskeln i 4 § lagen (1957:668) om utlämning för brott, se avsnitt 7.3.

Protocol against the Smuggling of Migrants by land, sea and air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

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

Preamble

Ingress

The States Parties to this Protocol,

De stater som är parter i detta protokoll,

Declaring that effective action to prevent and combat the smuggling of migrants by land, sea and air requires a comprehensive international approach, including cooperation, the exchange of information and other appropriate measures, including socio-economic measures, at the national, regional and international levels,

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,

Recalling General Assembly resolution 54/212 of 22 December 1999, in which the Assembly urged Member States and the United Nations system to strengthen international cooperation in the area of international migration and development in order to address the root causes of migration, especially those related to poverty, and to maximize the benefits of international migration to those concerned, and encouraged, where relevant, interregional, regional and subregional mechanisms to continue to address the question of migration and development,

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,

Convinced of the need to provide migrants with humane treatment and full protection of their rights,

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

Taking into account the fact that, despite work undertaken in other international forums, there is no universal instrument that addresses all aspects of smuggling of migrants and other related issues,

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,

Concerned at the significant increase in the activities of organized criminal groups in smuggling of migrants and other related criminal activities set forth in this Protocol, which bring great harm to the States concerned,

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,

Also concerned that the smuggling of migrants can endanger the lives or security of the migrants involved,

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

Recalling General Assembly resolution 53/111 of 9 December 1998, in which the Assembly decided to establish an open-ended intergovernmental ad hoc committee for the purpose of elaborating a comprehensive international convention against transnational organized crime and of discussing the elaboration of, inter alia, an international instrument addressing illegal trafficking in and transporting of migrants, including by sea,

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,

Convinced that supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime with an international instrument against the smuggling of migrants by land, sea and air will be useful in preventing and combating that crime,

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,

Have agreed as follows:

har kommit överens om följande.

I. General provisions

Article 1

Relation with the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

1. This Protocol supplements the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. It shall be interpreted together with the Convention.

2. The provisions of the Convention shall apply, *mutatis mutandis*, to this Protocol unless otherwise provided herein.

3. The offences established in accordance with article 6 of this Protocol shall be regarded as offences established in accordance with the Convention.

Article 2

Statement of purpose

The purpose of this Protocol is to prevent and combat the smuggling of migrants, as well as to promote cooperation among States Parties to that end, while protecting the rights of smuggled migrants.

Article 3

Use of terms

For the purposes of this Protocol:

(a) "Smuggling of migrants" shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident;

(b) "Illegal entry" shall mean crossing borders without complying with the necessary requirements for legal entry into the receiving State;

(c) "Fraudulent travel or identity document" shall mean any travel or identity document:

(i) That has been falsely made or altered in some material way by

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*:

i) som har förfalskats eller ändrats på ett avgörande sätt av en person

anyone other than a person or agency lawfully authorized to make or issue the travel or identity document on behalf of a State; or

(ii) That has been improperly issued or obtained through misrepresentation, corruption or duress or in any other unlawful manner; or

(iii) That is being used by a person other than the rightful holder;

(d) "Vessel" shall mean any type of water craft, including non-displacement craft and seaplanes, used or capable of being used as a means of transportation on water, except a warship, naval auxiliary or other vessel owned or operated by a Government and used, for the time being, only on government non-commercial service.

Article 4

Scope of application

This Protocol shall apply, except as otherwise stated herein, to the prevention, investigation and prosecution of the offences established in accordance with article 6 of this Protocol, where the offences are transnational in nature and involve an organized criminal group, as well as to the protection of the rights of persons who have been the object of such offences.

Article 5

Criminal liability of migrants

Migrants shall not become liable to criminal prosecution under this Protocol for the fact of having been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol.

Article 6

Criminalization

1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed

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 örlogsfartyg, hjälpfartyg eller annat fartyg som ägs eller brukas 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 sammanlutning är delaktig, liksom för skydd av de personers rättigheter som är utsatta för sådana brott.

Artikel 5

Migranternas straffrättsliga ansvar

Migranter skall inte kunna lagföras enligt detta protokoll på den grund att de har 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

intentionally and in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit:

- (a) The smuggling of migrants;
- (b) When committed for the purpose of enabling the smuggling of migrants:
 - (i) Producing a fraudulent travel or identity document;
 - (ii) Procuring, providing or possessing such a document;
- (c) Enabling a person who is not a national or a permanent resident to remain in the State concerned without complying with the necessary requirements for legally remaining in the State by the means mentioned in subparagraph (b) of this paragraph or any other illegal means.

2. Each State Party shall also adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences:

- (a) Subject to the basic concepts of its legal system, attempting to commit an offence established in accordance with paragraph 1 of this article;
- (b) Participating as an accomplice in an offence established in accordance with paragraph 1 (a), (b) (i) or (c) of this article and, subject to the basic concepts of its legal system, participating as an accomplice in an offence established in accordance with paragraph 1 (b) (ii) of this article;
- (c) Organizing or directing other persons to commit an offence established in accordance with paragraph 1 of this article.

3. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as aggravating circumstances to the offences established in accordance with paragraph 1 (a), (b) (i) and (c) of this article and, subject to the basic concepts of its legal system, to

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.
- 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

the offences established in accordance with paragraph 2 (b) and (c) of this article, circumstances:

(a) That endanger, or are likely to endanger, the lives or safety of the migrants concerned; or

(b) That entail inhuman or degrading treatment, including for exploitation, of such migrants.

4. Nothing in this Protocol shall prevent a State Party from taking measures against a person whose conduct constitutes an offence under its domestic law.

II. Smuggling of migrants by sea

Article 7

Cooperation

States Parties shall cooperate to the fullest extent possible to prevent and suppress the smuggling of migrants by sea, in accordance with the international law of the sea.

Article 8

Measures against the smuggling of migrants by sea

1. A State Party that has reasonable grounds to suspect that a vessel that is flying its flag or claiming its registry, that is without nationality or that, though flying a foreign flag or refusing to show a flag, is in reality of the nationality of the State Party concerned is engaged in the smuggling of migrants by sea may request the assistance of other States Parties in suppressing the use of the vessel for that purpose. The States Parties so requested shall render such assistance to the extent possible within their means.

2. A State Party that has reasonable grounds to suspect that a vessel exercising freedom of navigation in accordance with

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 havs

Artikel 7

Samarbete

Parterna skall samarbeta i största möjliga utsträckning för att förebygga och bekämpa människosmuggling till havs i enlighet med den internationella havsrätten.

Artikel 8

Åtgärder mot människosmuggling till havs

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 havs, 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

international law and flying the flag or displaying the marks of registry of another State Party is engaged in the smuggling of migrants by sea may so notify the flag State, request confirmation of registry and, if confirmed, request authorization from the flag State to take appropriate measures with regard to that vessel. The flag State may authorize the requesting State, inter alia:

- (a) To board the vessel;
- (b) To search the vessel; and
- (c) If evidence is found that the vessel is engaged in the smuggling of migrants by sea, to take appropriate measures with respect to the vessel and persons and cargo on board, as authorized by the flag State.

3. A State Party that has taken any measure in accordance with paragraph 2 of this article shall promptly inform the flag State concerned of the results of that measure.

4. A State Party shall respond expeditiously to a request from another State Party to determine whether a vessel that is claiming its registry or flying its flag is entitled to do so and to a request for authorization made in accordance with paragraph 2 of this article.

5. A flag State may, consistent with article 7 of this Protocol, subject its authorization to conditions to be agreed by it and the requesting State, including conditions relating to responsibility and the extent of effective measures to be taken. A State Party shall take no additional measures without the express authorization of the flag State, except those necessary to relieve imminent danger to the lives of persons or those which derive from relevant bilateral or multilateral agreements.

en annan parts flagg, eller visar en annan parts registreringsbeteckningar, utnyttjas för människosmuggling till havs, 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 havs 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. Each State Party shall designate an authority or, where necessary, authorities to receive and respond to requests for assistance, for confirmation of registry or of the right of a vessel to fly its flag and for authorization to take appropriate measures. Such designation shall be notified through the Secretary-General to all other States Parties within one month of the designation.

7. A State Party that has reasonable grounds to suspect that a vessel is engaged in the smuggling of migrants by sea and is without nationality or may be assimilated to a vessel without nationality may board and search the vessel. If evidence confirming the suspicion is found, that State Party shall take appropriate measures in accordance with relevant domestic and international law.

Article 9 **Safeguard clauses**

1. Where a State Party takes measures against a vessel in accordance with article 8 of this Protocol, it shall:

(a) Ensure the safety and humane treatment of the persons on board;

(b) Take due account of the need not to endanger the security of the vessel or its cargo;

(c) Take due account of the need not to prejudice the commercial or legal interests of the flag State or any other interested State;

(d) Ensure, within available means, that any measure taken with regard to the vessel is environmentally sound.

2. Where the grounds for measures taken pursuant to article 8 of this Protocol prove to be unfounded, the vessel shall be compensated for any loss or damage

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 havs och som saknar nationalitet, eller som kan förmodas vara ett fartyg som saknar nationalitet, får borda och genomsöka fartyget. Om bevisning som bekräftar misstänkarna påträffas, skall parten vidta lämpliga åtgärder i överensstämmelse med tillämplig nationell och internationell rätt.

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

that may have been sustained, provided that the vessel has not committed any act justifying the measures taken.

3. Any measure taken, adopted or implemented in accordance with this chapter shall take due account of the need not to interfere with or to affect:

(a) The rights and obligations and the exercise of jurisdiction of coastal States in accordance with the international law of the sea; or

(b) The authority of the flag State to exercise jurisdiction and control in administrative, technical and social matters involving the vessel.

4. Any measure taken at sea pursuant to this chapter shall be carried out only by warships or military aircraft, or by other ships or aircraft clearly marked and identifiable as being on government service and authorized to that effect.

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 havs enligt detta kapitel får endast vidtas av örlogsfartyg eller militära luftfartyg eller av andra fartyg eller luftfartyg som är tydligt markerade och identifierbara såsom varande i statlig tjänst och bemyndigade därtill.

III. Prevention, cooperation and other measures

Article 10 Information

1. Without prejudice to articles 27 and 28 of the Convention, States Parties, in particular those with common borders or located on routes along which migrants are smuggled, shall, for the purpose of achieving the objectives of this Protocol, exchange among themselves, consistent with their respective domestic legal and administrative systems, relevant information on matters such as:

(a) Embarkation and destination points, as well as routes, carriers and means of transportation, known to be or suspected of being used by an organized criminal group engaged in conduct set forth in article 6 of this Protocol;

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 sammanlutning som ägnar sig åt sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

(b) The identity and methods of organizations or organized criminal groups known to be or suspected of being engaged in conduct set forth in article 6 of this Protocol;

(c) The authenticity and proper form of travel documents issued by a State Party and the theft or related misuse of blank travel or identity documents;

(d) Means and methods of concealment and transportation of persons, the unlawful alteration, reproduction or acquisition or other misuse of travel or identity documents used in conduct set forth in article 6 of this Protocol and ways of detecting them;

(e) Legislative experiences and practices and measures to prevent and combat the conduct set forth in article 6 of this Protocol; and

(f) Scientific and technological information useful to law enforcement, so as to enhance each other's ability to prevent, detect and investigate the conduct set forth in article 6 of this Protocol and to prosecute those involved.

2. A State Party that receives information shall comply with any request by the State Party that transmitted the information that places restrictions on its use.

Article 11 Border measures

1. Without prejudice to international commitments in relation to the free movement of people, States Parties shall strengthen, to the extent possible, such border controls as may be necessary to prevent and detect the smuggling of migrants.

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. Each State Party shall adopt legislative or other appropriate measures to prevent, to the extent possible, means of transport operated by commercial carriers from being used in the commission of the offence established in accordance with article 6, paragraph 1 (a), of this Protocol.

3. Where appropriate, and without prejudice to applicable international conventions, such measures shall include establishing the obligation of commercial carriers, including any transportation company or the owner or operator of any means of transport, to ascertain that all passengers are in possession of the travel documents required for entry into the receiving State.

4. Each State Party shall take the necessary measures, in accordance with its domestic law, to provide for sanctions in cases of violation of the obligation set forth in paragraph 3 of this article.

5. Each State Party shall consider taking measures that permit, in accordance with its domestic law, the denial of entry or revocation of visas of persons implicated in the commission of offences established in accordance with this Protocol.

6. Without prejudice to article 27 of the Convention, States Parties shall consider strengthening cooperation among border control agencies by, inter alia, establishing and maintaining direct channels of communication.

Article 12 **Security and control of documents**

Each State Party shall take such measures as may be necessary, within available means:

(a) To ensure that travel or identity documents issued by it are of such quality that they cannot

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

easily be misused and cannot readily be falsified or unlawfully altered, replicated or issued; and

(b) To ensure the integrity and security of travel or identity documents issued by or on behalf of the State Party and to prevent their unlawful creation, issuance and use.

Article 13 Legitimacy and validity of documents

At the request of another State Party, a State Party shall, in accordance with its domestic law, verify within a reasonable time the legitimacy and validity of travel or identity documents issued or purported to have been issued in its name and suspected of being used for purposes of conduct set forth in article 6 of this Protocol.

Article 14 Training and technical cooperation

1. States Parties shall provide or strengthen specialized training for immigration and other relevant officials in preventing the conduct set forth in article 6 of this Protocol and in the humane treatment of migrants who have been the object of such conduct, while respecting their rights as set forth in this Protocol.

2. States Parties shall cooperate with each other and with competent international organizations, non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society as appropriate to ensure that there is adequate personnel training in their territories to prevent, combat and eradicate the conduct set forth in article 6 of this Protocol and to protect the rights of migrants who

missbrukas, förfalskas 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

have been the object of such conduct. Such training shall include:

(a) Improving the security and quality of travel documents;

(b) Recognizing and detecting fraudulent travel or identity documents

(c) Gathering criminal intelligence, relating in particular to the identification of organized criminal groups known to be or suspected of being engaged in conduct set forth in article 6 of this Protocol, the methods used to transport smuggled migrants, the misuse of travel or identity documents for purposes of conduct set forth in article 6 and the means of concealment used in the smuggling of migrants;

(d) Improving procedures for detecting smuggled persons at conventional and non-conventional points of entry and exit; and

(e) The humane treatment of migrants and the protection of their rights as set forth in this Protocol.

3. States Parties with relevant expertise shall consider providing technical assistance to States that are frequently countries of origin or transit for persons who have been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol. States Parties shall make every effort to provide the necessary resources, such as vehicles, computer systems and document readers, to combat the conduct set forth in article 6.

Article 15

Other prevention measures

1. Each State Party shall take measures to ensure that it provides or strengthens information programmes to increase public

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.

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

awareness of the fact that the conduct set forth in article 6 of this Protocol is a criminal activity frequently perpetrated by organized criminal groups for profit and that it poses serious risks to the migrants concerned.

2. In accordance with article 31 of the Convention, States Parties shall cooperate in the field of public information for the purpose of preventing potential migrants from falling victim to organized criminal groups.

3. Each State Party shall promote or strengthen, as appropriate, development programmes and cooperation at the national, regional and international levels, taking into account the socio-economic realities of migration and paying special attention to economically and socially depressed areas, in order to combat the root socio-economic causes of the smuggling of migrants, such as poverty and underdevelopment.

Article 16 Protection and assistance measures

1. In implementing this Protocol, each State Party shall take, consistent with its obligations under international law, all appropriate measures, including legislation if necessary, to preserve and protect the rights of persons who have been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol as accorded under applicable international law, in particular the right to life and the right not to be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

2. Each State Party shall take appropriate measures to afford migrants appropriate protection

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

against violence that may be inflicted upon them, whether by individuals or groups, by reason of being the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol.

3. Each State Party shall afford appropriate assistance to migrants whose lives or safety are endangered by reason of being the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol.

4. In applying the provisions of this article, States Parties shall take into account the special needs of women and children.

5. In the case of the detention of a person who has been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol, each State Party shall comply with its obligations under the Vienna Convention on Consular Relations, where applicable, including that of informing the person concerned without delay about the provisions concerning notification to and communication with consular officers.

Article 17

Agreements and arrangements

States Parties shall consider the conclusion of bilateral or regional agreements or operational arrangements or understandings aimed at:

(a) Establishing the most appropriate and effective measures to prevent and combat the conduct set forth in article 6 of this Protocol; or

(b) Enhancing the provisions of this Protocol among themselves.

Article 18

Return of smuggled migrants

1. Each State Party agrees to facilitate and accept, without undue or unreasonable delay, the return of a person who has been the object of

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 Wien-konventionen om konsulära förbindelser, där så är tillämpligt innefattande skyldigheten att ofördröjligen informera personen om bestämmelserna om under rättande 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

conduct set forth in article 6 of this Protocol and who is its national or who has the right of permanent residence in its territory at the time of return.

2. Each State Party shall consider the possibility of facilitating and accepting the return of a person who has been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol and who had the right of permanent residence in its territory at the time of entry into the receiving State in accordance with its domestic law.

3. At the request of the receiving State Party, a requested State Party shall, without undue or unreasonable delay, verify whether a person who has been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol is its national or has the right of permanent residence in its territory.

4. In order to facilitate the return of a person who has been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol and is without proper documentation, the State Party of which that person is a national or in which he or she has the right of permanent residence shall agree to issue, at the request of the receiving State Party, such travel documents or other authorization as may be necessary to enable the person to travel to and re-enter its territory.

5. Each State Party involved with the return of a person who has been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol shall take all appropriate measures to carry out the return in an orderly manner and with due regard for the safety and dignity of the person.

6. States Parties may cooperate with relevant international organizations in the implementation of this article.

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. This article shall be without prejudice to any right afforded to persons who have been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol by any domestic law of the receiving State Party.

8. This article shall not affect the obligations entered into under any other applicable treaty, bilateral or multilateral, or any other applicable operational agreement or arrangement that governs, in whole or in part, the return of persons who have been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol.

IV. Final Provisions

Article 19

Saving clause

1. Nothing in this Protocol shall affect the other rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, including international humanitarian law and inter-national human rights law and, in particular, where applicable, the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the principle of non-refoulement as contained therein.

2. The measures set forth in this Protocol shall be interpreted and applied in a way that is not discriminatory to persons on the ground that they are the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol. The interpretation and application of those measures shall be consistent with internationally recognized principles of non-discrimination.

Article 20

Settlement of disputes

1. States Parties shall endeavour to settle disputes concerning the interpretation or application of this Protocol through negotiation.

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. Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this Protocol that cannot be settled through negotiation within a reasonable time shall, at the request of one of those States Parties, be submitted to arbitration. If, six months after the date of the request for arbitration, those States Parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any one of those States Parties may refer the dispute to the International Court of Justice by request in accordance with the Statute of the Court.

3. Each State Party may, at the time of signature, ratification, acceptance or approval of or accession to this Protocol, declare that it does not consider itself bound by paragraph 2 of this article. The other States Parties shall not be bound by paragraph 2 of this article with respect to any State Party that has made such a reservation.

4. Any State Party that has made a reservation in accordance with paragraph 3 of this article may at any time withdraw that reservation by notification to the Secretary-General of the United Nations.

Article 21

Signature, ratification, acceptance, approval and accession

1. This Protocol shall be open to all States for signature from 12 to 15 December 2000 in Palermo, Italy, and thereafter at United Nations Headquarters in New York until 12 December 2002.

2. This Protocol shall also be open for signature by regional economic integration organizations provided that at least one member State of such organization has signed this Protocol in accordance with paragraph 1 of this article.

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.

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 generalsekretärare.

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. This Protocol is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. A regional economic integration organization may deposit its instrument of ratification, acceptance or approval if at least one of its member States has done likewise. In that instrument of ratification, acceptance or approval, such organization shall declare the extent of its competence with respect to the matters governed by this Protocol. Such organization shall also inform the depositary of any relevant modification in the extent of its competence.

4. This Protocol is open for accession by any State or any regional economic integration organization of which at least one member State is a Party to this Protocol. Instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. At the time of its accession, a regional economic integration organization shall declare the extent of its competence with respect to matters governed by this Protocol. Such organization shall also inform the depositary of any relevant modification in the extent of its competence.

Article 22

Entry into force

1. This Protocol shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the fortieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, except that it shall not enter into force before the entry into force of the Convention. For the purpose of this paragraph, any instrument

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

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

deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by member States of such organization.

2. For each State or regional economic integration organization ratifying, accepting, approving or acceding to this Protocol after the deposit of the fortieth instrument of such action, this Protocol shall enter into force on the thirtieth day after the date of deposit by such State or organization of the relevant instrument or on the date this Protocol enters into force pursuant to paragraph 1 of this article, whichever is the later.

Article 23 Amendment

1. After the expiry of five years from the entry into force of this Protocol, a State Party to the Protocol may propose an amendment and file it with the Secretary-General of the United Nations, who shall thereupon communicate the proposed amendment to the States Parties and to the Conference of the Parties to the Convention for the purpose of considering and deciding on the proposal. The States Parties to this Protocol meeting at the Conference of the Parties shall make every effort to achieve consensus on each amendment. If all efforts at consensus have been exhausted and no agreement has been reached, the amendment shall, as a last resort, require for its adoption a two-thirds majority vote of the States Parties to this Protocol present and voting at the meeting of the Conference of the Parties.

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 fyrtonde 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. Regional economic integration organizations, in matters within their competence, shall exercise their right to vote under this article with a number of votes equal to the number of their member States that are Parties to this Protocol. Such organizations shall not exercise their right to vote if their member States exercise theirs and vice versa.

3. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of this article is subject to ratification, acceptance or approval by States Parties.

4. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of this article shall enter into force in respect of a State Party ninety days after the date of the deposit with the Secretary-General of the United Nations of an instrument of ratification, acceptance or approval of such amendment.

5. When an amendment enters into force, it shall be binding on those States Parties which have expressed their consent to be bound by it. Other States Parties shall still be bound by the provisions of this Protocol and any earlier amendments that they have ratified, accepted or approved.

Article 24 Denunciation

1. A State Party may denounce this Protocol by written notification to the Secretary-General of the United Nations. Such denunciation shall become effective one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

2. A regional economic integration organization shall cease to be a Party to this Protocol when

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 medlemsstater 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

all of its member States have denounced it.

dess medlemsstater har upphört att vara parter i detsamma.

Prop. 2004/05:138
Bilaga 1

Article 25
Depositary and languages

1. The Secretary-General of the United Nations is designated depositary of this Protocol.

2. The original of this Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed this Protocol.

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.

Förslag till lag om ändring i lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg

Härigenom föreskrivs att lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Efter framställning av annan stat får regeringen medge den staten att ingripa mot ett svenskt fartyg utanför svenskt territorium i enlighet med Förenta Nationernas konvention den 19 december 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen.

Ett sådant medgivande får dock lämnas endast om det finns skälig anledning att anta att fartyget används för brottslighet som begås på den främmande statens territorium eller som är avsedd att fullbordas där eller som annars riktar sig mot den statens intressen samt att brottsligheten motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i *mer än ett* år.

Regeringen får förena ett medgivande med de villkor som anses behövliga.

Föreslagen lydelse

1. Förenta nationernas konvention den 19 december 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, *eller*

2. *tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention den 15 november 2000 mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.*

Ett sådant medgivande får dock lämnas endast om det finns skälig anledning att anta att fartyget används för brottslighet som begås på den främmande statens territorium eller som är avsedd att fullbordas där eller som annars riktar sig mot den statens intressen samt att brottsligheten motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i *ett år eller mer.*

Förteckning över remissinstanser

Efter remiss av departementspromemorian Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling (Ds 2004:38) har yttrande inkommit från följande instanser: Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, SIDA, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Barnombudsmannen, Tullverket, Statskontoret, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Sjöfartsverket, Sveriges advokatsamfund, Rädda Barnen, Svensk flyktinghjälp (SWERA), Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd, FARR.

Riksåklagaren har överlämnat yttranden från åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Följande instanser har inbjudits men avstått från att yttra sig: Svenska Röda Korset, Amnesty International, svenska sektionen, Caritas, Brottsofferjourernas riksförbund, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Sveriges Kristna Råd, Stiftelsen Kvinnoforum, Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor, RIFFI, UNHCR, Stockholm.

Förslag till lag om ändring i lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg

Härigenom föreskrivs att lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Efter framställning av annan stat får regeringen medge den staten att ingripa mot ett svenskt fartyg utanför svenskt territorium i enlighet med

Förenta Nationernas konvention den 19 december 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen.

Ett sådant medgivande får dock lämnas endast om det finns skälig anledning att anta att fartyget används för brottslighet som begås på den främmande statens territorium eller som är avsedd att fullbordas där eller som annars riktar sig mot den statens intressen samt att brottsligheten motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i *mer än ett* år.

Regeringen får förena ett medgivande med de villkor som anses behövliga.

Föreslagen lydelse

1. Förenta nationernas konvention den 19 december 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, *eller*

2. *tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention den 15 november 2000 mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.*

Ett sådant medgivande får dock lämnas endast om det finns skälig anledning att anta att fartyget används för brottslighet som begås på den främmande statens territorium eller som är avsedd att fullbordas där eller som annars riktar sig mot den statens intressen samt att brottsligheten motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i *ett år eller mer.*

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-03-09

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Torgny Håstad och regeringsrådet Göran Schäder.

Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling

Enligt en lagrådsremiss den 3 februari 2005 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Alexandra Wilton Wahren.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2005

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Ringholm, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Holmberg

Regeringen beslutar proposition 2004/05:138 Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling