

## 5 Frågor kring den rättsliga processen

I det här kapitlet redogörs för aktuella utredningsproblem, vissa utredningsverktyg och tvångsmedel som står till förfogande för polis och åklagare samt de möjligheter som idag finns till stöd för brottsoffer. Synpunkter i fråga om utredningsproblem har kommittén fått del av bl.a. genom kontakter med polismyndigheter och åklagarmyndigheter, genom den utfrågning om människohandel som kommittén anordnat samt vid besök på Europol (se kapitel 4).

### 5.1 Utredningsproblem redovisade av Rikskriminalpolisen m.fl.

Utöver de utredningsbegränsningar som följer av föregående kapitel och som har att göra med framför allt brottens straffskala, finns det vissa problem som gör sig särskilt gällande vid den gränsöverskridande brottslighet kommittén haft att utreda. Det handlar framför allt om att de utlänningar som i många fall kan komma att behövas i brottsutredningen avvisas från Sverige innan utredningen har kunnat avslutas.

Den stora uppmärksamhet som människohandel nu fått även i Sverige är här relativt ny, vilket gör att det inte finns någon större erfarenhet hos polismyndigheterna av att utreda sådan brottslighet. Arbetet med att förbättra utredningarna och fortbilda poliser och åklagare pågår framför allt inom RKP. I RKP:s uppgift som nationell rapportör ingår bl.a. att studera hur förundersökningarna bedrivs och att utvärdera utredningsmetoderna. RKP har hittills redovisat sitt arbete med uppdraget som nationell rapportör i fyra lägesrapporter. I dessa har de pekat på framför allt följande utredningsproblem vilka i varierande mån gäller även i andra länder.

En utlänning får avvisas om det kan antas att utlänningen inte kommer att ha tillräckliga medel för sin vistelse här eller för sin

hemresa. Avvisning kan också ske om det kan antas att utlänningen inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Den slutsatsen kan dras beträffande exempelvis de utländska kvinnor som grips i samband med prostitution.

Enligt RKP avvisas utländska kvinnor som prostitueras i Sverige och som således kan ha varit föremål för människohandel nästan alltid på den grunden att de inte har tillräckliga medel för sin vistelse och hemresa. Bedömningen av vad som är tillräckliga medel görs med hänsyn till hur länge de avser att stanna, hur gamla de är, årstid, om det finns någon ekonomisk garant i landet etc. Att beslut fattas på den grunden trots att det egentligen kan vara fråga om att kvinnan prostitueras kan göra att polisen går miste om viktig information som rör människohandel.

Det är polismyndigheten som fattar beslut om avvisning i dessa fall. Det finns ingen uttrycklig skyldighet att avvisa. Möjligheten föreligger däremot och tillämpas efter en bedömning i varje enskilt fall. Om beslutet fattas skall det verkställas så snart som möjligt. Det har ibland lett till att kvinnor som skulle kunna bidra med viktiga upplysningar i en förundersökning om koppleri inte finns i landet när brottet skall utredas.

Om utredande personal måste resa till kvinnans hemland för att hålla förhör eller om kvinnorna måste resa till Sverige för att vittna inför domstol blir detta en stor kostnad. Eftersom många polismyndigheter har en synnerligen ansträngd ekonomi finns det en risk att komplicerade och kostsamma utredningar begränsas till ett minimum. I det s.k. Gyllene Ratten-ärendet (se avsnitt 6.4) förelåg sådana problem. När de misstänkta gärningsmännen identifierats och förundersökningen kunde ta fart fanns ingen av kvinnorna i Sverige. För att skaffa och säkra bevismaterial spanade polisen på fyra personer samtidigt. Fysisk spaning är mycket kostsam. De utredningar om koppleri som inletts och ibland fullföljts är typiskt sett tidskrävande och brådskande, eftersom det inte är ovanligt att den eller de misstänkta är frihetsberövade.

Ett annat skäl till att förundersökningarna på området är få är att olika polismyndigheter gör olika prioriteringar. Många polismyndigheter tillämpar principen att brott som rent typiskt ger höga straff prioriteras. De flesta fall av handel med kvinnor innefattar dock våld mot kvinnor och är till sin natur en grov gränsöverskridande brottslighet, brottstyper som enligt regeringen skall prioriteras.

Även om polissamverkan mellan länderna i Europa har ökat med Schengensamarbetet och inrättandet av Europol så omfattar detta

inte de länder från vilka många av kvinnorna kommer. Ett sätt att utvidga samarbetet även till sådana länder är att förstärka den nationella utredningsgruppen med poliser från kvinnornas hemländer. Dessa poliser kan dels fungera som tolkar och snabbt förmedla information mellan de inblandade ländernas poliskärer, dels ge kvinnorna ökad trygghet då de återvänder till sina hemländer.

RKP har sett flera exempel på att kvinnor som har avvisats från Sverige i samband med inresa på grund av misstänkt prostitution därefter har kunnat resa in över en annan gränsort. I de fallen har det visat sig, att den person som stått som ekonomisk garant ofta är den hallick som kommer att styra kvinnan eller är en av hallickens medhjälpare. Idag har polisen ingen central registrering av de personer som direktavvisas i samband med gränskontroll. Det finns inte heller något register över personer som agerat ekonomiska garantier för andra i samband med inresa. Detta gör att det blir mycket svårt för polisen att ingripa tidigt mot misstänkta fall av människohandel och att samla bevis mot de personer som biträtt hallickar i samband med inresa.

I många fall är det den svenska gränskontrollen som först kommer i kontakt med kvinnor som transporteras till Sverige. Gränskontrollen kan utgöra ett viktigt led i utredningen, men detta förutsätter att den personalen har getts kunskap om hur dessa fall skall identifieras och vad som initialt skall göras.

I kampen mot människohandel finns ett stort behov av internationell samordning. Ansvaret för denna uppgift åvilar RKP och dess Kriminalunderrättelsetjänst. I nuläget har dock inte RKP resurser att bedriva något operativt kriminalunderrättelsearbete på det här området.

Genom stadganden i polisdatalagen (1998:622) finns möjlighet för polisen att upprätta tidsbegränsade särskilda undersökningsregister för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. Denna typ av register har visat sig effektiva för att systematisera information och identifiera brottsliga nätverk. Med de resurser RKP har idag för att bekämpa handel med kvinnor saknas förutsättningar för att på ett effektivt sätt behandla alla de underrättelseuppslag som kommer från såväl nationella som internationella kontakter. Även om materialet och uppgifterna vidarebefordras inom Sverige saknas idag en nationell samordning och registrering av informationen. Det finns en uppenbar risk att avsaknaden av samordning av det internationella underrättelsearbetet försvårar det operativa arbetet.

Ett annat problem består i kvinnornas ovilja att vittna mot gärningsmännen. Oviljan har sin grund i en rädsla för dels gärningsmännens hämnd, dels myndigheterna i destinationslandet.

När vissa delar av prostitutionen flyttades inomhus efter att köp av sexuella tjänster förbjöds i Sverige den 1 januari 1999 försvårades spaningsituationen. Detta kunde inte kompenseras med teknisk spaning eller bruk av straffprocessuella tvångsmedel eftersom straffsatsen för koppleri är för låg. Först om skäligen misstanke för grovt koppleri föreligger kan polisen använda t.ex. hemlig teleövervakning för att utreda om hallicken kontrollerar de prostituerade per mobiltelefon. Det har också blivit svårt att få kunder att vittna om eventuella hallickar och andra organisatörer, eftersom kunderna numera själva är brottslingar.

### 5.1.1 Rikskriminalpolisens förslag

RKP ger, som tidigare redogjorts för, ut lägesrapporter om handel med kvinnor. De har innehållit bl.a. följande förslag till åtgärder.

Personal på ambassader och konsulat som ansvarar för och handlägger konsulära frågor bör utbildas för att lättare kunna upptäcka inbjudningar och viseringsansökningar som kan misstänkas vara led i människohandel. Tyngdpunkten bör läggas på utlandsmyndigheter i de regioner som svarat för den största ökningen av kvinnohandel riktad mot Europa.

Möjligheten till tidsbegränsade uppehållstillstånd under pågående rättsprocess till de kvinnor som prostituerats samt rätt till stödperson och målsägandebiträde bör prövas. Syftet skall vara att motivera de kvinnor som prostituerats att vittna mot organisatörer och hallickar. Möjligheten till skyddat boende bör också utredas.

Den kunskap som idag finns om vilka utredningstekniker som behövs måste spridas över hela landet och inte stanna hos de polismyndigheter som haft utredningar om människohandel. En central utbildning måste ordnas där de olika teknikerna kan jämföras och spridas.

Den svenska polisen måste få möjlighet att verka lika internationellt som brottslingarna. Viss möjlighet finns genom Europol och Interpol, men det är inte tillräckligt. RKP kommer att utreda vilka lagliga möjligheter det finns för svensk polis att begära hjälp av poliser från andra länder och använda dem som konsulter i Sverige, dock utan att de ges polisiär befogenhet.

I sin senaste rapport, nr 4 utgiven i februari 2002, anför RKP bl.a. följande.

Det finns nu inom polisen en förhållandevis bred kunskap om handel med kvinnor. Kunskaperna ger bättre färdighet att uppmärksamma och agera på ett tidigt stadium. Det är emellertid också viktigt att det avsätts resurser för detta arbete. I samband med Schengeninträdet anställdes t.ex. ett stort antal passkontrollanter som har visat prov på god iakttagelseförmåga och rapporteringsbenägenhet. Inrättandet av de internationella åklagarkamrarna innebär att åklagarkompetensen på området koncentreras. En utbildning för landets kamrar har inletts och bör fortsättas.

Kriminalunderrättelsetjänsten och gränskontrollerna bör ha ett nära samarbete och arbetet i gränsen bör vara mer underrättelsestyrt. Det betyder att man vid gränskontroll samlar in uppgifter och ställer frågor utifrån samband och trender som uppfattas av enheter med nationell överblick. Därför behövs också kunskaper om vad som krävs för att underlätta utredning och lagföring. Mot nytta av information måste dock ställas kravet på att åtgärderna vidtas utan att någon resandegrupp diskrimineras. En särskild utbildningsinsats för gränskontrollpersonal bör därför genomföras. Dessutom är det angeläget att få en kartläggning av problematiken med människohandel liksom en uppfattning om omfattningen av handel via Internet.

I de fall utredningssamarbete blir aktuellt med stöd av Östersjösamarbetet är det angeläget att kunna agera snabbt. Riktlinjer för vilket land som skall stå för kostnader för boende, resor, försäkring m.m. bör då ha utformats.

RPS har för avsikt att tillsammans med Migrationsverket utreda förutsättningarna för att upprätta ett register över alla som direktavvisas från Sverige. RPS anser det också lämpligt att regeringen låter utreda möjligheterna att inrätta ett register över personer som uppträder som ekonomiska garantier för utlänningar som besöker Sverige.

## 5.2 Vissa utredningsverktyg och tvångsmedel

### 5.2.1 Kontrollerade leveranser

I polisens och Tullverkets brottsbekämpande arbete ingår normalt att ingripa mot gärningsmannen så snart förutsättningar för detta föreligger. Inte minst i den gränsöverskridande brottsbekämpningen tillämpas dock i viss utsträckning vad som brukar kallas kontrollerade leveranser. Denna metod har tillämpats sedan 1960-talet av både polis och Tullverket för att komma åt de personer som står bakom den organiserade narkotikahandeln.

Begreppet "kontrollerad leverans" används när tull eller polis avsiktligt underlåter att under en tid ingripa mot ett smugglingsbrott eller annan grov brottslighet som rör narkotikahandeln. Det har på senare tid blivit aktuellt att tillämpa metoden även avseende transporter av tobak eller alkohol som på ett otillåtet sätt förs in i landet eller misstänks utgöra ett skatteundandragande.

Metoden har inte givits någon närmare reglering i lag, utan förfarandet har utvecklats i praxis. Av Rikspolisstyrelsens, Riksåklagarens och Generaltullstyrelsens promemoria (RPS rapport 1994:3) angående kontrollerade leveranser av narkotika m.m. framgår följande om beslutsfunktioner och rutiner. En kontrollerad leverans förutsätter så gott som undantagslöst att det finns skälig misstanke mot någon angiven person. Ytterst är det förundersökningsledaren som avgör om metoden med kontrollerad leverans skall tillämpas i ett enskilt ärende. För att kontrollerad leverans skall genomföras krävs att de inblandade myndigheterna är överens om att så är lämpligt i det enskilda fallet. Vid en leverans som innebär ett gränsöverskridande skall både tull, polis och åklagare ge sitt samtycke. Vid en kontrollerad leverans inom landet skall polis och åklagare vara ense om att metoden skall användas.

### 5.2.2 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden, som befordras till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teledress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, RB). Telefonsamtal, telefaxmeddelanden och telegram är alla exempel på telemeddelanden.

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teledress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram (27 kap. 19 § första stycket RB).

Hemlig teleavlyssning får, enligt 27 kap. 18 § andra stycket RB, användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

Hemlig teleövervakning får, enligt 27 kap. 19 § andra stycket RB, användas vid förundersökning angående brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 6 § första eller tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om sådan gärning är belagd med straff. Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får dock beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Vidare får hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Frågor om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

### 5.2.3 Hemlig kameraövervakning

Bestämmelser om hemlig kameraövervakning finns i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Lagens giltighetstid har förlängts till utgången av år 2004 (SFS 2002:16).

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas.

Hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

Hemlig kameraövervakning får användas endast om någon är skäligen misstänkt för brottet, åtgärden är av synnerlig vikt för

utredningen samt skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Frågor om hemlig kameraövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

#### 5.2.4 Häktning och anhållande

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

Enligt 24 kap. 2 § RB får den som är på sannolika skäl misstänkt för brott häktas oberoende av brottets beskaffenhet, om han eller hon är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans eller hennes uppgift om detta kan antas vara osann, eller om han eller hon saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han eller hon genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Även den som endast är skäligen misstänkt för brott får häktas, om förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda enligt 1 eller 2 §§ och det är av synnerlig vikt att han eller hon tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet (24 kap. 3 § RB).

Beslut att häkta någon meddelas av rätten. På begäran av åklagaren kan rätten även pröva om den häktades kontakter med omvärlden skall få inskränkas. Tillstånd till sådana restriktioner får meddelas endast om det finns risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning (24 kap. 5 a § RB).

Om det finns skäl att häkta någon, får han eller hon anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Finns inte fulla skäl till häktning, men är den misstänkte skäligen misstänkt för



brottet, får han eller hon anhållas, om det är av synnerlig vikt att han eller hon tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning (24 kap. 6 § RB). Beslut om anhållande meddelas av åklagaren.

## 5.3 Bevisning

### 5.3.1 Bevisupptagning

Principen om bevisomedelbarhet innebär att bevisupptagning skall äga rum vid huvudförhandlingen (35 kap. 8 § RB). Endast i särskilt angivna fall får bevisupptagning ske utom huvudförhandling.

Bestämmelsen i 23 kap. 15 § RB ger viss möjlighet till bevisupptagning redan under förundersökningen. Förutsättningen är att det föreligger en fara för att bevis som skall åberopas vid huvudförhandlingen annars går förlorat eller då endast med svårighet kan föras, t.ex. om det är anledning anta att ett vittne på grund av sjukdom, resa eller annan orsak skall vara ur stånd att inställa sig vid huvudförhandlingen.

Enligt 36 kap. 19 § RB får förhör med ett vittne äga rum utom huvudförhandling, (1) om det inte är möjligt för vittnet att infinna sig vid huvudförhandlingen eller (2) om en inställelse vid huvudförhandlingen skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att förhöret hålls vid huvudförhandlingen. Första punkten avser framför allt den situationen att den som skall höras som vittne är varaktigt så svårt sjuk att han eller hon inte kan infinna sig till en huvudförhandling. När det gäller den andra punkten skall rätten göra en avvägning mellan å ena sidan kostnaderna (som drabbar part eller staten) och olägenheterna av ett förhör direkt vid huvudförhandlingen och å andra sidan vikten av att ett sådant förhör kommer till stånd. I sistnämnda hänseende är av intresse dels målets betydelse, t.ex. om det rör ett bagatellbelopp eller ett större värde, dels vittnesberättelsens betydelse för målets utgång, dels om det är av betydelse för rättens bevisvärdering att olika vittnen förhörs vid samma förhandlingstillfälle. Vidare bör rätten alltid överväga möjligheterna att som ett alternativ till förhör utom huvudförhandling höra vittnet per telefon vid själva förhandlingen. Bestämmelsen i 36 kap. 19 § RB är tillämplig även beträffande förhör av målsägande (37 kap. 3 § RB).

Vid bevisupptagning utom huvudförhandling tas beviset upp antingen vid den domstol där målet handläggs eller vid en annan

domstol. Sådan bevisupptagning kan ske även vid utländsk domstol. Till bevisupptagningen skall åklagaren, den tilltalade och hans eller hennes försvarare kallas.

Att ett bevis upptagits utom huvudförhandling utesluter inte att det måste tas upp även vid huvudförhandlingen. Enligt 35 kap. 13 § RB skall nämligen beviset tas upp på nytt, om rätten finner detta vara av betydelse i målet och det inte föreligger hinder mot att ta upp beviset. Om det inte gått rätt till vid en bevisupptagning utom huvudförhandling, måste ett förnyat upptagande anses vara av betydelse. Om beviset inte skall tas upp på nytt skall det läggas fram på lämpligt sätt, t.ex. genom uppspelning av band- eller videoupptagning från ett förhör eller uppläsning av protokoll.

Utsagor som upptagits utom huvudförhandling anses rent allmänt ha ett lägre bevisvärde än utsagor som har lämnats i samband med en sådan förhandling.

### 5.3.2 Uppgifter under förundersökningen

Enligt 35 kap. 14 § första stycket 2 RB får en uppteckning av en berättelse, som någon lämnat inför polismyndighet, åberopas som bevis i rättegång, om förhör med den som lämnat berättelsen inte kan hållas vid eller utom huvudförhandling eller i övrigt inför rätten. Detta gäller också i fråga om en fonetisk eller liknande upptagning av en berättelse. Bestämmelsen tillämpas bl.a. beträffande små barn som inte kan höras vid en rättegång.

Innehållet i artikel 6 av Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna måste beaktas i sammanhanget. I artikeln föreskrivs bl.a. att envar när det gäller anklagelse mot honom eller henne för brott skall vara berättigad till en rättvis ("fair") och offentlig rättegång (punkt 1). Bland särskilt angivna minimirättigheter som därvid skall tillkomma den anklagade nämns i artikeln rätten att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom eller henne (punkt 3 d).

Europadomstolen har i en serie avgöranden belyst innebörden av denna artikel när det gäller fall då uppgifter lämnade utom rätta har åberopats mot en tilltalad utan att uppgiftslämnaren personligen har hörts vid rätten. Domstolen har därvid konstaterat att frågan om tillåtligheten av viss bevisning i första hand regleras av nationell lag och har begränsat sin bedömning till frågan huruvida processen som helhet, däribland sättet för bevisupptagningen, uppfyllt de krav som kan ställas på en rättvis rättegång. Vid denna prövning har

Europadomstolen uttalat att all bevisning i princip måste framläggas i den tilltalades närvaro vid en offentlig förhandling inför rätten. Detta betyder enligt domstolen dock inte att vittnesutsagor för att kunna användas som bevisning alltid måste avges vid en sådan förhandling; att som bevisning använda sådana utsagor som gjorts under förfarandet före rättegången är inte i och för sig oförenligt med punkterna 3 d och 1 i artikel 6, under förutsättning att försvarets rättigheter har respekterats. Enligt vad domstolen har uttalat kräver dessa rättigheter som regel att den tilltalade skall få en tillräcklig och adekvat möjlighet att motsäga och utfråga den som vittnat mot honom eller henne, antingen vid den tidpunkt då vittnet gjorde sitt uttalande eller också i ett senare skede av förfarandet. I konsekvens med denna uppfattning har domstolen i flera av fallen funnit det stridande mot artikel 6 att lägga uppgifter lämnade hos polis- eller åklagarmyndighet till grund för en fällande dom när uppgiftslämnaren inte hörts i rättegången och den tilltalade eller företrädare för honom eller henne inte heller i annat sammanhang fått tillfälle att utfråga denne. De ifrågasvarande uppgifterna synes i dessa fall ha varit den enda eller i varje fall den helt avgörande bevisningen mot den tilltalade.

#### 5.4 Försöksverksamhet med videokonferens

Genom lagen (1999:613) om försöksverksamhet med videokonferens i rättegång har det införts en möjlighet att under vissa förutsättningar använda videokonferens vid handläggning av mål och ärenden vid allmän domstol.

Bevisning får tas upp genom videokonferens om det är lämpligt med hänsyn till bevisningens art och övriga omständigheter, eller om bevisupptagning enligt reglerna i rättegångsbalken skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att bevisningen tas upp på ett sådant sätt.

Domstolar och andra statliga myndigheter som har utrustning för videokonferens skall, om arbetets behöriga gång och förhållandena i övrigt tillåter det, ställa utrustning och lokaler till förfogande för den som skall delta i ett domstolssammanträde genom videokonferens. Den domstol som låter en person delta i ett domstolssammanträde genom videokonferens skall på lämpligt sätt förvissa sig om deltagarens identitet och om att reglerna för att delta i ett domstolsförfarande följs.

Lagen trädde i kraft den 1 januari 2000 och gäller till den 1 juli 2003. Försökslagstiftningen omfattade från början åtta domstolar, nämligen Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Övre Norrland, Norrköpings tingsrätt, Karlskrona tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Gällivare tingsrätt och Luleå tingsrätt. Sedan den 1 juli 2000 har försökslagstiftningen utökats till att även omfatta Högsta domstolen, Stockholms tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Kalmar tingsrätt och Oskarshamns tingsrätt.

Regeringen gav Domstolsverket (DV) i uppdrag att genomföra och utvärdera försöksverksamheten. DV har i sin rapport (2001:3) lämnat en delredovisning av uppdraget. Rapporten omfattar den under år 2000 bedrivna försöksverksamheten. Av rapporten framgår bl.a. följande.

Under år 2000 har DV fått rapporter om att totalt 77 personer har deltagit vid förhandlingar genom videokonferens. Den övervägande delen av förhandlingarna med videokonferens har varit huvudförhandlingar i brottmål. I princip samtliga kategorier av aktörer som förekommer i brottmål har deltagit genom videokonferens. De flesta som deltagit genom videokonferens har infunnit sig vid en annan försöksdomstol, men deltagande har även skett från åklagarkammare samt från annan lokal vid den domstol där förhandlingen äger rum. Initiativen till videokonferens har ibland kommit från rätten och ibland från de olika aktörerna i målen. Försöksdomstolarna är av den uppfattningen att användningsfrekvensen kommer att öka i takt med den geografiska spridningen av utrustningar. De är positiva till de möjligheter som finns med videokonferenstekniken och anser att lagstiftningen bör permanentas. Flera försöksdomstolar har dock haft tekniska problem och har poängterat att tekniken bör förbättras ytterligare.

## 5.5 Internationell rättslig hjälp i brottmål

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

Syftet med den nya lagen är att det internationella straffrättsliga samarbetet skall effektiviseras, bl.a. genom att kommunikations-

vägarna förkortas och antalet handläggnings- och beslutsnivåer minskas. Sveriges möjligheter att bistå med olika former av rättslig hjälp blir större, dels genom att olika villkor och begränsningar som tidigare gällde har tagits bort, dels genom att lagen inbegriper ytterligare slag av åtgärder som Sverige kan bistå med.

Europeiska rådet uppmanade vid sitt möte i Tammerfors i oktober 1999 medlemsstaterna att utan dröjsmål skapa förutsättningar för att gemensamma utredningsgrupper kunde inrättas. Ett utkast till rambeslut om gemensamma brottsutredningsgrupper har därefter tagits fram. Avsikten är att en sådan grupp skall kunna inrättas i de fall en medlemsstat har en komplicerad brottsutredning som har kopplingar till andra medlemsstater eller när flera medlemsstater genomför brottsutredningar som kräver samordnade och gemensamma åtgärder i de berörda medlemsstaterna. Utredningsgruppen skall bestå av företrädare för de aktuella staternas behöriga myndigheter som åklagare, poliser och tjänstemän som har ansvar för tull och kustbevakning. De materiella bestämmelserna i rambeslutet är i sak identiska med några av artiklarna i EU:s konvention från år 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål som antogs och undertecknades av ministrarna för rättsliga och inrikes frågor den 29 maj 2000. Rambeslutet innebär att genomförandet av artiklarna tidigareläggs jämfört med om tillräckligt många stater skulle ha tillträtt konventionen. Riksdagen har godkänt utkastet till rambeslut (prop. 2001/02:71, bet. 2001/02:JuU15, rskr. 2001/02:151).

Europeiska rådet uppmanade också medlemsstaterna att inrätta en enhet (Eurojust) bestående av nationella åklagare, förundersökningsdomare eller polismän med motsvarande behörighet, som avdelats från varje medlemsstat i enlighet med dess rättssystem. Eurojusts uppgift skall enligt slutsatserna från mötet i Tammerfors vara att underlätta en bra samordning av de nationella åklagarmyndigheterna och stödja brottsutredningar som gäller organiserad brottslighet, särskilt grundade på Europols analyser, samt att bedriva ett nära samarbete med det europeiska rättsliga nätverket, framför allt för att förenkla framställningar om internationell rättslig hjälp. Ett beslut om inrättande av Eurojust fattades inom EU i slutet av år 2001. Enligt beslutet skall Eurojust vara ett mellanstatligt samarbetsorgan utan egna befogenheter till myndighetsutövning. Eurojusts behörighetsområde skall vara att arbeta mot grov gränsöverskridande brottslighet som berör två eller flera medlemsstater. Riksdagen har godkänt beslutet om

inrättande av Eurojust (prop. 2001/02:86, bet. 2001/02:JuU19, rskr. 2001/02:159).

## 5.6 Utlämning för brott

Bestämmelser om utlämning finns i lagen (1957:668) om utlämning för brott (utlämningslagen). Lagen gäller dock inte i förhållande till de nordiska länderna. För nordiska förhållanden gäller i stället lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge (den nordiska utlämningslagen).

Inom EU har utarbetats en konvention om utlämning mellan medlemsstaterna. Konventionen undertecknades av samtliga medlemsstater den 27 september 1996. Konventionen utgör ett led i strävandena att underlätta utlämning inom EU och skall ses som ett komplement till bl.a. den inom Europarådet år 1957 utarbetade utlämningskonventionen. I anledning av Sveriges tillträde till 1996 års EU-konvention om utlämning gjordes vissa ändringar i utlämningslagen och den nordiska utlämningslagen (prop. 2000/01:83, bet. 2000/01:JuU26, rskr. 2000/01:281).

Enligt utlämningslagen får efter beslut av regeringen den som i en annan stat är misstänkt, tilltalad eller dömd för där straffbelagd gärning och uppehåller sig här i riket utlämnas till den staten.

Tidigare fick svenska medborgare inte utlämnas. Numera får en svensk medborgare utlämnas till en medlemsstat i EU för lagföring om han eller hon vid tiden för brottet sedan minst två år stadigvarande vistats i den ansökande staten, eller om den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket det enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i mer än fyra år. Har gärningen i sin helhet begåtts i Sverige, får utlämning beviljas endast om gärningen innefattar medverkan till ett brott som begåtts utom riket eller om utlämning beviljas även för gärning som begåtts utom riket. Vid bedömningen av om utlämning skall beviljas skall särskilt beaktas möjligheterna till lagföring i Sverige. När utlämning av en svensk medborgare beviljas skall som huvudregel som villkor för utlämningen ställas att den som begärs utlämnad skall återföras till Sverige för verkställighet här av ett ådömt frihetsstraff eller annat frihetsberövande i anledning av brottet. En svensk medborgare får även utlämnas till en medlemsstat i EU för verkställighet av frihetsstraff om han eller hon vid tiden för brottet sedan minst två år stadigvarande vistats i den ansökande staten, eller om han eller hon samtycker till utlämning.

Utlämning får beviljas endast om den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Utlämning till en medlemsstat i EU får dock beviljas om den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i sex månader eller mer.

Utlämning får inte beviljas för militära brott. Utlämning får inte heller beviljas för ett politiskt brott. Detta gäller dock inte vid utlämning till en medlemsstat i EU eller om ett avslag på denna grund skulle strida mot en internationell överenskommelse som gäller mellan Sverige och den ansökande staten. Den som är svensk medborgare får inte utlämnas för ett politiskt brott. Vidare får utlämning inte beviljas om det kan befaras att den som har utlämnats på grund av sin härstamning, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller religiösa eller politiska uppfattning löper risk att bli utsatt för förföljelse som riktar sig mot hans eller hennes liv eller hälsa eller som på annat sätt är av allvarligt slag. Utlämning får inte heller beviljas, om det skulle strida mot grundläggande humanitära krav, t.ex. mot bakgrund av den eftersöktes ungdom eller hälsotillstånd.

För utlämning ställs vissa krav på bevisning i skuldfrågan. I princip fordras dom eller häktningsbeslut från behörig myndighet i den stat som ansöker om utlämning.

Utlämning får inte beviljas om dom eller åtalsunderlåtelse beträffande det aktuella brottet har meddelats här i landet. Utlämning får inte heller beviljas om straff för brottet skulle vara preskriberat enligt svensk lag. Detta gäller dock inte vid utlämning till medlemsstat i EU eller om ett avslag på denna grund skulle strida mot en internationell överenskommelse som gäller mellan Sverige och den ansökande staten. Den som är svensk medborgare får inte utlämnas om straff för brottet skulle vara preskriberat enligt svensk lag.

När utlämning beviljas kan vissa villkor uppställas. Den som utlämnas får t.ex. inte, utan medgivande av regeringen i det särskilda fallet, åtalas eller straffas i den främmande staten för något annat brott som han eller hon begått före utlämningen. Han eller hon får inte heller utan sådant medgivande vidareutlämnas till annan stat. Den som utlämnas får inte straffas med döden.

För utlämning enligt den nordiska utlämningslagen fordras endast att gärningen är belagd med straff i den ansökande staten. Något generellt krav på dubbel straffbarhet finns inte.

En svensk medborgare kan utlämnas om han eller hon vid tiden för brottet sedan minst två år stadigvarande vistats i den stat till vilken utlämning begärs eller den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i mer än fyra år.

Som huvudregel får utlämning inte ske om endast böter kan ådömas för gärningen i den ansökande staten. Utlämning för politiskt brott får ske endast om gärningen motsvarar brott enligt svensk lag och den som begärs utlämnad inte är svensk medborgare. Utlämning får inte heller beviljas om det här i riket har meddelats dom eller åtalsunderlåtelse angående det eller de brott som ligger till grund för utlämningsframställningen.

Vissa villkor skall uppställas för att utlämning skall kunna beviljas. Den som utlämnas får inte lagföras för ett brott begånget före utlämningen om han eller hon har dömts eller meddelats åtalsunderlåtelse här i landet för det brottet. Gäller det en svensk medborgare eller ett politiskt brott får lagföring för annat brott ske endast om regeringen lämnat särskilt medgivande till detta eller om den som har utlämnats har samtyckt till lagföringen eller frivilligt stannat kvar i landet efter den lagföring som utlämningen avsett eller, sedan han eller hon lämnat den ansökande staten, frivilligt återvänt dit.

## 5.7 Stöd och annan hjälp åt brottsoffer m.fl.

Som framgått av redogörelsen för internationella förpliktelser på det här området kommer Sverige enligt flera sådana att ha en skyldighet att inte bara införa effektiva sanktioner mot gärningsmännen utan också att beakta vilka behov brottsoffren har.

### 5.7.1 Målsägandebegreppet

Den som utsätts för brott har redan enligt svensk lag vissa rättigheter. Av grundläggande betydelse för frågan om ett brott skall anses ha begåtts mot viss person är därmed frågan om mot vem en viss typ av brottslighet anses rikta sig. För att en enskild person skall anses kunna vara målsägande, dvs. den mot vilken brott blivit begånget eller som därav blivit förnärmad eller lidit skada, förutsätts att brottet i fråga anses rikta sig mot enskild och inte mot t.ex. allmänheten eller staten. Den som är målsägande har



sedan rätt att bl.a. föra talan om ansvar för brottet (enskild åtalsrätt) och att föra talan om enskilt anspråk (ofta skadestånd) i samband med allmänt åtal för brottet. Målsäganden har också viss rätt till målsägandebiträde och stödperson (se nedan).

Målsägande är den som närmast träffats av sådana skadeverkningar som en viss kriminalisering är avsedd att motverka. Viss ledning i fråga om vem ett brott riktar sig mot kan tas genom den indelning av brotten som följer av brottsbalken. Annan ledning kan tas från de ändamål som bär upp den enskilda åtalsrätten, nämligen upprättelse- och kontrollfunktionerna. Om upprättelse skall kunna ges måste den som framför andra kan väntas känna sig kränkt genom brottet tillerkännas ställning som målsägande. Detsamma måste gälla om det skall finnas en kontroll av att åklagarna fullgör sina skyldigheter i att beivra brott.

Litteraturen innehåller olika uppfattningar om vad som skall vara avgörande för frågan om det finns en målsägande och i så fall vem det är. Frågan har i vissa fall fått bedömas av domstol i samband med yrkande om skadestånd, bl.a. i ett fall med anknytning till denna utredning (jfr. nedan).

Koppleribrottet återfinns i 6 kap. BrB trots att det i första hand anses utgöra ett brott mot staten och inte som de övriga bestämmelserna i kapitlet, brott mot person. Bakgrunden är bl.a. vissa förarbetsuttalanden som innebär att främjande av sexuellt umgänge mellan andra egentligen inte innefattar något brott mot person utan närmast utgör ett brott mot allmän ordning och anständighet. I litteraturen har därför om målsägandefrågan uttalats att om brottslingen på ett otillbörligt sätt utnyttjar att annan prostituerar sig bör den senare betraktas som målsägande. Detsamma kan gälla om någon genom mer varaktig psykisk påverkan bidrar till främjandet av att en annan person prostituerar sig. Om det däremot är fråga om ett främjande utan sådant inslag av påverkan bör någon målsäganderätt inte föreligga.

I Gyllene Ratten-målet (se avsnitt 6.4) uttalade sig Svea hovrätt om koppleribrottets karaktär med anledning av att tre kvinnor yrkade skadestånd för den kränkning som brotten inneburit. Hovrätten konstaterade att koppleri enligt förarbetena till skadeståndslagen anförs som ett exempel på brott som varken innefattar ett angrepp på person eller kan betraktas som ofredande (prop. 1972:5 s. 571). I propositionen överlämnas åt domstolarna att "med beaktande av grunderna för stadgandet och dettas lydelse avgöra hur långt man bör gå när det gäller att genom skadeståndsansvar ingripa mot straffbara förfaranden, som innefattar

angrepp på den personliga integriteten och därigenom bereder annan personligt lidande” (prop. s. 570).

Hovrätten konstaterade därefter, att strafflagstiftningen efter skadeståndslagens tillkomst vid flera tillfällen ändrats i syfte att förstärka den enskildes skydd mot angrepp av integritetskränkande karaktär och att en av de omständigheter som kan göra ett koppleribrott grovt är att gärningsmannen hänsynslöst utnyttjat någon annan. Hovrätten fann därmed att även om koppleribrottets skyddsändamål är samhällets intressen snarare än den enskilda prostituerades integritet, måste ett koppleribrott som på den nämnda grunden är grovt anses vara riktat även mot den prostituerades personliga integritet.

Brottet människohandel för sexuella ändamål är placerat i 4 kap. BrB och är utformat på sådant sätt att det utgör ett brott mot person. De personer som blivit utsatta för brottet människohandel kan därför efter den 1 juli 2002 ha partsställning som målsägande.

Som redogjorts för i kapitel 3 anses människosmuggling i sig vara ett brott som riktar sig mot staten. Omständigheterna kring det brottet kan dock vara sådana att dessa innefattar brott mot person.

#### 5.7.2 Målsägandebitråde och stödperson under rättsprocessen

Genom lagen (1988:609) om målsägandebitråde har en målsägande rätt till ett eget juridiskt biträde vid förundersökning och rättegång vid vissa typer av brott. Brotten som avses är för det första samtliga brott enligt 6 kap. BrB (sexualbrotten), om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde. Dessutom gäller det brott enligt 3 eller 4 kap. BrB (brotten mot liv och hälsa och mot frihet och frid) på vilket fängelse kan följa, rån, grovt rån och försök m.m. till rån eller grovt rån, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde. Sedan den 1 juli 2001 gäller också en rätt till målsägandebitråde i annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde. Förutsättningarna framgår av lagens 1 § 1–3.

Målsägandebitråde kan alltså numera under vissa förutsättningar förordnas även i andra brott än de särskilt angivna brottsbalksbrotten. Förutom ett särskilt starkt behov gäller enligt förarbetena ett krav på att bevisläget och det processuella läget i övrigt är sådant att man måste räkna med att målsäganden kommer att ut sättas för ingående eller pressande förhör. En ytterligare förutsättning är att målsägandens fysiska eller psykiska tillstånd skall vara sådant att han eller hon kan antas ha väsentlig nytta av ett juridiskt biträde.

Ett målsägandebitråde skall ta till vara målsägandens intressen i målet och lämna stöd och hjälp till målsäganden. Biträdet skall också bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, om detta inte görs av åklagaren. Målsägandebitråde förordnas på begäran av målsäganden eller när det annars finns anledning till det.

Till målsägandebitråde får förordnas advokat, biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget (4 § lagen om målsägandebitråde och 26 § rätts hjälpslagen [1996:1619]). Målsägandebitrådet har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen för arbete skall bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm som fastställs av regeringen. Förordnande av biträde och fastställande av ersättning görs av den domstol som handlägger brottmålet.

Enligt 20 kap. 15 § RB har en målsägande, som hörs med anledning av åklagarens talan, rätt att åtföljas av lämplig person som personligt stöd (stödperson) under rättegången. Sådan stödperson som rätten har kännedom skall om möjligt underrättas om rättegången. Som stödperson uppträder ofta någon person från en brottsoffer- eller kvinnojour.

Stödpersonens uppgift är att vara ett personligt stöd åt målsäganden. I förarbetena nämns som exempel på en aktiv åtgärd att stödpersonen skall kunna begära att det görs en paus i förhandlingen, om målsäganden har behov av det. Stödpersonen bör också undantagsvis vid behov fästa rättens uppmärksamhet på att en viss fråga till målsäganden är av särskilt påfrestande art. Stödpersonen har inte rätt till annan ersättning för sin medverkan än reseersättning och traktamente enligt förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m.

Målsägandens behov av stöd under förundersökning och själva rättegången innefattar ofta ett behov av personliga och kurativa

kontakter. I förarbetena till lagen om målsägandebitråde (prop. 1987/88:107 s. 24 ff.) anges att det är en uppgift för målsägandebitrådet att lämna personligt och kurativt stöd till sin klient. Bitrådet bör t.ex. vid behov hjälpa målsäganden med kontakter med andra myndigheter och organ, t.ex. sjukvård, socialtjänst, kvinno- eller brottsofferjour. Att ett målsägandebitråde förordnats utesluter inte målsäganden från möjligheten att åtföljas av stödperson. Det har dock ansetts kunna förutsättas att sådant behov ofta inte finns i de fall målsägandebitråde förordnats. Även om målsägandebitrådet inte är professionell i denna sin kurativa uppgift anses det stöd som denne lämnar ofta tillräckligt för att hjälpa de flesta målsägande att klara av pressande situationer under rättegången. Om målsäganden till följd av den psykiskt påfrestande situationen likväl behöver ett mer kurativt stöd än det målsägandebitrådet kan erbjuda har detta ansetts tillgodoses bäst av målsägandens sociala nätverk, vänner och anhöriga. Insatser från frivilligorganisationer och enskilda som engagerar sig har också ansetts ha stor betydelse i sådana sammanhang (jfr. prop. 2000/01:79 Stöd till brottsoffer). Målsägandebitrådet har rätt att närvara vid förhör med målsäganden under förundersökningen, vilket också gäller stödperson om dennes närvaro inte är till men för utredningen (23 kap. 10 § RB).

### 5.7.3 Stöd för vittnen under rättsprocessen

Vittnen har inte någon lagstadgad rätt till rättsligt biträde eller stödperson under rättegången på det sätt som målsägande har. Under drygt den senaste tioårsperioden har i stället ideellt anordnad vittnesstödsverksamhet vuxit fram på olika håll i landet. År 1989 startade den ideella Riksorganisationen mot brott – Våga Värna Varandra – ett s.k. vittnesprojekt med syfte att bl.a. förbättra vittnenas villkor och informera om vad det innebär att vittna. Som frivilliga ledsagare medverkade bl.a. nämndemän, juridikstuderande, pensionerade polismän och stödpersoner från brottsofferjourerna. År 1995 startade Brottsofferjouren i Växjö i samverkan med polismyndigheten och tingsrätten på orten en försöksverksamhet med vittnesstödsverksamhet. Denna föll väl ut och liknande verksamhet har påbörjats på många olika håll i landet. I Jönköpings län genomfördes år 1999 en försöksverksamhet med vittnesstöd vid länets allmänna domstolar. Projektet bedrevs som ett

samarbetsprojekt mellan DV och Brottsofferjourernas Riksförbund (BOJ).

Syftet med vittnesstöd i domstolen är att öka grundtryggheten för vittnen och brottsoffer då de sitter och väntar på att målet skall ropas upp samt att vid behov förklara hur en rättegång går till. Ett annat syfte är att efter rättegången kunna hjälpa till och svara på frågor av enklare art som kan ha uppstått i samband med rättegången. Inte minst viktigt är att se till att vittnen och brottsoffer får någon att prata med i pauserna. De s.k. vittnesstöden har instruktioner att inte diskutera det aktuella ärendet med vittnet eller brottsoffret.

Regeringen bedömde i prop. 2000/01:79 Stöd till brottsoffer att vittnesstöd bör finnas vid samtliga tingsrätter och hovrätter. Brottsoffermyndigheten och DV fick därför gemensamt i uppdrag att medverka till att anordna införandet av vittnesstödsverksamhet vid de tingsrätter och hovrätter där sådan verksamhet ännu inte bedrevs. Uppdraget var nära kopplat till de ideella organisationer som förväntas utföra själva arbetet. Uppbyggnaden av vittnesstödsverksamheten skulle därför ske i samråd med BOJ och andra berörda ideella organisationer.

Uppdraget delredovisades år 2001 i rapporten Vittnesstöd. Av denna framgår att något slags vittnesstödsverksamhet finns vid drygt hälften av landets allmänna domstolar och att verksamheterna administreras nästan uteslutande av de lokala brottsofferjourerna. Rapporten innehåller också en handlingsplan, enligt vilken vittnesstödsverksamhet med hjälp av Brottsoffermyndighetens och DV:s medverkan skall finnas vid alla tingsrätter och hovrätter senast den 1 juli 2004.

#### 5.7.4 Information under rättsprocessen

Polisens informationsskyldighet regleras i förundersökningskungörelsen (1947:948). Det finns inte någon generell bestämmelse om att målsägande fortlöpande skall få underrättelser om viktigare händelser i brottsutredningen. Viss rätt till information finns dock enligt 13 a – 14 §§ i kungörelsen. Enligt dessa skall målsäganden informeras om bl.a. vad som gäller i fråga om talan om enskilt anspråk och, när det kan bli aktuellt, om möjligheten att få målsägandebiträde. Information skall ges också om reglerna om stödperson samt rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen och om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan

lämna stöd och hjälp. Beslut om att väcka åtal skall meddelas målsäganden. Målsäganden skall om så önskas underrättas om beslut om att lägga ner eller inte inleda förundersökning, att åtal inte skall väckas, när huvudförhandling skall hållas och när dom meddelas.

För uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden – bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål – gäller sekretess med ett s.k. omvänt skaderekvisit (9 kap. 17 § sekretesslagen [1980:100]). Det betyder att de aktuella uppgifterna inte får lämnas ut om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men. Det har dock ansetts önskvärt att polisen, när de fullgör sin informationsskyldighet enligt förundersökningskungörelsen, när det är möjligt och lämpligt, frågar brottsoffret om denne vill att polisen skall kontakta en stödorganisation. Samtycker brottsoffret till detta finns det inget som hindrar att aktuell information vidarebefordras.

Det finns enligt nu gällande bestämmelser ingen skyldighet för åklagare att personligen sammanträffa eller ta kontakt med målsäganden före huvudförhandlingen. En åklagare bör dock som huvudregel alltid vara tillmötesgående när det gäller önskemål från målsäganden om att få träffa eller tala med honom eller henne innan huvudförhandling. Det bör också finnas en god kontakt med målsäganden under själva huvudförhandlingen.

#### 5.7.5 Stöd vid sidan om rättsprocessen

Ett brottsoffer har som framgått ofta behov av stöd och information om andra förhållanden än sådana som har omedelbart med rättsprocessen att göra. Det kan gälla t.ex. hälso- och sjukvård, skyddad identitet, boende o.dyl. Hälso- och sjukvården, socialtjänsten, ideella organisationer m.fl. kan därför samtidigt eller i olika skeden vara inkopplade i ett och samma fall.

Det är polisens uppgift att ge skydd åt hotade och förföljda personer. Det gäller såväl under som efter en rättsprocess. Sådana personer kan utrustas med särskilda s.k. trygghetspaket som polisen tillhandahåller. Ett trygghetspaket består av en väska som innehåller bl.a. telefoner och larmanordningar. Är det fråga om mycket allvarliga hot är det möjligt för den hotade personen att bl.a. få livvaktsskydd. På grund av de höga kostnaderna och

intrånget i den hotade personens privatliv är det emellertid sällsynt att den möjligheten används.

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialnämnden bör enligt 5 kap. 11 § verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Socialnämnden bör härvid särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Nämnden bör vidare tillhandahålla sociala tjänster genom rådgivningsbyråer, socialcentraler och liknande, social jour eller annan därmed jämförlig verksamhet (3 kap. 6 §). Nämnden kan utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det. Vilka uppgifter kontaktpersonen skall ha bestäms av den enskildes behov.

Vilka resurser i form av olika slags skyddat boende för exempelvis utsatta kvinnor som finns varierar mellan kommunerna.

Bland ideella organisationer m.fl. som har någon brottsofferinriktad verksamhet kan särskilt nämnas brottsoffer- och kvinnojourer.

BOJ består av ca 100 lokala brottsofferjourer och har haft som målsättning att det skall finnas en jour i varje polisdistrikt. Jourerna består av ett antal ideellt arbetande stödpersoner samt en brottsofferassistent eller samordnare som har till uppgift bl.a. att svara för behövliga kontakter med andra myndigheter och organ. Stödpersonerna utbildas till att kunna ge rätt information, hänvisa till annan hjälp, lyssna på offren och ha en personlig kontakt med dem samt upprätthålla kontakter för fortsatt samverkan och rådgivning så länge det behövs. BOJ erhåller medel från brottsofferfonden, vilket också de enskilda jourerna gör. De senare får också i olika omfattning bidrag från kommunerna.

För landets kvinnojourer finns två centrala organ, ROKS samt Sveriges Kvinnojourers Riksförbund. ROKS har som medlemmar ca 120 kvinnojourer och 25 tjejjourer. Sveriges Kvinnojourers Riksförbund har ca 28 medlemmar. Vissa jourer kan erbjuda skyddat boende i övernattningslägenheter vid akuta situationer. Jourernas arbete bygger på att kvinnan själv vill förändra sitt liv. Jourerna hjälper kvinnorna att ta kontakt med och besöka myndigheter och andra institutioner. Personal inom polis, sjukvård och socialtjänst har ofta tillgång till de aktivas hemnummer som de kan ringa vid

akuta ärenden. Huruvida jourerna har anställd personal eller enbart ideellt aktiva varierar. De flesta jourer kräver dock att de kvinnor som vill arbeta aktivt i jourverksamheten går en relevant utbildning. Verksamheten bygger på kommunala anslag, bidrag från landsting, sponsring, medlemsavgifter, privata donationer, avgift för jourboendet samt bidrag från t.ex. brottsofferfonden och Socialstyrelsen.

Brottsofferfonden som nämnts ovan är uppbyggd av den avgift som var och en som döms för brott i vilket fängelse ingår i straffskalan skall betala enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond. Avgiften uppgår till 500 kr. Till fonden betalar också den som verkställer en dom på fängelse genom s.k. fotboja (intensivövervakning med elektronisk kontroll). Avgiften utgör då 50 kr per dag. Fondens medel skall användas för verksamhet som gagnar brottsoffer, t.ex. forskning, utbildning, information och annan utvecklingsverksamhet som gäller brottsofferfrågor och som bedrivs av ideella organisationer eller i privat eller offentlig regi.

#### 5.7.6 Samordning av insatser för brottsoffer

Regeringen beslutade den 16 december 1997 om myndighetsgemensamma uppdrag om våld mot kvinnor. Syftet är att konkretisera myndigheternas ansvar och skyldigheter att vidta åtgärder i frågor som rör våld mot kvinnor. I juni 2001 gavs bl.a. DV, RPS och Riksåklagaren (RÅ) ett antal uppdrag (Ju2001/4708-4716/KRIM). De skall i samverkan med Brottsoffermyndigheten genomföra utbildning i brottsofferfrågor. De ålades samtidigt att upprätta handlingsplaner för hur myndigheterna i fortsättningen avser att arbeta för att se till att berättigade krav från brottsoffer på myndigheterna bör uppfyllas. Dessutom fick DV, RÅ och RPS i uppgift att utarbeta en metod för kvalitetssäkringsarbete på brottsofferområdet. Härvid angavs att RÅ:s och RPS arbete i denna del skulle ske i samråd. Uppdragen skall redovisas i respektive myndighets årsredovisning för år 2002. Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Kriminalvårdsstyrelsen, Socialstyrelsen och länsstyrelserna är andra myndigheter som fått särskilda uppdrag.

Vid samma tillfälle i juni 2001 fick Brottsoffermyndigheten bl.a. i uppdrag (Ju2001/4717/KRIM) att starta lokal brottsoffer-samverkan på en eller flera orter i Sverige. I uppdraget ligger att Brottsoffermyndigheten skall verka för att kontakt etableras såväl med andra myndigheter som med ideella organisationer. Uppdraget



bör genomföras med det s.k. Örebroprojektet som förebild. I detta projekt anställdes en brottsoffersamordnare som undersökte vilka organisationer m.fl. som var verksamma i området. Samordnaren deltog sedan i utbildning m.m. och skapade nätverk för att underlätta kontakten mellan olika aktörer. I uppdraget anges att Brottsoffermyndigheten skall anordna en nationell konferens där resultat och lärdomar av uppdraget skall presenteras för företrädare för bl.a. hälso- och sjukvården, socialtjänsten, rättsväsendet och ideella brottsofferorganisationer.

Socialstyrelsen har bildat ett forum för samordning på central myndighetsnivå, Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid. De myndigheter som från början i huvudsak avsågs delta i detta samarbete var – förutom Socialstyrelsen – DV, RÅ, RPS, BRÅ, Brottsoffermyndigheten och Kriminalvårdsstyrelsen. I dag är närmare 15 myndigheter knutna till projektet. Representanter för de olika myndigheterna träffas fyra gånger per år. Därutöver finns en arbetsgrupp med representanter från fyra till fem myndigheter som bl.a. förbereder de möten som hålls.

Socialstyrelsens avsikt med nätverket är att genom myndighetssamverkan utifrån en helhetssyn utarbeta en samlad plan för myndigheternas insatser för att bekämpa våld mot kvinnor. Härutöver vill styrelsen verka för ett effektivt resursutnyttjande, undvika dubbelarbete, genomföra insatser, följa utvecklingen på området samt genomföra en övergripande och effektiv utvärdering. Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid har också informationsutbyte med regeringens Nationella Råd för Kvinnofrid. Rådet som bildades i juni 2000 är ett forum där regeringen kan utbyta idéer med olika organisationer som arbetar med dessa frågor.

Inom bl.a. polisen och åklagarorganisationen pågår ett fortlöpande arbete med t.ex. frågor om bemötande av och attityder gentemot brottsoffer. RPS inledde år 1998 en översyn av arbetet beträffande våld mot kvinnor. RPS tog bl.a. initiativ till bildandet av en referensgrupp angående våld mot kvinnor. DV, RÅ, Kriminalvårdsstyrelsen, Socialstyrelsen, BRÅ, Brottsoffermyndigheten och Rikskvinnocentrum ingår i gruppen. Gruppen har koncentrerat sina insatser framför allt runt frågor kring fortbildning. RPS har också bildat en polisiär arbetsgrupp som består av befattningshavare från olika polismyndigheter. Syftet är bl.a. att fånga upp, sammanställa och sprida "goda idéer". I en genomförd rutin- och metodinventering har bl.a. undersökts i vilken utsträckning brottsoffren fick relevant information. I 2002

års regleringsbrev har RPS också fått i uppdrag att redovisa det brottsbekämpande arbete som har bedrivits när det gäller våld mot kvinnor och barn.

Även åklagarorganisationen har ökat sina insatser vad avser bekämpning av våld mot kvinnor. Utgångspunkten för dessa insatser är de särskilda åtgärdsprogram som togs fram vid alla åklagarmyndigheter under år 1999. Insatserna har inriktats på förbättrade kunskaper, samarbete med polisen för att utveckla effektivare utredningsmetoder, snabbare lagföring bl.a. genom särskilda rättskedjeprojekt, samverkan med socialtjänsten och olika frivilligorganisationer samt ett förstärkt stöd till brottsoffer. Enligt regleringsbrevet för år 2002 avseende åklagarorganisationen skall RA redovisa hur och i vilken utsträckning samverkan kring brottsofferfrågor har bedrivits med andra myndigheter och ideella organisationer.

## 6 Kommitténs kartläggning av gripanden och domar

Kommittén skall kartlägga antalet gripanden som gjorts och domar som meddelats med stöd av 10 kap. 2 a och 5 §§ UtIL. Domarna skall analyseras.

Kommittén har från RPS fått vissa grundläggande fakta om gripanden för människosmuggling. Gripandena avser vad som rapporterats till RPS från polismyndigheter runt om i landet under åren 1998–2001. Det kan inte med säkerhet sägas att de utgör alla gripanden som faktiskt gjorts. Från BRÅ har kommittén fått uppgifter om vilka tingsrättsdomar som meddelats under åren 1995–2000. Statistiken omfattar även domar avseende koppleri, eftersom sådana kan tänkas innefatta uppgifter om människohandel. Domarna, i förekommande fall även hovrätternas domar, har genomgått. Inget fall har prövats av Högsta domstolen. För uppgifter i domarna om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden gäller sekretess hos kommittén enligt 3 § sekretessförordningen (1980:657).

### 6.1 Gripanden åren 1998–2001

Bilden av de gripanden som rapporterats ser ut på i huvudsak följande sätt. År 1998 rapporterades 147 fall. Under de tre följande åren sjönk siffran successivt till 91, 85 respektive 50.

Gripandena har gjorts framför allt på skånska orter, i Göteborg samt på Arlanda. Det har oftast rört sig om 1–3 personer som har försökt smugglas in, men 4, 5 eller 6 personer har inte heller varit helt ovanligt och det har förekommit så många som upp till 24 st.

Smugglarna är i stort sett undantagslöst utländska medborgare eller svenska medborgare av utländsk härkomst. De smugglade har i många fall varit afghaner, bosnier, irakier, libaneser eller pakistanier. De vanligaste transportmedlen har varit personbil, buss

eller lastbil. Resorna har ofta gjorts från Danmark eller Tyskland och under år 2001 inte sällan via Öresundsbron.

## 6.2 Domar avseende brott mot 10 kap. 2 a § UtIL åren 1995–2000

Statistiken visar att 125 fall har varit föremål för domstolsprövning. Endast en liten del av målen har överklagats till hovrätten. För vissa av dessa har gällt krav på prövningstillstånd. Eftersom statistiken sträcker sig t.o.m. år 2000 avser denna alltså tiden före Sveriges operativa inträde i Schengen.

Domarna kommer från en rad olika tingsrätter. Så som brottet är konstruerat har de flesta av naturliga skäl meddelats av tingsrätter på orter med flygplats eller färjeförbindelse med annat land, t.ex. Trelleborg. Lika naturligt återfinns de flesta domarna i storstadsregionerna.

De flesta domarna är från åren 1998–2000, med 30, 39 respektive 24 domar. De tre åren dessförinnan rör det sig om ett tiotal domar per år.

I ungefär 35 % av fallen dömdes mer än en tilltalad för inblandning i brotten. Oftast rörde det sig då om två eller möjligen tre tilltalade, men så många som tretton tilltalade förekom.

I ett enda fall saknade den tilltalade utländskt påbrå. De flesta var medborgare i eller hade sitt ursprung i länder från vilka de kommit till Sverige under återopande av skyddsbehov. Vanligtvis kom utlänningen eller utlänningarna som skulle smugglas från samma land som den tilltalade. I vissa fall var de tilltalade medborgare i något annat nordiskt land, men då oftast med annat ursprung. I de fallen tycks det andra nordiska landet ha varit destinationsland, dvs. Sverige har bara varit avsett som transitland. I några fall har det också varit andra europeiska medborgare utan annat utländskt ursprung, framför allt tyskar, som varit tilltalade.

Endast ett fåtal åtal har ogillats. I några fall har dock tingsrätterna bedömt gärningen på annat sätt än åklagaren gjort gällande, t.ex. inte funnit att brottet skall anses grovt eftersom det inte gått att bevisa att någon ersättning utgått.

Mycket ofta hade något urkundsbrott begåtts i samband med insmugglingen eller försöket till detta. Det gällde vanligtvis antingen att någon svensk medborgares äkta passhandling eller annat tillstånd återopades av annan i samband med inresa eller att en ursprungligen äkta passhandling förfalskats, genom t.ex. utbyte

av fotografi, och därefter återropats vid inresan. I det förstnämnda fallet har åtalats för *missbruk av urkund* (15 kap. 12 § BrB) och i det andra för *urkundsförfalskning* eller *brukande av falsk urkund* (14 kap. 1 och 9 §§ BrB), beroende på vad som kunnat visas om vem som utfört förfalskningen. Det är i de allra flesta fall den som åtalats för smugglingen som också åtalats för urkundsbrottet. Endast i något enstaka fall har i stället utlännningen åtalats och dömts för det senare. Att så är fallet torde ha att göra med att en utlännning före Sveriges inträde i Schengensamarbetet inte kunde straffas för olovlig inresa i andra fall än då han eller hon på grund av ett tidigare verkställt beslut om utvisning på grund av brott var förbjuden att återvända till Sverige, eller möjligen om han eller hon rest in annanstans än över en godkänd passkontrollort (jfr. Wikrén-Sandesjö, Utlänningslagen, s. 337 samt SOU 1999:16 s. 453). I konsekvens med detta kan den bedömningen antas ha gjorts att straffriheten skulle gälla även urkundsbrottet.

Det mest typiska brottet består i att en i Sverige bosatt person försöker hjälpa en eller flera landsmän in i Sverige genom att förse henne eller honom med de handlingar som krävs. Relativt vanligt är också att utlännningen har gömts i ett fordon. Det kan då röra sig om att en eller två personer trängs under ett säte eller i ett bagageutrymme, men det har i några fall handlat om att en skåpbil eller annat fordon utrustats så att det varit möjligt att gömma ett större antal personer. I sådana fall har inte några falska eller andra dokument presenterats.

Vanligt förekommande bland de ovan nämnda fallen är att utlännarna är släkt eller i vart fall bekanta med den i Sverige bosatte.

De flesta domarna – ca 70 % – avser *försök* till brott mot utlänningslagen. Detta överensstämmer med det sätt på vilket åklagarna väckt åtal. Ungefär 10 % avser förberedelse, vanligen bestående i att den tilltalade innehaft passhandlingar, stämplat, tillstånd och fotografier etc. vilka har antagits utgöra verktyg för nya brott. Detta innebär att åtal i cirka 20 % av fallen har väckts för fullbordat brott.

Man kan notera en viss skillnad i hur åtal väckts för samma typ av händelseförlopp. Som framgår av siffrorna ovan utgör försöksbrotten de flesta. Gärningsbeskrivningen eller åklagarens sakframställning innebär då ofta bl.a. att brottet upptäckts i samband med passkontroll och att brottet därför inte blivit fullbordat. I några fall har likväl en upptäckt i samband med passkontroll lett till åtal för fullbordat brott. Skillnaden beror

sannolikt på att olika tolkningar gjorts av när brottet är att anse som fullbordat, vilket kan ha att göra med att förarbetsuttalandena kan anses tvetydiga (jfr. avsnitt 2.1.1 och 3.3). Inställningen att straffbar hjälp till inresa förutsätter passerande av passkontroll leder då till åtal för försök, medan inställningen att straffbar hjälp till inresa föreligger redan då svenskt territorium av något slag beträds leder till åtal för fullbordat brott. Skillnaden har ingen betydelse för påföljden.

Domskälen innehåller sällan några längre motiveringar till varför omständigheterna kring brottet anses vara mildrande, normala eller försvärande. I vissa fall har redan det faktum att någon ersättning inte har utgått lett till att mildrande omständigheter ansetts föreligga. Andra domskäl nämner såväl avsaknaden av ersättning som att utlänningen varit släkt med den tilltalade som grund för mildrande omständigheter. I ytterligare andra fall har mildrande omständigheter inte ansetts finnas trots att det varit fråga om släktingar. Eftersom påföljden i många av fallen blivit böter måste omständigheterna likväl ofta, oavsett uttryckliga domskäl därom, ansetts vara mildrande. När enstaka släktingar smugglats har påföljden regelmässigt blivit böter. Det framgår ibland uttryckligen att gärningen begåtts för att hjälpa utlänningar från svåra förhållanden någon annanstans.

Som tidigare nämnts avser domarna ofta inte bara brottet mot utlänningslagen utan också ett urkundsbrott. Det brotts art har i vissa fall gjort att påföljden inte kunnat stanna vid böter även om brottet mot utlänningslagen inte ansetts allvarligt. Att utlänningen varit avisad från Sverige har också nämnts som en omständighet som gjort att påföljden inte kunnat stanna vid böter.

När brottet mot utlänningslagen bedömts vara av normalgraden har ibland hänvisats till brotts art som skäl för fängelse. Det har vanligtvis lett till ett kortare fängelsestraff på en eller några månader. Endast de grövre fallen har lett till fängelse på allt från fyra månader till ett år. Flera fall av förberedelse till brott har också lett till måttliga eller längre fängelsestraff på grund av omfattningen av den utrustning i form av dokument m.m. som innehafts. Även tidigare brottslighet av samma typ har gett detta resultat liksom, naturligtvis, de fall då den tilltalade samtidigt dömts för andra brott som ansetts motivera fängelse. Tidigare brottslighet av samma typ har i något fall gett fängelse trots att det varit nära släktingar som smugglats.

Det som typiskt sett lett till fängelse som påföljd är att brottet bedömts som grovt. Den vanligaste anledningen härtill är att

ersättning har utgått för smuglingen. Andra försvarande omständigheter har bestått i att utlänningarna utsatts för fara eller svårare umbäranden eller att de varit många till antalet.

Eftersom påföljden många gånger stannat vid böter har påföljden inte förenats med utvisning.

### 6.3 Domar avseende brott mot 10 kap. 5 § UtL åren 1995–2000

Under åren 1995–2000 meddelade tingsrätterna elva domar angående brott mot 10 kap. 5 § UtL. Tre av dessa domar överklagades. Nedan följer en kortfattad redogörelse för tingsrätternas och hovrättens domar.

1. År 1995 dömde Gotlands tingsrätt en irakisk man för brott mot 10 kap. 5 § UtL till fängelse 1 år. Vidare utvisades han med förbud att återvända till Sverige inom 10 år och förpliktades han att som förverkad ersättning utge 300 000 kr till staten.

Tingsrätten fann att den tilltalade tillsammans och i samråd med andra hade planlagt och organiserat verksamhet i Ryssland och Lettland, vilken varit inriktad på att utlänningar rest till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i landet. Han hade fört flyktingar från Moskva och från Riga för vidare färd till Sverige med fartyg. Som ett led i detta hade han i Riga försett flyktingar med bostäder m.m. Att verksamheten hade bedrivits i vinstsyfte framstod enligt tingsrätten som uppenbart.

2. Samma år (1995) ogillade Gotlands tingsrätt åtalet mot en irakisk man för brott mot 10 kap. 5 § UtL. Tingsrätten fann att åklagaren inte hade förmått styrka att den tilltalade var identisk med den man som hade planlagt och organiserat människo-smuglingen.

Även åtalet mot en annan irakisk man för brott mot 10 kap. 5 § UtL ogillades. Han hade hjälpt flyktingar i Riga genom att dela ut mat till de olika lägenheter som flyktingar förflyttats mellan. Vidare hade han försetts med pengar av smugglare för att betala hyran för en sådan lägenhet och varit medflyktingar behjälplig med råd och annat vid betalning för transporter m.m. Tingsrätten ansåg emellertid att inte varje sådant handlande från en flyktings sida kunde innebära straffbar medverkan. Tingsrätten fann att den tilltalade, som hade verkat i första hand för att hans familj med ett

nyfött barn skulle komma till Sverige, inte hade handlat på sådant sätt och i sådan omfattning att det kunde konstituera straffansvar. Vidare fann tingsrätten att åklagarens påstående om att den tilltalade på någons uppdrag i Sverige hade samlat in pengar inte var styrkt.

**3.** År 1996 dömde Sollentuna tingsrätt en polsk man för medhjälp till brott mot 10 kap. 5 § UtlL till fängelse 2 månader.

Tingsrätten fann att den tilltalade hade hjälpt ett irakiskt par att resa från Ryssland till Sverige utan giltiga pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige och att han därvid hade köpt flygbiljetter till dem och då innehaft deras falska pass samt hjälpt dem under resan till Sverige. Den irakiske mannen hördes som vittne i målet och berättade bl.a. att resan till Sverige hade kostat 4 000 US-dollar för båda makarna. Tingsrätten fann genom vittnesmålet styrkt att smugglingen hade utförts i vinstsyfte. Tingsrätten fann inte utrett att den tilltalade själv hade gjort någon vinst genom smugglingen, men att han hade haft skälig anledning att anta att makarnas resa var ordnad av en annan person i syfte att bereda denne vinst.

Den tilltalade överklagade tingsrättens dom och yrkade att åtalet skulle ogillas. Svea hovrätt delade tingsrättens uppfattning om vad som var utrett i målet. Hovrätten fann att omständigheterna kring det irakiska parets resa visade att denna hade varit noga organiserad i flera mellanled, att omständigheterna var sådana att det kunde hållas för visst att resan skett i vinstsyfte och att det var visat att den tilltalade hade haft skälig anledning anta att parets resa var anordnad i vinstsyfte och att det varit fråga om organiserad verksamhet för att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i landet. Hovrätten fastställde tingsrättens domslut.

**4.** Stockholms tingsrätt dömde samma år (1996) en irakisk man, A, för bl.a. brott mot 10 kap. 5 § UtlL till fängelse 1 år och 9 månader. Vidare förpliktades han att såsom förverkat värde och vinning av brott utge 600 000 kr. Åklagarens yrkande om utvisning lämnades utan bifall på grund av att hinder mot verkställighet av utvisning förelåg enligt yttrande från Statens invandrarverk.

Tolv vittnen hördes i den delen av målet. Enligt anteckning i domen var många av vittnena mycket rädda och kände sig hotade. Av det skälet och möjligen även av andra skäl ändrade de delvis sina under förundersökningen lämnade klara och detaljerade uppgifter till mera diffusa och valde att tilldela en annan, icke påträffad



person, H, en mer framträdande roll. Tingsrätten fann mot A:s förnekande styrkt att A under fyra års tid tillsammans med andra hade planlagt och organiserat verksamhet som var inriktad på att smugla irakiska medborgare till Sverige utan riktiga resedokument och erforderliga tillstånd och att denna verksamhet bedrivits förutom i Sverige även i Jordanien, Thailand och Kambodja med transporter som därutöver mellanlandat i Hongkong, Malaysia, på Maldiverna och även på skilda håll i Europa såsom i Paris och Frankfurt. Tingsrätten fann vidare att verksamheten omfattat i vart fall 30 irakiska medborgare, vilka hade betalat genomsnittligen 6 000 US-dollar eller tillhoppa ca en och en kvarts miljon kr. Tingsrätten konstaterade att verksamheten hade ägt rum i vinstsyfte och att A syntes ha försörjt sig väl på den.

A dömdes även för olaga hot, försök till utpressning, urkundsförfalskning, grov urkundsförfalskning, förberedelse till grov urkundsförfalskning, brukande av falsk urkund och olovlig körning.

Vid samma tillfälle dömdes elva medtilltalade (samtliga av irakiskt ursprung) för bl.a. grov urkundsförfalskning, förberedelse till grov urkundsförfalskning, anstiftan till grov urkundsförfalskning, brukande av falsk urkund och medhjälp till förberedelse till brukande av falsk urkund.

Två av de medtilltalade, B och J, dömdes även för förberedelse till brott mot 10 kap. 2 a § UtL. Tingsrätten fann mot B:s förnekande visat att B med uppsåt att hjälpa fem irakiska medborgare att komma in i Sverige i strid mot utlänningslagen hade mottagit pass och andra handlingar i syfte att ansöka om visering för ett transitland för de fem irakiernas resa till Sverige, överenskomma med annan att han skulle resa till Pakistan för att ledsaga dem till Sverige samt i samråd med annan söka boka biljetter för resan. Vidare fann tingsrätten mot J:s förnekande visat att J med uppsåt att hjälpa de fem irakiska medborgarna att komma in i Sverige i strid mot utlänningslagen hade förmedlat kontakt mellan annan gärningsman och en ambassad för viseringar samt mottagit faxmeddelande om biljetter för den aktuella resan och bokat en biljett för B.

Åklagaren hade i första hand yrkat ansvar å B och J för medhjälp till brott mot 10 kap. 5 § UtL. B och J lade vid huvudförhandlingen ansvaret på den ovan nämnde H. Tingsrätten ansåg att frågan om vinstsyfte inte hade kunnat utredas tillfredsställande i H:s frånvaro och att åklagarens förstahandsyrkande därför inte kunde bifallas.

Ytterligare en medtilltalad av irakiskt ursprung, G, dömdes av tingsrätten för medhjälp till brott mot 10 kap. 5 § UtL till villkorlig dom och dagsböter. Tingsrätten fann mot B:s förnekande visat att B hade främjat A:s verksamhet genom att beställa och köpa biljetter, transportera folk till flygplatsen och checka in dem samt köpa mat åt irakiska medborgare som väntade på att få sin resa till Sverige organiserad av A. Tingsrätten ansåg att även om G:s uppgifter snarast syntes ha varit springpojken, kunde han inte ha varit okunnig om vad som försiggått.

G överklagade tingsrättens dom och yrkade att åtalet mot honom skulle ogillas. Svea hovrätt ansåg att de åberopade vittnesuppgifterna beträffande G:s medverkan var allmänt hållna och inte gav tillräckligt stöd för slutsatsen att G, även om han hade varit A behjälplig på olika sätt, medverkat till dennes brottsliga verksamhet i sådan mån och med sådan insikt om verksamhetens art att han kunde fällas till ansvar för brott. Hovrätten ändrade därför tingsrättens dom och ogillade åtalet mot G.

5. År 1997 dömde Stockholms tingsrätt en irakisk man (den under punkten 4 icke påträffade H) för bl.a. brott mot 10 kap. 5 § UtL till fängelse 1 år. Åklagarens yrkande om utvisning lämnades utan bifall på grund av att hinder mot verkställighet av utvisning förelåg enligt yttrande från Statens invandrarverk. Två nämndemän var skiljaktiga och ville bestämma fängelsestraffets längd till 1 år och 2 månader.

Åklagaren påstod att H gemensamt och i samråd med andra i vinstsyfte hade planlagt och organiserat verksamhet som varit inriktad på att främja att irakiska medborgare reser till Sverige utan de pass eller tillstånd som krävs för inresa i landet samt att verksamheten hade planlagts och organiserats i Thailand, Kambodja och Sverige. Den tilltalade medgav ansvar för medhjälp till brott mot 10 kap. 5 § UtL.

Tingsrätten fann att A under punkten 4 hade varit huvudmannen i den organisation för flyktingsmuggling som H hade deltagit i och att denna hade varit vinstgivande. H hade företagit många resor till borte delarna av Asien och där hjälpt till inom organisationen och han hade vidare varit betrodd att ta emot pengar för A:s räkning. Han hade haft betydligt mer krävande uppgifter än springpojken eller hjälpredans. Enligt tingsrättens mening syntes han snarast ha varit A:s närmaste man. Han bedömdes därför ha varit så delaktig att han skulle dömas som gärningsman och inte bara som medhjälpare. Dessutom hade han haft betydande förtjänst av

verksamheten i form av en dyr levnadsstandard som han inte hade betalat för. Han hade sålunda haft egen vinning av verksamheten.

Den tilltalade dömdes även för grov urkundsförfalskning, förberedelse till grov urkundsförfalskning och förberedelse till brukande av falsk urkund.

**6.** Samma år (1997) dömde Varbergs tingsrätt en polsk man för medhjälp till brott mot 10 kap. 5 § UtIL till fängelse 4 månader. Vidare utvisades han med förbud att återvända till Sverige inom 5 år.

Tingsrätten fann mot den tilltalades bestridande utrett att han med insikt om den tilltalades under punkten 8 verksamhet främjat dennes brott och mot ersättning hjälpt två irakiska bröder att resa till Sverige utan pass eller tillstånd genom att köpa biljetter åt dem för färjeresan och leda dem genom pass- och tullkontroll i Grenå och Varberg.

**7.** År 1998 dömde Sollentuna tingsrätt en man av kurdiskt ursprung för brott mot 10 kap. 5 § UtIL till fängelse 1 år och 6 månader.

Tingsrätten fann mot den tilltalades förnekande visat att han hade planlagt och organiserat verksamhet som inriktats på att främja att irakiska medborgare reste till Sverige utan pass eller tillstånd till inresa genom att vid tre olika tillfällen förse sammanlagt 18 personer med förfalskade pass, köpa flygbiljetter samt ledsaga dem och i övrigt vara dem behjälplig under resan från Amman via Bangkok till Stockholm. Vidare fann tingsrätten utrett att den tilltalade av irakierna hade mottagit ersättning utöver de kostnader som han kunde ha beräknats ha haft för dem. Tingsrätten konstaterade att han således hade gjort en vinst på sin verksamhet, en vinst som i vart fall inte hade varit obetydlig utan ägnad att verka som drivkraft för verksamheten och att det därigenom var klarlagt att han hade handlat i rent vinstsyfte. Vid straffmätningen beaktades att en av de tre åtalade gärningarna hade begåtts före det att straffskärpningen trädde i kraft den 1 januari 1997.

Den tilltalade överklagade domen och yrkade att åtalet skulle ogillas. Svea hovrätt fastställde tingsrättens dom.

**8.** Samma år (1998) dömde Varbergs tingsrätt en man av turkiskt ursprung för bl.a. brott mot 10 kap. 5 § UtIL till fängelse 10 månader.

Tingsrätten fann mot den tilltalades förnekande visat att han ensam eller tillsammans och i samråd med annan eller andra i vinstsyfte planlagt och organiserat tre irakiska medborgares inresor till Sverige utan pass eller tillstånd till inresa. Den tilltalade hade dels i Grenå, Danmark överlämnat förfalskade pass till två irakiska bröder och uppdragit åt en annan person att köpa biljetter åt dem för färjeresan och leda dem genom pass- och tullkontroll i Grenå och Varberg, dels i Turkiet överlämnat en flygbiljett till en irakisk man och för flygplanspersonalen företett annans pass vilket lett till att den irakiske mannen illegalt rest in i Sverige. Genom de tre irakiska medborgarnas berättelser framkom att de hade betalat för sina resor och att en av dem efter ankomsten till Sverige krävts på ytterligare ersättning. Tingsrätten konstaterade att det inte hade framkommit något som tydde på att den tilltalades handlande haft annat syfte än att tjäna pengar.

Vid samma tillfälle dömdes den tilltalade även för urkundsförfalskning och anstiftan till urkundsförfalskning.

**9.** År 1999 dömde Göteborgs tingsrätt en man med utländskt påbrå för bl.a. brott mot 10 kap. 5 § UtIL till fängelse 8 månader. Yrkandet om utvisning ogillades med motiveringen att det inte förelåg synnerliga skäl för utvisning.

Tingsrätten fann visat att den tilltalade tillsammans med andra hade planlagt och organiserat smuggling från Banja Luka i Makedonien till Landvetter via Zürich, Schweiz, av elva personer (åtta vuxna och tre barn), vilka utrustats med åtta förfalskade svenska och jugoslaviska pass för utresan ur Makedonien. Vidare fann tingsrätten visat att den tilltalade hade utlovats en vinst för sin medverkan.

Vidare hade den tilltalade och hans kompanjon på flygplatsen i Zürich samlat in de falska passhandlingarna före resenärernas fortsatta flygresor till Sverige, vilket medförde att dessa var i avsaknad av pass eller tillstånd vid inresan i Sverige, och lagt passen i fem kuvert, som var avsedda att postbefordras till två adressater i Göteborg, där den tilltalade och/eller kompanjonen skulle kunna hämta passen i avsikt att göra bruk av dem på nytt vid smuggling av människor. Tingsrätten bedömde denna gärning som förberedelse till brott mot 10 kap. 2 a § UtIL.

**10.** År 2000 dömde Malmö tingsrätt en man med utländskt påbrå för medhjälp till brott mot 10 kap. 5 § UtL till fängelse 2 månader.

Tingsrätten fann mot den tilltalades förnekande styrkt att han hade hjälpt fyra passlösa utlänningar att resa till Sverige. Genom vittnenas uppgifter om hur resan från Turkiet till Sverige hade gått till och vad de betalade för denna fann tingsrätten visat att det varit fråga om en planlagd och organiserad verksamhet som arrangerats i vinstsyfte och som varit inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa till Sverige. Tingsrätten fann det vidare uppenbart att den tilltalade hade insett eller haft skälig anledning att anta detta faktum.

**11.** Samma år (2000) dömde Malmö tingsrätt en tysk man för medhjälp till brott mot 10 kap. 5 § UtL till fängelse 2 månader.

Tingsrätten fann att det fick hållas för visst att den tilltalade hade vetat om att en passlös utlänning befunnit sig i bagageutrymmet på den bil som han färdades i när han stoppades för tull- och passkontroll. Av utlänningens vittnesmål framgick att annan hade anordnat resan i vinstsyfte. Tingsrätten ansåg att det fick hållas för visst att den tilltalade hade insett eller i vart fall haft skälig anledning att anta detta förhållande.

Efter genomgången av domarna kan konstateras att fyra av de tilltalade har dömts för medhjälp till brott mot 10 kap. 5 § UtL. Före den 1 januari 1994 hade deras medverkan inte varit straffbar. Vilken effekt straffskärpningen år 1997 haft i den praktiska rättstillämpningen har inte varit möjlig att utläsa ur domarna. Det går inte heller att dra några långtgående slutsatser utifrån de överväganden som redovisats angående rekvisitet "i vinstsyfte".

#### **6.4 Domar avseende koppleri och grovt koppleri åren 1995–2000**

Under åren 1995–2000 har tingsrätterna meddelat 21 domar avseende koppleri och grovt koppleri. Nedan redovisas de domar som kan vara av intresse för kommitténs arbete om människohandel. I de fall domarna överklagats redovisas även hovrättens dom.

**1.** År 1999 dömde Stockholms tingsrätt en bulgarisk man till fängelse 1 år och 6 månader för bl.a. koppleri och olaga hot mot en

18-årig kvinna från Estland. Vidare förpliktades han att såsom förverkat värde utge 60 000 kr. Åklagarens yrkande om utvisning lämnades utan bifall med motiveringen att synnerliga skäl för utvisning inte förelåg.

Kvinnan hördes vid huvudförhandlingen i tingsrätten och berättade bl.a. att hon hade rekryterats i Estland av bekanta till den tilltalade, att hon hade betalat 1 000 kr varje dag till den tilltalade som ersättning för mat, boende och beskydd, oavsett om hon arbetade eller inte, samt att hon inte vågade sluta prostituera sig eller resa hem på grund av rädsla för den tilltalade.

Tingsrätten fann mot den tilltalades förnekande styrkt att den tilltalade under drygt två månaders tid hade främjat och otillbörligen utnyttjat kvinnans tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning. Främjandet bestod i att den tilltalade hade tillhandahållit henne bostad, instruerat henne hur hon skulle agera som prostituerad, bestämt priser för olika sexuella tjänster samt vid vissa tillfällen skjutsat henne till Regeringsgatan och Malmskillnadsgatan i Stockholm samt uppmanat henne att prostituera sig. Vidare fann tingsrätten styrkt att den tilltalade vid flera tillfällen hade hotat kvinnan genom att fälla yttranden av innebörd att han skulle döda henne, att hon skulle råka illa ut eller skadas.

Enligt uppgift i RKP:s rapport "Handel med kvinnor. Lägesrapport juni 1999" (Rapport 1999:16) reste kvinnan några dagar efter tingsrättens dom hem till Estland, där hon efter en kort tid blev hotad till livet av två män som sade sig agera på den tilltalades uppdrag. Männerna hotade att döda henne om hon tänkte vittna mot den tilltalade i hovrätten.

Den tilltalade överklagade tingsrättens dom och yrkade bl.a. att åtalet för koppleri och olaga hot skulle ogillas. Även åklagaren överklagade domen och yrkade att den tilltalade skulle utvisas ur riket för all framtid. Enligt anteckning i Svea hovrätts dom inställde sig inte kvinnan till huvudförhandlingen, trots att hon hade delgetts kallelse till huvudförhandlingen, och upplyste åklagaren och målsägandebiträdet att det inte hade gått att få kontakt med kvinnan sedan den tilltalade hade försatts på fri fot efter att ha varit häktad såsom på sannolika skäl misstänkt för övergrepp i rättssak mot kvinnan. Bandupptagningen av förhöret vid tingsrätten spelades upp i hovrätten.

Svea hovrätt ändrade tingsrättens dom och utvisade den tilltalade med förbud att återvända till Sverige inom 10 år. Vidare beaktade

hovrätten det men den tilltalade åsamkades genom utvisningen och bestämde fängelsestraffets längd till 1 år.

2. Samma år (1999) dömde Stockholms tingsrätt en man (medborgare i f.d. Sovjetunionen) för grovt koppleri till fängelse i 2 år. Vidare utvisades han med förbud att återvända till Sverige utan tidsbegränsning och förpliktades han att såsom förverkad vinning utge 100 000 kr.

Tingsrätten ansåg det klarlagt att den tilltalade under drygt ett års tid hade främjat och på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjat i vart fall sju kvinnor med hemvist i Estland, som haft tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning. Främjandet bestod i att den tilltalade hade låtit kvinnorna bo i hans bostad under deras vistelse i Sverige, att han hade bestämt priser för olika former av sexuella tjänster, att han i flera fall hade hjälpt till med tolkning mellan sexköpare och kvinnorna, att han hade färdats med kvinnorna till och från Regeringsgatan och Malmskillnadsgatan i Stockholm, att han vid flera tillfällen själv hade tagit emot sexköparnas betalning för de sexuella tjänsterna samt att han hade förmedlat kvinnor till män som ringt honom och därvid bestämt tid och plats för sammanträffanden mellan dessa. Det var inte möjligt att höra de av åklagaren åberopade vittnesmålen från fyra kvinnor från Tallin och tingsrätten fann det därför inte visat varför eller av vilken anledning dessa kvinnor eller de andra kvinnorna åkt till Stockholm för att prostituera sig. Åklagarens påstående om att den tilltalade mot löfte om ersättning hade förmått kvinnorna att åka från Estland till Sverige var därför inte styrkt.

Tingsrätten fann att den tilltalade hade främjat så pass många kvinnors tillfälliga förbindelser mot ersättning på ett sådant sätt och i en sådan omfattning i tiden att det var att anse som en verksamhet av större omfattning. Gärningen var därför att bedöma som grovt brott. Vidare hade det framkommit att den tilltalade i vart fall hänsynslöst hade utnyttjat kvinnorna om inte annat för egen vinnings skull och också på ett hänsynslöst sätt utövat kontroll över dem genom att alltid vara med dem, vänta på dem i samband med verksamheten på gatan och alltid kunna nå dem på mobiltelefon m.m.

Åklagaren överklagade domen och yrkade att påföljden skulle skärpas. Den tilltalade överklagade också domen och yrkade i första hand att åtalet skulle ogillas. Svea hovrätt ändrade tingsrättens dom och bestämde fängelsestraffets längd till 3 år.

**3.** År 2000 dömde Göteborgs tingsrätt två män, A och G, av libanesiskt ursprung för grovt koppleri till fängelse 2 år och 6 månader respektive rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Vidare förpliktades de att solidariskt såsom förverkad vinning av brott utge 100 000 kr och utvisades G med förbud att återvända till Sverige utan tidsbegränsning.

Bevisupptagning utom huvudförhandling hade ägt rum med två kvinnor innan de avisades ur riket och dessa förhör spelades upp vid huvudförhandlingen. Vidare hade förhör hållits med sex estniska kvinnor i Tallin. Vid förhören närvarade bl.a. svensk polis, åklagaren och två försvarsadvokater vilka gavs möjlighet att ställa frågor till kvinnorna. Samtliga förhör, utom ett som spelades in på kassetband, spelades in på video. Inspelningarna från förhören spelades upp vid huvudförhandlingen. Tingsrätten ansåg att kvinnornas utsagor måste värderas med stor försiktighet, eftersom det under huvudförhandlingen inte funnits möjlighet att ställa några kontrollerande frågor till dem. Förhören hade dock genomförts på ett korrekt sätt och åklagaren och försvararna hade haft möjlighet att ställa relevanta frågor. Tingsrätten fann därför vid en samlad bedömning att det sätt på vilket kvinnornas utsagor hade presenterats vid förhandlingen tillät att dessa, trots allt, kunde tillmätas ett relativt högt bevisvärde.

Tingsrätten fann mot de tilltalades förnekande styrkt att de hade främjat och på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjat att i vart fall sex kvinnor från Estland haft tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning. Främjandet bestod i att de upplåtit bostad åt kvinnorna där prostitution ägt rum, att de bestämt priser för olika former av sexuella tjänster, att de med taxi transporterat kvinnorna till olika hotell och kunder samt att de tagit emot betalning av kunderna.

Utredningen visade att kvinnorna av egen fri vilja hade deltagit i prostitutionsverksamheten och att de i allt väsentligt hade behandlats väl. Kvinnorna hade haft stor rörelsefrihet. Mot detta skulle enligt tingsrätten ställas att de tilltalade hade utnyttjat att kvinnorna hade låga inkomster i hemlandet och även i övrigt befann sig i en utsatt situation. Vidare hade verksamheten krävt planering och varit tämligen omfattande och väl organiserad. Tingsrätten ansåg att prostitutionsverksamhetens omfattning varit så stor att de tilltalade skulle dömas för grovt koppleri.

A överklagade tingsrättens dom och yrkade att åtalet mot honom skulle ogillas. Även åklagaren överklagade och yrkade att A:s fängelsestraff skulle skärpas. G överklagade också tingsrättens



dom och yrkade bl.a. att brottet skulle bedömas som koppleri av normalgraden och att yrkandet om utvisning skulle ogillas. Hovrätten för Västra Sverige fastställde tingsrättens dom beträffande A. När det gäller G ändrade hovrätten tingsrättens dom endast på så sätt att beslutet om utvisning upphävdes med motiveringen att synnerliga skäl för utvisning inte förelåg.

4. Samma år (2000) dömde Malmö tingsrätt en ungersk man för koppleri till fängelse 1 år.

Den tilltalade erkände att han på visst sätt hade främjat två ungerska kvinnors, K och C, tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning samt att han ordnat bostad i Malmö åt en tredje ungersk kvinna, J. Bevisupptagning utom huvudförhandling med C och J hade genomförts i Ungern och tingsrätten tog vid huvudförhandlingen del av videoupptagningarna.

Tingsrätten fann styrkt att den tilltalade hade främjat och otillbörligt ekonomiskt utnyttjat de tre kvinnornas tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning genom att ordna deras resa från Ungern till Malmö, ordna bostad för dem, förmedla kontakter mellan dem och köpare av sexuella tjänster, skjutsa dem till dessa köpare och uppbära en del av deras förtjänst.

Tingsrätten fann att brottsligheten hade varit av viss omfattning och pågått under inte helt kort tid. Hur stor otillbörlig ekonomisk vinning som den tilltalade verkligen hade gjort på koppleri- verksamheten var dock oklart. Tingsrätten ansåg det därför inte styrkt att den tilltalade hade främjat prostitution i stor omfattning. Även om den tilltalade hade haft en särskilt stark ställning i förhållande till kvinnorna, inte minst på grund av att det rörde sig om utländska kvinnor, var det inte styrkt att han på något konkret sätt hade hänsynslöst utnyttjat dem på sådant sätt att brottsligheten borde bedömas som grov.

Åtalet avsåg även koppleri mot två unga kvinnor (systar) från Slovakien. Bevisupptagning utom huvudförhandling hade genomförts i Slovakien med dem och deras mor. Vid huvudförhandlingen tog tingsrätten del av videotagningen av dessa förhör. Vidare hölls vid huvudförhandlingen målsägandeförhör med systerarna per telefon i Slovakien. Tingsrätten ansåg att systerarnas trovärdighet allmänt sett var låg. De hade ändrat sina uppgifter under utredningens gång utan att ge någon övertygande förklaring till varför så hade skett. Tingsrätten noterade att det aldrig hade hållits något polisförhör med dem som de haft möjlighet att i efterhand läsa igenom eller på annat sätt godkänna.

När de slutligen hördes per telefon vid huvudförhandlingen lämnade de helt olika uppgifter bl.a. om hur prostitutionen gick till och om när och hur denna skulle ha tagit sin början. De uppgifter som den ena systemen lämnade vid telefonförhöret var även i vissa delar motsägelsefulla och vaga. Tingsrätten ansåg att systrarna dessutom av olika anledningar skulle kunna ha skäl att lämna för den tilltalade ofördelaktiga uppgifter om en eventuell prostitution. De hade även i väsentliga delar lämnat andra uppgifter än ett vittne, vars uppgifter tingsrätten i och för sig ansåg borde bedömas med försiktighet. Tingsrätten fann att den förebringade bevisningen mot den tilltalade inte var så stark att åklagaren hade styrkt sitt påstående i den del åtalet rörde de två systrarna. Åtalet ogillades därför i den delen.

5. Samma år (2000) dömde Malmö tingsrätt två f.d. makar av ungerskt ursprung för grovt koppleri till fängelse i vardera 3 år.

Bevisningen utgjordes bl.a. av uppgifter som tre kvinnor lämnat vid bevisupptagning vid ungersk domstol och som en kvinna lämnat vid förhör utom huvudförhandling. Tingsrätten fann mot de tilltalades förnekande visat att de tillsammans och i samförstånd hade främjat och otillbörligt ekonomiskt utnyttjat tre ungerska kvinnors tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning. De hade bl.a. uppburit en del av kvinnornas förtjänst, ordnat deras resor från Ungern och bostad åt dem i Malmö, försett dem med mobiltelefoner, förmedlat köpare av sexuella tjänster till dem och skjutsat dem till dessa köpare. Vidare fann tingsrätten styrkt att mannen på enahanda sätt som beträffande de tre kvinnorna hade främjat och utnyttjat även en fjärde ungersk kvinnas prostitution. Med hänsyn till omfattningen av verksamheten, att de tilltalade hänsynslöst hade utnyttjat flickorna, som varit av utländskt ursprung och därför särskilt utsatta samt beroende av dem, bedömde tingsrätten brottsligheten som grov.

Ordföranden var skiljaktig och ansåg att brottsligheten inte var grov samt att mannen skulle dömas till fängelse 1 år och kvinnan till fängelse 8 månader. Han fann inte utrett hur stor otillbörlig ekonomisk vinning de tilltalade hade gjort på koppleri-verksamheten eller att verksamheten varit av stor omfattning. Han ansåg inte heller visat att de tilltalade hade visat hänsynslöshet mot kvinnorna. Dessa hade kommit frivilligt till Sverige och frivilligt prostituerat sig här. De måste ha varit fullt införstådda med att de på grund av språkproblem i viss utsträckning hade behov av hjälp för att klara sig här.

De tilltalade överklagade tingsrättens dom och yrkade i första hand att åtalet skulle ogillas. Hovrätten över Skåne och Blekinge anmärkte inledningsvis att vittnesutsagor som upptagits utom en domstols huvudförhandling rent allmänt har ett lägre bevisvärde än utsagor som har lämnats i samband med en sådan förhandling. Vid tre av de återopade förhören hade dock åklagaren och försvararna varit närvarande och haft möjlighet att ställa frågor. Detta medförde att bevisvärdet av uppgifterna från de förhören fick anses vara klart högre än om motsvarande uppgifter hade lämnats under förundersökningen.

Hovrätten ändrade tingsrättens domslut på så sätt att hovrätten ogillade den del av åtalet mot mannen som avsåg en fjärde kvinna, bedömde de tilltalades gärningar som koppleri och bestämde påföljden för mannen till fängelse 1 år och för kvinnan till fängelse 8 månader. Utredningen gav inte annat vid handen än att de tre kvinnorna kommit till Sverige på eget initiativ och bedrivit sin prostitutionsverksamhet på det sätt de själva bestämt. Ingenting tydde på att de inte skulle ha varit fria att åka tillbaka till Ungern om de så önskade eller att de tilltalade hade utövat något tvång mot dem. Med hänsyn härtill kunde de tilltalade inte anses ha utnyttjat kvinnornas utländska bakgrund på ett sådant sätt att brotten av den anledningen var grova. Med en samlad värdering av koppleri-verksamhetens omfattning och det sätt som den bedrivits på ansåg hovrätten att brotten visserligen var allvarliga men inte grova i den bemärkelse som avses i brottsbalken.

**6.** Samma år (2000) dömde Stockholms tingsrätt i ett större mål om internationell organiserad handel med kvinnor (det s.k. Gyllene Ratten-målet). Prostitutionsverksamheten hade bedrivits i Stockholm, Köpenhamn, Oslo och Bryssel.

En man, ZZ, dömdes för koppleri och grovt koppleri avseende ett 20-tal flickor till fängelse 5 år. En annan man, MS, dömdes för bl.a. grovt koppleri avseende sex flickor till fängelse 6 år. Han dömdes även för olaga hot, våldtäkt och sexuellt utnyttjande. Några av flickorna var mycket unga. Koppleriverksamheten omfattade bl.a. transport av flickorna från deras hemländer. I vissa fall hade flickorna kommit till Sverige frivilligt och frivilligt prostituerat sig. Men i vissa fall hade flickorna rövats bort från sina hemländer och förmåtts till prostitution genom hot och tvång. Brotten bedömdes som grova med hänsyn till omfattningen av verksamheten och i vissa fall på grund av att de tilltalade hänsynslöst hade utnyttjat flickornas utsatta situation.

En tredje man, SH, dömdes för koppleri och grovt koppleri avseende fyra kvinnor till fängelse 2 år. En kvinna, MZ, dömdes för koppleri och grovt koppleri avseende sju kvinnor till fängelse 2 år. Åtalet mot två män (varav den ena var den tilltalade under punkt 2 ovan) för medhjälp till grovt koppleri ogillades.

Tingsrättens dom överklagades. Svea hovrätt ändrade domen beträffande ZZ på så sätt att samtliga koppleribrott bedömdes som grova och beträffande MZ på så sätt att en gärning bedömdes som medhjälp till grovt koppleri och att en annan gärning som grovt koppleri. Referenten var skiljaktig och ansåg bl.a. att åtalet mot MZ för medhjälp till grovt koppleri skulle ogillas och koppleribrotten inte bedömas som grova.

## 7 Något om regleringen i andra länder

Kommittén fick under år 2001 in uppgifter från vissa av de länder till vilka förfrågan om lagstiftning om människosmuggling och människohandel m.m. hade gjorts. Utvecklingen inom EU har sedan gjort att flera EU-länder håller på att se över sina regler. Att i någon större utsträckning redovisa vilka straffbestämmelser m.m. som gäller är därför inte längre intressant. Nedan ges därför bara några kortare exempel på vad som gäller i fråga om straffsätser, uppehållstillstånd för brottsoffer samt personkontroller. En del av informationen är hämtad från RKP:s lägesrapporter om handel med kvinnor.

### 7.1 Straff för människosmuggling

*Danmark, Finland och Norge* har regler om olaglig invandring som i stora drag påminner om de svenska. Straffsätserna är ungefär desamma, och det ses generellt allvarigare på att en smuggling ingår som ett led i en organiserad verksamhet och lindrigare på den smuggling som görs av humanitära skäl.

I *Frankrike* kan den som hjälper en utlänning att komma in i eller illegalt vistas i Frankrike dömas till fängelse i fem år och 30 000 euro i böter. Vid organiserad brottslighet höjs straffen till fängelse i tio år och 760 000 euro i böter.

Enligt den *tyska* utlänningslagen kan den som förmår eller hjälper någon att olovligen resa in i Tyskland och för detta erhåller ersättning eller utlovas ersättning eller handlar upprepade gånger eller till förmån för flera utlänningar dömas till böter eller fängelse i högst fem år. Om gärningsmannen handlar yrkesmässigt eller som medlem i en liga, vilken förbundet sig att fortsätta utföra sådana handlingar, kan denne dömas till fängelse i lägst sex månader och högst tio år. Även försök till sådant brott är straffbart. Handlar gärningsmannen yrkesmässigt som medlem i en liga av nyss nämnt

slag kan denne dömas till fängelse i lägst ett år och högst tio år. I mindre allvarliga fall kan fängelse i lägst sex månader och högst fem år ådömas.

## 7.2 Straff för människohandel

De flesta länder har ännu inte några särskilda bestämmelser om människohandel. Något exempel finns dock.

Den *tyska* brottsbalken innehåller bestämmelser om människohandel och grov människohandel. Enligt dessa kan den som i vinstsyfte förmår någon annan, som han eller hon vet befinner sig i ett tvångsläge, att börja eller fortsätta med prostitution ådömas böter eller fängelse i högst fem år. På samma sätt straffas den som i vinstsyfte förmår någon annan, som han eller hon vet är hjälplös på grund av att denne vistas i främmande land, att utföra sexuella handlingar med eller inför en tredje person eller förmår en tredje person att låta utföra sådana på denne. Till fängelse i lägst sex månader och högst tio år döms den som förmår någon annan, som han eller hon vet är hjälplös på grund av att denne vistas i främmande land eller som är under 21 år, att börja eller fortsätta med prostitution. När det gäller grov människohandel stadgas att den som med våld, hot om kännbart lidande eller list förmår någon annan att börja eller fortsätta med prostitution, som medelst list värvar eller medelst våld, hot om kännbart lidande eller list bortför någon annan, med vetskap om att denne är hjälplös på grund av att denne vistas i främmande land, förmår denne att utföra sexuella handlingar med eller inför en tredje person eller genom att förmå en tredje person att låta utföra sådana på denne, som yrkesmässigt värvar någon annan genom att med vetskap om att denne är hjälplös på grund av att denne vistas i främmande land förmår denne att börja eller fortsätta med prostitution kan ådömas fängelse i lägst ett år och högst tio år. I mindre grova fall är straffet fängelse i lägst sex månader och högst fem år.

*Litauen, Polen* och *Ungern* har kriminaliserat människohandel som särskilt brott.

Den *franska* lagstiftningen innehåller inga särskilda bestämmelser om straffansvar för människohandel. I stället kan t.ex. bestämmelsen om brott mot kopplerilagen tillämpas. Offrets sårbarhet, tvång och befrämjande av prostitution vid ankomsten till Frankrike anses utgöra försvärande omständigheter. Påföljden kan bli fängelse i tio år och 1,5 miljoner euro i böter. Vid organiserad

brottslighet kan fängelse i 20 år och 3 miljoner euro i böter adömas. Åtal kan även väckas när en sårbar person utnyttjas och utför obetalt arbete eller arbete mot låg ersättning i förhållande till det utförda arbetet samt när arbets- och bostadsförhållanden utgör fara för människovärdigheten. Påföljden kan bli fängelse i två år och 75 000 euro i böter.

### 7.3 Uppehållstillstånd för brottsoffer

I *Danmark* kan i undantagsfall visering ges till personer som skall vittna i en rättegång. Om det är av väsentlig betydelse för förundersökningen eller utredningen i ett brottmål att utlänningen stannar i Danmark längre än tre månader – då viseringen normalt löper ut eller den viseringsfria perioden upphör – finns möjlighet att förlänga viseringen med ytterligare tre månader eller att undantagsvis meddela ett tillfälligt uppehållstillstånd. En sådan visering eller sådant tillfälligt uppehållstillstånd ges endast på grund av utredningsarbetet och efter ansökan av polisen, åklagarmyndigheten eller domstolen.

*Norge* har inte några särskilda bestämmelser om skydd för eller stöd till personer som varit föremål för människosmuggling eller människohandel. De kan efter ansökan om asyl få uppehållstillstånd om de uppfyller kraven för detta. I annat fall avvisas de. Någon möjlighet att ge dem provisoriska uppehållstillstånd till dess att en eventuell rättegång hållits mot de personer som är misstänkta för människosmuggling eller människohandel finns inte.

Inte heller i *Frankrike* finns det några särskilda bestämmelser om rättsligt eller annat stöd åt personer som varit föremål för människohandel.

*Storbritannien* behandlar i allmänhet inte de personer som varit föremål för människosmuggling och som eventuellt skall vittna i rättegång på annat sätt än andra personer som tagit sig in i landet illegalt och/eller sökt asyl. I vissa undantagsfall kan dock eventuella vittnen som anses vara i behov av skydd placeras i skyddshäkte. En ny lagstiftning vad gäller människohandel är på gång.

I *Tyskland* kan den lokala utlänningsmyndigheten i undantagsfall tillåta att personer som varit föremål för människosmuggling får stanna i Tyskland under tiden som rättsprocessen äger rum. De insmugglade personerna är garanterade understöd under förutsättning att de är beredda att uttala sig, vilket dock i regel inte är fallet.

I *Belgien* får en kvinna som utsatts för människohandel 40 dagar på sig för att bestämma om hon vill anmäla att hon utsatts för detta brott och om hon är villig att samarbeta i polisutredningen. Bestämmer hon sig för att samarbeta måste hon inge en skriftlig försäkran om samarbete. Därefter kan hon få upp till ett års uppehållstillstånd eller tillstånd för så lång tid som det tar att nå en dom. I vissa fall kan kvinnan få permanent uppehållstillstånd, men det har visat sig att de flesta ändå vill återvända hem. Tillstånden medger inte att kvinnornas familjer kan flytta till Belgien. Belgien har ansett sig kunna konstatera en ökning av antalet fällande domar tack vare möjligheten att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd. Denna möjlighet har funnits i lagstiftningen sedan år 1994.

I *Italien* kan sedan år 1998 kvinnor som utsatts för människohandel och samarbetar i brottsutredningen få uppehållstillstånd på sex månader med sex månaders förlängning. I vissa fall kan de få stanna för gott och få arbetstillstånd, men de flesta har hittills velat åka hem.

Även i *Nederländerna* finns en möjlighet att ge tidsbegränsat uppehållstillstånd under brottsutredning för offer för människohandel.

*Spanien* har sedan år 2000 möjlighet att ge tidsbegränsat uppehållstillstånd inte bara i utredningar om människohandel utan också om olaglig invandring, handel med svart arbetskraft samt exploatering i samband med prostitutionsverksamhet.

I *USA* genomfördes år 2000 lagändringar genom vilka två nya former av viseringar infördes. De gäller för brottsoffer som varit utsatta för antingen allvarliga former av människohandel ("T-visering"), eller vissa andra allvarliga brott såsom våldtäkt, andra sexuella övergrepp, tortyr, människohandel, incest, våld i hemmet, kvinnlig omskärelse, slavhandel etc. ("U-visering").

Allvarliga former av människohandel definieras som *dels* handel för sexuella ändamål där någon förmås till sexuella tjänster genom brukande av våld, bedrägeri eller tvång, eller utan brukande av sådant medel om offret är under 18 år, *dels* värvande, hysande, transporterande eller anskaffande av en person för arbete eller tjänster, genom användande av våld, bedrägeri eller tvång, i syfte att få någon att underkasta sig slaveri, skuldsättning eller dylikt.

Viseringarna möjliggör för brottsoffer som medverkar i brottsutredningen att vistas tillfälligt i USA. För båda viseringsslagen gäller att ett visst högsta antal – 5 000 T-viseringar och 10 000 U-viseringar – får beviljas varje år. Det finns ingen



direkt koppling till någon möjlighet att få permanent uppehållstillstånd.

För T-visering gäller att utlänningen skall (1) vara offer för en allvarlig form av människohandel, (2) befinna sig i USA, (3) ha efterkommit alla rimliga önskemål om assistans i brottsutredningen eller vara under 15 år, och (4) lida extrema svårigheter som inkluderar osedvanlig och svår skada om han eller hon avlägsnas från USA.

För U-visering gäller att utlänningen skall (1) ha missbrukats väsentligt fysiskt eller psykiskt av sådant allvarligt brott som viseringen gäller för, (2) besitta information om brottet i fråga (när offret är under 16 år kan även en närstående besitta informationen), och (3) ha varit, vara eller kunna förväntas bli hjälpsam i brottsutredningen. Härutöver krävs att brottet begåtts i USA eller annars strider mot amerikansk lag.

För att undvika extremt lidande kan åklagaren under vissa förutsättningar ge T- eller U-visering till offrets make, barn eller förälder.

Viseringsbestämmelserna kompletteras av bestämmelser om bl.a. förebyggande insatser, rättigheter som tillkommer offren under viseringstiden och vilka straff som skall gälla för förövarna. De innebär bl.a. att initiativ skall tas till ekonomiskt bistånd för att utbilda flickor och kvinnor och förbättra deras levnadsvillkor i hemlandet samt att biståndsprogram för att hjälpa offren till rehabilitering i hemlandet skall upprättas.

#### 7.4 Personkontroller

Som påtalats i kapitel 2 gör de flesta andra Schengenstater något slags personkontroll i gränsnära områden. I *Nederländerna* görs selektiva kontroller på olika platser längs gränserna. Kontrollerna kan föranledas av t.ex. trafikantens beteende, fordonets utseende, fordonets packning eller att fordonet saknar insyn etc. Även i *Belgien, Frankrike, Luxemburg* och *Tyskland* görs kontroller viss sträcka in i landet. Från det norska Politidirektoratet och den danska Rigspolitichefen har inhämtats närmare uppgifter om vilka kontroller som görs i dessa länder.

*Norge*

Det norska Politidirektoratet har i ett cirkulär (Rundskriv 01/021) redogjort för de riktlinjer som, grundade på relevanta bestämmelser, skall gälla för polisens kontrollverksamhet i gränsnära områden och för annan inre utlänningskontroll efter Norges inträde i Schengensamarbetet. Av cirkuläret framgår huvudsakligen följande.

Inledningsvis hänvisas till att den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten har ökat och att avskaffandet av den inre personkontrollen i vissa situationer kan öka möjligheterna till kriminell verksamhet. För att motverka detta finns det en stark anmodan till de stater som deltar i Schengensamarbetet att vidta kompensatoriska åtgärder, dvs. nationella åtgärder för att bekämpa kriminell aktivitet över gränserna. Att bekämpa internationell och organiserad brottslighet hör till de verksamheter som prioriterats från centralt håll. Inträdet i Schengensamarbetet innebär inte att polisen är betagen möjligheten att agera då man står inför en gränsöverskridande kriminalitet och illegal invandring. Inhemska poliskontroller får genomföras som tidigare. Vissa Schengenstater har intensifierat sina kontroller i gränsnära områden. Schengenregelverket definierar inte vad som utgör gränsnära områden, men flera stater definierar det som ett avstånd på upp till 5 mil från gränsen. För Norges del anses inte någon sådan definition ändamålsenlig. Vad som kan anses vara gränsnära varierar beroende på bebyggelse, vägförhållanden, restid etc. Den lokale polischefen får därför definiera vad som rimligen kan betraktas som gränsnära i sammanhanget.

Polisen skall som en del i den ordinarie verksamheten aktivt bekämpa kriminalitet, däribland illegal invandring. De gränsnära områdena skall i det sammanhanget ägnas särskild uppmärksamhet när det bedöms viktigt med en intensifierad kontroll. Det finns inga särskilda bestämmelser som reglerar polisens kontrollverksamhet i gränsnära eller andra områden i riket. För att bekämpa illegal invandring, människosmuggling och annan gränsöverskridande kriminalitet kan polisen använda olika metoder för kontroll och ingrepp, vilka i huvudsak kan delas in i regler om allmän polisiär kontroll av personer (i strafflagen och polislagen), straffprocessuella regler (om t.ex. tvångsmedel av olika slag), specialregler om utlänningskontroll (i utlänningslagen) samt övriga regler om poliskontroll (t.ex. i vägtrafiklagen). Exempelvis ger strafflagen och polislagen stöd för att på saklig grund begära att en

person identifierar sig, straffprocesslagen ger möjlighet att vid skäligen misstanke genomföra kroppsbesiktning, utlänningslagen ger stöd för att undersöka en utlännings identitet och vägtrafiklagen kan motivera att fordon av trafiksäkerhetsskäl stoppas och föraren t.ex. identitetskontrolleras. Inre utlänningskontroll får genomföras inte bara separat utan också som en del av den totala, brottsbekämpande verksamheten.

Genom efterforskning, kartläggning och analys skaffar sig polisdistrikten en bild av de kriminella förhållandena i respektive distrikt. Med detta som underlag kan misstankeprofiler tas fram. Den bild som skapas skall också utgöra underlag för planering och genomförande av kontroller, både i gränsnära områden och på andra ställen. Detta kallas *informationsstyrd kontrollverksamhet*. För att kunna utnyttja informationsstyrd kontrollverksamhet påpekas vikten av att polisen samarbetar med såväl tullen som andra länders relevanta myndigheter.

Som riktlinjer för olika kontroller i gränsnära områden anges följande. Var och en som passerar genom området och som antas vara utländsk medborgare kan stannas för kontroll av identitet och rätt till inresa och vistelse i Norge, förutsatt att polisen har erhållit information som motiverar kontroll för att förebygga eller avslöja illegal inresa. Om avsikten är att avslöja brottslighet bedöms verksamheten som efterforskning, och då krävs förutom skäligen misstanke om brott att åtgärden står i proportion till syftet och att syftet kan förväntas nås.

När utlänningskontroll genomförs får de misstankeprofiler som nämnts ovan – byggda på kvalitetssäkrad information och/eller tidigare erfarenhet – användas. Kontrollen får inte som *enda* urvalskriterium ha att personerna som kontrolleras tillhör viss etnisk grupp eller religion eller har utländskt utseende eller kännetecken.

Från Politidirektoratet har kommittén vidare erfarit följande. Polismyndigheterna uppmanas numera att göra riskanalyser utifrån just det område de har inom sitt ansvar. Ett område med mycket gräns kan t.ex. ha anledning att högprioritera smugglingsbrott av olika slag. De lokala riskanalyserna görs med hjälp av bl.a. information som sammanställs centralt. När t.ex. människosmuggling blivit prioriterat sätts också stor del av resurserna in där, och man ökar därmed chanserna att få underlag för poliskontroll. Underlaget kan också utgöras av kvalificerade tips. Med stöd av underlaget går det sedan att utföra poliskontroll t.ex. direkt vid en gate på en flygplats.

Så länge poliskontrollerna är informationsstyrda kan de alltså utnyttjas även direkt vid gränsen utan att det blir fråga om gränskontroll. Om den väl underbyggda information man erhållit innebär exempelvis att bilar av ett visst slag från visst land används för att smuggla människor in i Norge så kan kontrollen riktas just mot sådana fordon utan att detta anses diskriminerande.

Erfarenheterna av de informationsstyrda kontrollerna är goda. För att Schengensamarbetet skall fungera som det är tänkt är det dock väsentligt att alla länder har samma möjlighet att agera.

### *Danmark*

Även i Danmark har Schengeninträdet föranlett diskussion om hur den framtida, inre kontrollen skall utformas. I den debatt som förekommit har inte ifrågasatts att det efter slopandet av de inre personkontrollerna behövs kompensatoriska åtgärder. Från Rikspolitiet har utgått cirkulär med riktlinjer.

I cirkuläret hänvisas inledningsvis till att ett av målen med Schengensamarbetet är att medlemsstaterna gemensamt skall kunna bekämpa organiserad gränsöverskridande brottslighet, däribland illegal invandring. Schengenkonventionens bestämmelse om fri rörlighet (artikel 2) kompletteras dock av ett beslut från år 1994 av Schengens exekutiva kommitté (SCH/Ex-Com (94) 1, rev 2). Av detta framgår att kontroller som ersätter gränskontrollen är oförenliga med konventionens bestämmelser. Kontroller som ersätter gränskontrollen definieras som *systematisk* personkontroll som företas i samband med passerande av gräns i det gränsnära området eller i bestämda gränsområden.

Mot bakgrund av Schengenkonventionens bestämmelser om polissamarbete har Danmark ingått avtal med Sverige för att kunna göra kontrollerna vid Öresundsbron effektivare. Danmark har en liknande överenskommelse med Tyskland.

I cirkuläret har också gjorts en uppskattning av vilka effekter på omfattningen av illegal invandring och annan kriminalitet som de borttagna gränskontrollerna förväntas få. Det har för det första antagits, att antalet utlänningar som reser in i Danmark illegalt kommer att öka. Det gäller både sådana som söker asyl i Danmark efter inresan och sådana som har Danmark som transitland på väg till Sverige eller Norge.

En annan konsekvens som konstaterats är att det blir svårare att ha någon kontroll över att inreseförbud som meddelats i samband med dom för brott inte överträds.

De länder som har varit med i Schengensamarbetet längre tid än Danmark har noterat att vissa kriminella, t.ex. narkotikahandlare och inbrottstjuvar, inte längre begränsar sin kriminella verksamhet till en sida av en gräns utan agerar över gränserna. Sådana effekter förväntas även i Danmark.

Vidare konstateras att vissa av de brottstyper som varit högt prioriterade hos polisen m.fl. de senaste åren – t.ex. grovre våldsbrott inom MC-gängen, ekonomisk brottslighet och narkotikasmuggling – kräver utvecklad spaning och efterforskning samt samarbete med övriga Schengenstater för fortsatt positivt resultat.

Inför inträdet i Schengensamarbetet inhämtade Danmark upplysningar från övriga medlemsstater om hur de genomför personkontroller. En rad av dessa länder har funnit det nödvändigt att kompensera den avskaffade inre personkontrollen genom målinriktade kontroller i gränsnära områden. Sätten varierar länderna emellan, men ett genomgående drag är att det dagligen genomförs kontroller i områden på upp till 50 km från gränsen. Kontrollerna utförs typiskt sett av mobila enheter och riktas särskilt mot gränsöverskridande brottslighet som illegal inresa och människosmuggling. Form och insats grundas på analyser av den hotbild som finns vid respektive gräns.

Den danska regeringen uttalade inför Schengeninträdet att de baklandspatruller som redan fanns skulle utvidgas liksom den samlade kontrollen i gränsområden och storstadsområden, allt som kompensatoriska åtgärder. Vikten av samarbete med andra berörda gränskontrollmyndigheter påtalades också. Ordningen bygger på att kontrollerna görs på ett mer målinriktat och samordnat sätt än den tidigare, traditionella personkontrollen.

Utifrån dessa uttalanden genomför Danmark interna kontroller upp till ca 20 km in i landet. De kan dock inte göras precis vid själva gränspassagen. Kontrollerna motiveras av den erfarenhet man samlat om att illegal invandring och människosmuggling på vissa ställen är ett utbrett fenomen. Kontrollerna innefattar både inre utlänningskontroll och allmänt brottsundersökande arbete. Samarbetet med tullen gör också att denna informerar polisen om något förhållande som kräver polisens medverkan upptäcks vid tullkontroll.

Inför Danmarks Schengeninträde ändrades bl.a. 38 § i den danska utlänningslagen så att polisen numera, oavsett misstanke härom, kan stoppa ett fordon inne i landet för att kontrollera om någon utlänning som rest in i landet illegalt transporteras i fordonet. Kontrollerna får emellertid inte ha sådan omfattning att de utgör ett kringgående av Schengenkonventionen.

## 8 Överväganden och förslag

### 8.1 Kommitténs uppdrag

Kommitténs uppdrag har bestått huvudsakligen i att utreda två delvis men inte helt åtskilda frågor, nämligen utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling samt lagföringen m.m. av sådant brott och människohandel. Sedan direktiven beslutades har vissa resultat uppnåtts både i svensk lagstiftning och i det internationella samarbetet. Vad detta betytt för kommitténs tolkning av sitt uppdrag redogörs för i detta kapitelns inledande avsnitt. Därefter framgår de överväganden som ligger bakom kommitténs förslag.

#### 8.1.1 Uppdraget enligt kommittédirektiven

Kommittén fick i november 2000 de tilläggsdirektiv som nu är i fråga. Enligt uppdraget skall kommittén för det första utvärdera och göra en översyn av utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling. För det andra skall utredas om möjligheterna till lagföring kan underlättas när det gäller fall av såväl människosmuggling som människohandel samt ställning tas till vilka möjligheter som finns att ge offren för människohandel rättsligt och annat stöd så att de kan bistå i utredningar om brott.

I den närmare redogörelsen för utredningsuppdraget anges bl.a. följande. Kommittén skall *för det första* undersöka om de bestämmelser om människosmuggling som infördes år 1994 (medhjälp, 10 kap. 5 § UtL) och år 1997 (höjt straffmaximum, 10 kap. 5 § UtL) är ändamålsenligt utformade och vilka effekter de haft i den praktiska rättstillämpningen. När det gäller den praktiska tillämpningen av bestämmelserna skall en kartläggning göras av antalet gripanden och domar som gjorts. Domarna skall analyseras med särskilt fokus på vilken betydelse rekvisitet "i vinstsyfte"

(10 kap. 5 § UtlL) haft för överväganden i bevisfrågor. Möjligheterna att göra lagstiftningen tydligare (bl.a. genom en särskild brottsrubricering för människosmuggling) skall övervägas och straffbestämmelserna ses över utifrån gärningarnas straffvärde.

*För det andra* skall kommittén ha som utgångspunkt att göra det lättare att utreda fall av såväl människosmuggling som människohandel. Det kan handla om att vittnen eller personer som utsatts för brott inte direkt avvisas eller utvisas ur Sverige när de påträffas här, utan att offren ges rättsligt och annat stöd så att de kan delta i brottsutredningar och rättegångar. De problem och förslag till åtgärder som RKP tagit upp i fråga om handel med kvinnor skall beaktas. Även möjligheterna för "sådana brottsoffer som nu nämnts" att "i övrigt" ta tillvara sina rättigheter bör belysas. I förekommande fall skall anges på vilka grunder offer för människohandel kan eller framöver borde kunna vistas i Sverige under brottsutredningar och rättegångar.

Direktiven anger också att kommittén inte bör begränsa sig till enbart situationer med människosmuggling eller människohandel utan överväga "om ett likartat förhållningssätt kan anläggas vid andra brott mot utlänningslagstiftningen".

### 8.1.2 Utvecklingen efter kommittédirektiven

Sedan kommittédirektiven skrevs har arbetet med olika slags åtgärder mot olaglig invandring drivits inom EU och resulterat i bl.a. antagna rättsakter eller överenskommelser om t.ex. transportörsansvar, bekämpande av hjälp till olaglig inresa, vistelse och transitering, kontroll av minderåriga vid medlemsstaternas yttre gränser, gemensam utformning av viseringar samt frivilligt nätverk av nationella sambandsmän för att bistå vid kontroll av olaglig invandring genom västra Balkanområdet. I FN har arbetet mot gränsöverskridande organiserad brottslighet resulterat i en konvention med tilläggsprotokoll.

För kommitténs del har EG-direktivet om definiering av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse samt rambeslutet om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse direkt relevans. Eftersom såväl direktiv som rambeslut är bindande och antagandet av rambeslutet har godkänts av riksdagen bör kommitténs uppdrag ses i belysning av vad EG-rättsakterna reglerar och förutsätter. Dessutom skall kommittén beakta den av Sverige undertecknade



FN-konventionen mot gränsöverskridande brottslighet och dess tilläggsprotokoll om människosmuggling.

För Sveriges antagande av rambeslutet om åtgärder för att bekämpa människohandel lämnade regeringen en proposition i februari 2002 (prop. 2001/02:99, bet. 2001/02:JuU28). Rambeslutet godkändes av riksdagen den 24 april 2002 (rskr. 2001/02:219). Till viss del – när syftet är sexuell exploatering – har lagstiftning trätt i kraft den 1 juli 2002 (prop. 2001/02:124, bet. 2001/02:JuU27, rskr. 2001/02:270). I fråga om lagstiftning om människohandel som inte är gränsöverskridande, oavsett syftet, avser regeringen att senare återkomma med förslag till riksdagen.

Till detta kommer att det parallellt med kommitténs arbete inom Regeringskansliet har börjat förberedas för Sveriges tillträde till FN-konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet med tillhörande protokoll om människohandel samt protokollet till FN:s barnkonvention.

### 8.1.3 Andra utredningar m.m. av betydelse

Slutligen har andra uppdrag givits vilka mer uttryckligen innefattar att utreda vissa frågor med anknytning till kommitténs huvudsakliga uppgifter. De frågorna har därför inte blivit föremål för någon närmare analys eller några förslag från kommittén.

Det gäller för det första Personsäkerhetsutredningens uppdrag (dir. 2001:107). Utredningen skall utforma ramen för ett program till skydd för bevispersoner m.fl. och föreslå den lagstiftning som behövs. Bevispersoner omfattar såväl vittnen och målsägande som medmisstänkta. I det uppdraget ingår exempelvis att se hur man kan förhindra att en bevisperson av rädsla vid huvudförhandlingen ändrar tidigare lämnade uppgifter eller avstår från att lämna uppgifter samt att se över reglerna om parts skyldighet att uppge sina personuppgifter i samband med rättegång. Den utredningen kan därmed förväntas beakta de möjligheter som idag finns och vad som bör gälla i fråga om sådana åtgärder som t.ex. förhör med målsägande och vittnen i den tilltalades utvaro, fysiskt skydd i form av larm och livvakt samt skydd inom folkbokföringen för förföljda personer.

Vidare har det tillsatts en beredning för rättsväsendets utveckling (BRU, dir. 2000:90). Målet för beredningen skall vara att bidra till att uppnå en ökad kvalitet i vid bemärkelse inom hela rättsväsendet. Beredningen skall därvid särskilt uppmärksamma

frågor om en effektivare lagföring för brott och kortare genomströmningstid för mål och ärenden. I det sammanhanget skall beredningen överväga om det behövs förändringar i de regelsystem som styr främst polisens spanings- och utredningsverksamhet, åklagarnas verksamhet samt rättegångsförfarandet. Vad gäller särskilt polisens arbetsmetoder skall övervägas om det behövs författningsändringar som kan förbättra möjligheterna att förhindra, avslöja, utreda eller lagföra brott. Detta gäller enligt direktiven inte minst brott av organiserad eller annan karaktär, och i det sammanhanget kan det finnas anledning att överväga frågor om tvångsmedel.

En utredning som skall se över mottagandet av och introduktionen för flyktingar har också inlett sitt arbete (dir. 2001:87). Översynen skall även omfatta systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet samt i relevanta delar mottagandet av asylsökande.

Våren 2002 gav regeringen också i uppdrag åt RPS att göra en översyn av de regler som gäller för olika typer av svenska resehandlingar, främst utifrån frågan huruvida reglerna ger ett tillfredsställande skydd mot förfalskning och missbruk av sådana dokument. Om skyddet inte anses tillfredsställande skall förslag på författningsändringar lämnas (beslut den 6 juni 2002, Ju2002/3953/PÅ).

RPS avser vidare att tillsammans med Migrationsverket utreda förutsättningarna för att upprätta ett register över alla som direktavvisas. RPS har också ansett det lämpligt att regeringen låter utreda möjligheterna att inrätta ett register över personer som uppträder som ekonomiska garantier för utlänningar som besöker Sverige (se RKP:s rapport 2002:1, Handel med kvinnor Lägesrapport 4).

Slutligen presenterade Europeiska kommissionen under hösten 2001 ett förslag till direktiv om miniminormer för när en medborgare i tredje land och statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning. Direktivet innehåller förslag till bestämmelser för fastställande av vilka av de personer som söker internationellt skydd som skall anses uppfylla villkoren för flyktingstatus och vilka som skall anses berättigade till subsidiärt skydd. Som framgår av kapitel 2 har regeringen tillsatt en utredning att se över frågan om att i utlänningslagen införa en möjlighet för personer som förföljs på grund av kön eller sexuell läggning att erhålla flyktingstatus

(dir. 2002:49). Det har inte ansetts nödvändigt att Sverige avvaktar det pågående arbetet inom EU. Utredningen skall vara avslutad senast den 1 oktober 2002.

#### 8.1.4 Kommitténs bedömning av uppdragets innehåll

Direktivet och rambeslutet om olaglig inresa m.m. gäller bekämpandet av *olaglig invandring* som består i inte bara hjälp till olagligt passerande av en gräns utan också hjälp som ges i avsikt att stödja nätverk som utnyttjar människor. I enlighet med detta regleras även de förhållandena att en person hjälps att olagligt passera genom eller vistas i ett land. Med hänsyn till hur EG-dokumentet utformats och till att kommitténs uppdrag formulerats med beaktande av bl.a. den struktur som utlänningslagens regler om människosmuggling fått, har kommittén utgått ifrån att uppdraget omfattar även sådan eventuellt förekommande organisation som i vinstsyfte hjälper utlännningar *till* en gräns utan att gränsen sedan passerar olagligt.

Redan kommittédirektivens under 8.1.1 angivna formulering om andra brott än människosmuggling talar för att fler av utlänningslagens bestämmelser än 10 kap. 2 a och 5 §§ i sammanhanget kan behöva ses över. Sett till syftet bakom EG-lagstiftningen och till att de företeelser man velat bekämpa ofta utgör olika led i samma kedja, har kommittén valt att inte begränsa sin översyn till de två av utlänningslagens bestämmelser som idag hänförs till begreppet människosmuggling.

Även i den del kommittédirektiven tar sikte på att utreda det krav på vinstsyfte som finns i nuvarande 10 kap. 5 § UtlL har EG-lagstiftningen kommit att få betydelse, eftersom den senare inte förutsätter något vinstkrav för att hjälp till olaglig inresa skall vara straffbar.

När det gäller *människohandel* är kommitténs uppdrag begränsat till att söka underlätta lagföringen och finna tillvägagångssätt att bättre tillgodose behov för offren. För brottet, som vanligtvis är gränsöverskridande, finns vedertagna definitioner som tagits fram i EU- respektive FN-arbetet (se avsnitt 4.6.8 och 4.6.12). Dessa förutsätter bl.a. att brottet begås i syfte till exploatering av vissa angivna slag, såsom t.ex. arbete, slaveri eller för sexuella ändamål. Det innebär att ett annat fenomen som har inslag av en syn på människor som handelsvara – barn bosatta i Sverige som mot sin vilja och mot ersättning till föräldrarna blir bortgifta, företrädesvis

med en person utan uppehållstillstånd i Sverige – inte utgör någon sådan människohandel. Dessa "brudköp" görs inte i syfte att exploatera på angivna sätt utan närmast för att kringgå invandringsregleringen eller tillgodose familjens önskemål i fråga om barnets partner. Detta utesluter dock inte att "bortgiftet" innefattar andra brott mot person än människohandel. Att indikationer på sådana "brudköp" liksom andra negligeraenden av en parts vilja i samband med äktenskap motiverar en skärpt seriositetskontroll vid ansökan om uppehållstillstånd har kommittén redogjort för i sitt delbetänkande Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13).

I det tidigare nämnda inom Regeringskansliet pågående lagstiftningsarbetet om människohandel har de definitioner som återfinns i EG- respektive FN-dokumentet beaktats. Kommittén har haft anledning att följa beredningen av förslagen men det har inte förrän vid olika tillfällen, sent i kommitténs utredningsarbete, blivit klart huruvida de antagits. Än svårare har det varit att beakta det förslag till EG-direktiv om tillfälliga uppehållstillstånd för vissa offer som endast börjat förhandlas när detta betänkande trycks.

De definitioner kommittén utgått ifrån framgår av avsnitt 3.1 och 4.1.

## 8.2 Människosmuggling m.m.

Som tidigare nämnts har kommittén funnit anledning att låta sin översyn omfatta även andra straffbestämmelser i utlänningslagen än 10 kap. 2 a och 5 §§. Vid översynen har NIPU:s förslag i betänkandet SOU 1999:16 beaktats liksom lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden.

När det gäller kommitténs uppdrag att undersöka om de bestämmelser som infördes år 1994 (medhjälp till brott mot 10 kap. 5 § UtL) och år 1997 (höjt straffmaximum beträffande samma brott) är ändamålsenligt utformade och vilka effekter de haft i den praktiska rättstillämpningen har, som framgått av kapitel 6, inte några långtgående slutsatser kunnat dras. Detsamma gäller frågan om vilken betydelse rekvisitet "i vinstsyfte" i 10 kap. 5 § UtL haft för överväganden i bevisfrågor. Sistnämnda fråga har dessutom förlorat en del av sin betydelse, eftersom EG-rättsakterna inte förutsätter något vinstkrav för att hjälp till olaglig inresa skall vara straffbar.

### 8.2.1 Straffen bör skärpas

Den illegala invandringen ökar. Det har blivit allt vanligare att utlänningar tar sig till Europa genom att betala stora summor till människosmugglare för att sedan söka asyl. Om de inte beviljas uppehållstillstånd, måste de återvända till vanligtvis mycket hårdare förhållanden än de lämnat. Ofta har de tvingats sälja allt de ägde för att kunna betala smugglaren. Det är således fråga om ett hänsynslöst utnyttjande av människor i ett utsatt läge. Människosmugglingen sker ibland under hänsynslösa former, där de som smugglas utsätts för svåra umbäranden eller t.o.m. förolyckas. De senaste årens utveckling har visat att hänsynslösheten från smugglarnas sida har ökat samtidigt som vinsterna av verksamheten blivit allt större. Människosmugglingen har i allt högre grad kommit att bedrivas av kriminella organisationer med förgreningar i många länder. Dessa kriminella organisationer sysslar ofta även med annan grov brottslighet.

Rätten att söka asyl skall utövas vid gränsen till ett land. Om utlänningar reser in i landet olovligen och sedan söker asyl – eventuellt efter en tids vistelse i landet och sedan identitets- och resehandlingar förstörts – försvåras utlänningsmyndigheternas arbete (enligt Migrationsverkets årsredovisning 2001 sökte 86 procent asyl efter inresa i Sverige och saknade 76 procent av de asylsökande passhandlingar). Okända resvägar och oklara identiteter medför att utredningarna av asylärenden tar längre tid och medför stora kostnader. Det kan även medföra att de som verkligen behöver skydd inte får det i tid.

Europeiska rådet i Sevilla den 21 och 22 juni 2002 uttalade att unionens åtgärder i fråga om asyl och invandring måste grunda sig på följande principer. *För det första* måste det legitima önskemålet om ett bättre liv kunna förenas med unionens och dess medlemsstaters kapacitet till mottagande och invandringen styras på de lagliga vägar som föreskrivits i detta syfte. *För det andra* är det i enlighet med Genèvekonventionen viktigt att garantera att flyktingar ges ett snabbt och effektivt skydd genom att lämpliga mekanismer inrättas för att förhindra missbruk och genom att personer som har förvägrats asyl snabbare återsänds till sina ursprungsländer.

Människosmugglingen och annan hjälp till kringgående av utlänningslagstiftningen innebär att invandringsregleringen sätts ur spel och att enskilda människors liv, hälsa och egendom äventyras. Sådana handlingar äventyrar också den folkliga uppslutningen

bakom rätten att söka asyl. Synen på straffen för dem som organiserar människosmuggling och hjälp till annat kringgående av utlänningslagstiftningen bör därför skärpas. Detta ligger också i linje med innehållet i EG-rättsakterna och den kamp som förs inom EU mot människosmuggling och annan olaglig invandring. Genom straffskärpningar markeras också att de rättsvärdande myndigheterna bör öka ansträngningarna för att beivra människosmuggling.

För att undvika att de skärpta åtgärderna mot illegal invandring medför att flyktingar förhindras att söka asyl bör enligt kommitténs mening övervägas att införa alternativa legala vägar att söka asyl, t.ex. vid ambassaderna. Detta ligger dock utanför kommitténs uppdrag.

### 8.2.2 Människosmuggling

**Kommitténs förslag:** De förfaranden som i dag regleras i straffbestämmelserna i 10 kap. 2 a och 5 §§ UtIL förs samman i en bestämmelse. Kravet på vinstsyfte behålls i fråga om de förfaranden som regleras i nuvarande 5 §. Något humanitärt undantag därutöver bör inte införas. En särskild brottsrubricering för människosmuggling införs. Straffskalorna skärps.

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

Enligt artikel 6 i FN:s tilläggsprotokoll om människosmuggling skall varje konventionsstat vidta sådana rättsliga och andra åtgärder som är nödvändiga för att kriminalisera följande gärningar om de sker i vinstsyfte: (a) människosmuggling samt (b) tillverkning, anskaffande, förmedlande eller innehav av falska rese- eller identitetshandlingar i syfte att främja människosmuggling.

Genom straffbestämmelserna i 10 kap. 2 a och 5 §§ UtIL samt reglerna i 23 kap. BrB om stämpling och medverkan till brott är hjälp till olaglig inresa (människosmuggling) kriminaliserad. Även

de förfaranden som skall vara kriminaliserade enligt artikel 6 b i FN:s tilläggsprotokoll torde omfattas av de nämnda straffbestämmelserna.

När det gäller straff för den som hjälper en utlänning att olovligen passera genom Sverige finns i dag bestämmelsen i 10 kap. 3 a § UtIL. Denna bestämmelse innebär att hjälp till olaglig inresa i en annan Schengenstat är kriminaliserad, om gärningen har skett i vinstsyfte. Det är således straffbart att i vinstsyfte smugla en utlänning genom Sverige till en annan Schengenstat. Som framgår nedan (se avsnitt 8.2.7) medför EG-rättsakterna att bestämmelsen behöver utvidgas till att avse även handlingar som är riktade mot andra EU-stater samt att kravet på vinstsyfte tas bort. Därmed torde Sveriges åtagande enligt EG-direktivet i detta hänseende vara uppfyllt.

För att brottet hjälp till olaglig inresa enligt nuvarande 10 kap. 2 a § UtIL skall vara fullbordat krävs att utlänningen har kommit in i Sverige. Grundprincipen är att en person anses inrest i Sverige när han eller hon kommer in på svenskt territorium (se avsnitt 2.1.1). För straffansvar har dock förutsatts att gränskontroll har eller borde ha passerats. Detta bör även fortsättningsvis vara fallet när det gäller passerande av yttre gräns. Förhållandet är annorlunda när det gäller passerande av inre gräns. Här finns inte längre någon gränskontroll att passera. Om utlänningen saknar tillstånd att resa in i Sverige torde även hans eller hennes vistelse inom Schengen som helhet vara olovlig. För straffansvar bör därför vara tillräckligt att utlänningen kommit in på svenskt territorium utan erforderliga tillstånd.

Som en språklig ändring föreslås att "i strid med föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen" ersätts av "olovligen". Någon ändring i sak är inte avsedd.

Bestämmelsen i 10 kap. 2 a § UtIL behandlar straff för den som hjälper en utlänning att olovligen resa *in i* Sverige medan bestämmelsen i 10 kap. 5 § UtIL behandlar straff för den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser *till* Sverige utan behövliga tillstånd. Eftersom förfarandena ofta överlappar varandra, föreslår kommittén att de regleras i samma bestämmelse.

För att göra lagstiftningen tydligare föreslår kommittén att brottsrubriceringen "människosmuggling" införs. Därigenom kommer det av brottsregister att framgå om en person tidigare har dömts för människosmuggling i stället för den mer allmänt hållna

brottsbenämningen "brott mot utlänningslagen". Detta kan ha betydelse för exempelvis polisens verksamhet.

Enligt artikel 2 i EG-direktivet får en medlemsstat besluta att inte införa påföljder för den som i syfte att ge humanitärt stöd till utlänningen hjälper denne att resa in i eller passera genom en medlemsstat olagligen. I utlänningslagen är ideella handlingar straffria endast om de avser att främja att utlänningar reser *till* Sverige, inte om de avser att hjälpa en utlänning att olovligen komma *in i* landet. Vad Socialförsäkringsutskottet yttrat i bet. 2001/02:SfU6 s. 11 och 12 (se avsnitt 3.7.3.3) tyder på att det utgått ifrån att denna ordning kan behållas genom EG-direktivets humanitära klausul. Enligt kommitténs mening måste denna ordning anses rimlig. Rätten att söka asyl skall, såsom tidigare nämnts, utövas vid gränsen och skall inte leda till att utlänningar reser in i landet olovligen och sedan söker asyl. Rätten att söka asyl innebär inte någon rätt att välja asylland. Detta leder bl.a. till, att ansökan skall göras vid den yttre gränsen till den första EU- eller Schengenstat som utlänningen kommer till. Vad som bör omfattas av det humanitära undantaget är därmed hjälp som ges att resa *till* en sådan stats yttre gräns. Hjälp att resa *in i* en sådan stat eller att passera genom den för resa till annan EU- eller Schengenstat bör däremot inte omfattas av undantaget.

Den humanitära klausulen har utformats som ett krav på vinstsyfte i stället för att ange att gärningar som utförts av humanitära skäl är undantagna från straffansvar. Sistnämnda alternativ skulle nämligen enligt kommitténs mening kunna leda till gränsdragningsproblem.

Enligt artikel 1.1 i rambeslutet om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de handlingar som definieras i artiklarna 1 och 2 i EG-direktivet är belagda med straffrättsliga påföljder som är effektiva, proportionella och avskräckande och kan medföra utlämning. Vidare skall enligt artikel 1.3 varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att sådana handlingar som definieras i artikel 1.1 a och, i den mån det är relevant, artikel 2 a i direktivet är belagda med frihetsstraff med en högsta gräns som inte får understiga åtta år. Rambeslutets artikel 1.4 innehåller en undantagsregel som innebär att, om det är nödvändigt för att bevara enhetligheten i det nationella straffrättsliga systemet, de gärningar som anges i punkten 3 skall beläggas med frihetsstraff där den högsta straffsatsen inte får



understiga sex år, förutsatt att det är ett av de strängaste straffen för brott som är lika allvarliga.

Straffmaximum för brott mot 10 kap. 2 a § UtIL är fängelse i högst två år och för brott mot 5 § i samma kapitel fängelse i högst fyra år. Rambeslutets bestämmelse om en minsta gemensam maximipåföljd för människosmuggling innebär därför att straffskalorna i utlänningslagen måste skärpas. Enligt kommitténs mening bör de förfaranden som regleras i 10 kap. 2 a och 5 §§ UtIL anses vara lika straffvärda. Straffskalan bör därför vara densamma. Med samma straffskala bör dessutom dagens konkurrensproblem mellan dessa bestämmelser bli mindre.

När det gäller att bestämma maximipåföljdens längd kan en jämförelse göras med straffskalorna för vissa andra brott (se *bilaga 5*). Utifrån denna jämförelse bör, för att enhetligheten i vårt straffrättsliga system skall behållas, straffmaximum bestämmas till fängelse i högst sex år. De omständigheter som kan leda till att straffet bestäms i den övre delen av straffskalan är enligt rambeslutet att gärningen har begåtts i vinstsyfte och antingen utgjort ett led i en kriminell organisations verksamhet eller varit förenad med livsfara för de personer som utsatts för brottet. Här kan även hänvisas till artikel 6 i FN:s tilläggsprotokoll om människosmuggling, vari anges att försvärande omständigheter skall anses vara omständigheter som innebär att de smugglades liv eller säkerhet har utsatts för fara eller riskerats att utsättas för fara, eller som innefattar omänsklig eller förnedrande behandling, inklusive exploatering, av de smugglade.

I konsekvens med den föreslagna straffskärpningen bör även minimistraffet höjas. Kommittén föreslår att det lägsta föreskrivna straffet skall vara fängelse i två år. Därmed kommer hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning att kunna användas vid brottsutredningen om övriga förutsättningar för användandet av dessa tvångsmedel är uppfyllda.

Även i de fall där omständigheterna är mindre allvarliga bör en straffskärpning ske. Kommittén föreslår därför att straffskalan för dessa fall höjs till fängelse i högst tre år. Brottet bör kunna anses vara mindre allvarligt om det står klart att gärningen varit en engångsföreteelse och avsett någon enstaka person.

De föreslagna straffskalorna uppfyller rambeslutets krav på att människosmuggling skall kunna medföra utlämning.

### 8.2.3 Hjälptill olovlig vistelse

**Kommitténs förslag:** Bestämmelsen om straffansvar för hjälp till olovlig vistelse utvidgas till att avse hjälp till all vistelse som strider mot utlänningslagstiftningen. Även försök till sådant brott straffbeläggs. Straffet skärps genom att straffmaximum höjs och möjligheten att döma till böter tas bort. Kravet på vinstsyfte behålls.

Enligt artikel 1.1 b i EG-direktivet om definiering av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse skall varje medlemsstat anta lämpliga påföljder för var och en som i vinstsyfte avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att vistas på en medlemsstats territorium i strid med denna stats lagstiftning om utlänningsvistelse. I direktivets artikel 2 anges att dessa påföljder skall tillämpas även beträffande anstiftan, medhjälp och försök till de handlingar som avses i artikel 1.1 b.

Enligt artikel 6 i FN:s tilläggsprotokoll om människosmuggling skall varje konventionsstat vidta sådana rättsliga och andra åtgärder som är nödvändiga för att kriminalisera hjälp till olaglig vistelse, om gärningen utförs i vinstsyfte. Vidare skall försök, medhjälp och anstiftan till dessa handlingar kriminaliseras.

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

Som framgått av kapitel 2 skall som huvudregel vissa krav i utlänningslagen och utlänningsförordningen vara uppfyllda för att utlänningsvister skall få vistas i Sverige. En utlänningsvistelse som uppehåller sig i Sverige utan att ha det tillstånd som krävs och utan att söka sådant tillstånd vistas här olovligt.

En utlänningsvistelse som fått ett beslut om avvisning eller utvisning är skyldig att lämna Sverige. En polismyndighets beslut om avvisning, Migrationsverkets beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet samt domstols dom eller beslut om utvisning skall verkställas snarast möjligt. I andra fall skall en utlänningsvistelse som har avvisats lämna landet inom två veckor och en utlänningsvistelse som har utvisats lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vunnit laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet. En utlänningsvistelse som inte fullgör sin skyldighet att lämna landet vistas här olovligt.

En utlänningsvistelse som har rest in i Sverige och uppehåller sig här trots att han eller hon har utvisats på grund av brott och av domstol har förbjudits att återvända till Sverige vistas här

olovligen. Utlänningen kan dömas till fängelse eller böter. Beslutet om utvisning kan verkställas på nytt.

EG-direktivets artikel 1.1 b motsvarar artikel 27.1 i Schengenkonventionen. I propositionen Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen (prop. 1999/2000:64) behandlas bl.a. frågan om huruvida utlänningslagens bestämmelser motsvarar de krav som kan ställas på Sverige vad avser kriminalisering av handlingar varigenom utlänningar olovligen vistas i landet. Regeringen ansåg då att bestämmelsen i 10 kap. 3 § UtIL vad gäller beskrivningen av den straffbara gärningen svarar mot innehållet i Schengenkonventionens artikel 27 (prop. s. 80).

Enligt 10 kap. 3 § UtIL kan den som i vinstsyfte, genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd, försöker hindra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning dömas till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter. Den som hjälper en utlänning att olovligen uppehålla sig i Sverige innan ett beslut om avvisning eller utvisning har fattats kan däremot inte straffas.

Eftersom en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan att ha det tillstånd som krävs och utan att söka sådant tillstånd kan straffas, bör enligt kommitténs mening även den som hjälper utlänningen med detta kunna straffas under vissa förutsättningar. Detta särskilt som en sådan gärning kan utgöra ett led i en organiserad människosmuggling eller människohandel. Den föreslagna kriminaliseringen ligger även i linje med syftet med EG-rättsakterna och FN:s tilläggsprotokoll om människosmuggling.

Kommittén föreslår därför att bestämmelsen i 10 kap. 3 § UtIL utvidgas till att omfatta hjälp till all olovlig vistelse i landet. För straffansvar bör det dock liksom tidigare krävas att det är fråga om ett aktivt handlande i form av ett döljande av utlänningen eller annan sådan åtgärd samt att gärningen utförs i vinstsyfte. Därmed kommer handlingar som utförs av humanitära skäl att vara undantagna. Eftersom gärningen utgör ett kringgående av utlänningslagstiftningen och dessutom utförs i vinstsyfte, bör ansvar kunna utkrävas även om utlänningen sedermera beviljas uppehållstillstånd.

Enligt artikel 1 i rambeslutet om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de handlingar som definieras i artiklarna 1 och 2 i EG-direktivet är belagda med straffrättsliga

påföljder som är effektiva, proportionella och avskräckande och kan medföra utlämning.

Mot bakgrund av de skäl som kommittén angett i avsnitt 8.2.1 för en skärpt syn på straffen för människosmuggling och hjälp till annat kringgående av utlänningslagstiftningen föreslås att straffmaximum höjs till fängelse i högst tre år. I konsekvens härmed bör möjligheten att döma till böter vid mildrande omständigheter tas bort. De föreslagna straffskalorna uppfyller rambeslutets krav på att hjälp till olovlig vistelse skall kunna medföra utlämning.

Enligt EG-direktivet och FN:s tilläggsprotokoll skall även försök till hjälp till olovlig vistelse vara straffbelagt. Av 23 kap. 1 § BrB framgår att den som har påbörjat utförandet av ett visst brott utan att detta har kommit till fullbordan skall dömas för försök till brottet i de fall då särskilt stadgande har getts om detta. Som ytterligare förutsättningar gäller att det förelåg fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara var utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Straffet skall bestämmas till högst vad som gäller för fullbordat brott. För att åstadkomma att även försök till hjälp till all olovlig vistelse blir kriminaliserat bör införas en uttrycklig bestämmelse om att försök är straffbart enligt 23 kap. BrB.

EG-direktivet och FN:s tilläggsprotokoll föreskriver att även medverkan till hjälp till olovlig vistelse skall vara straffbelagd. Fängelse ingår i straffskalan för brottet, varför brottsbalkens regler om medverkan är tillämpliga (23 kap. 4 § BrB). Någon uttrycklig bestämmelse om anstiftan och medhjälp behöver därför inte införas.

#### 8.2.4 Olovlig vistelse enligt 10 kap. 1 § UtL

**Kommitténs förslag:** Straffet för olovlig vistelse enligt 10 kap. 1 § UtL skärps. I enlighet med NIPU:s förslag införs en möjlighet att i ringa fall inte väcka åtal, om det inte är motiverat från allmän synpunkt. I enlighet med förslaget i lagrådsremissen framgår det av lagtexten att gärningen är straffbar även när den begås av oaktsamhet.

En utlämning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att inom föreskriven tid ha ansökt om sådant tillstånd kan enligt 10 kap. 1 § 1 UtL dömas till böter. Som nämnts i avsnitt 3.3

förekommer det relativt sällan att någon åtalas för att inte ha sökt uppehållstillstånd i tid. Den som vistas här utan tillstånd och utan att ha sökt tillstånd inom föreskriven tid kan avvisas eller utvisas. Det finns inget behov av att straffa den som avvisas eller utvisas. Förhållandet är något annorlunda om utlänningen beviljas uppehållstillstånd efter det att frågan om avvisning eller utvisning tagits upp. Det finns ett samhällsintresse av att utlänningar inte skall vistas här i landet under lång tid utan att söka uppehållstillstånd. För att straffet för sådan olovlig vistelse skall stå i proportion till vad den som hjälper utlänningen att vistas här olovligen riskerar enligt kommitténs förslag, bör, utöver böter, fängelse i högst sex månader införas i straffskalan.

NIPU har förslagit att det skall införas en möjlighet att i ringa fall inte väcka åtal, om det inte är motiverat från allmän synpunkt. Förslaget återfinns även i lagrådsremissen.

De straffbestämmelser som nu återfinns i 10 kap. 1 § UtlL ansågs vid sin tillkomst och även vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag tillämpliga även vid gärningar som begåtts av oaktsamhet. Det måste av lagtexten klart framgå, om en gärning är straffbar även om något uppsåt inte kan styrkas. I lagrådsremissen föreslås därför att det i lagtexten läggs till att gärningen är straffbar även när den begåtts av oaktsamhet.

### 8.2.5 Otillåtet passerande av yttre gräns

**Kommitténs förslag:** Straffskalan skärps. Uttryckligt undantag görs beträffande utlänning som flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 3 kap. 2 § UtlL. I enlighet med förslaget i lagrådsremissen framgår det av lagtexten att även gärningar som begås av oaktsamhet är straffbara.

Enligt 5 kap. 3 § första stycket UtlF får inresa och utresa över en yttre gräns inte utan tillstånd av polismyndigheten ske vid annan ort än en gränskontrollort. Bestämmelserna i första stycket i 3 § gäller inte utlänningar som fått särskilt tillstånd av polismyndigheten, medborgare i en Schengenstat som reser direkt in från eller ut till en Schengenstat på ett fritidsfartyg, besättningsmän och passagerare på luftfartyg som avses i 10 §, eller besättningsmän på fartyg som avses i 9 § (5 kap. 4 § UtlF).

En utlänning som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt Schengenkonventionen kan enligt 10 kap. 2 § 4 UtlL dömas

till böter eller, när omständigheterna är försvarande, till fängelse i högst sex månader. Eftersom personkontrollerna vid de inre gränserna har tagits bort och en utlänning som tagit sig in i Schengen kan röra sig i princip fritt inom Schengen, är det väsentligt att passerandet av den yttre gränsen sker på ett sätt som är tillåtet. För att straffet för otillåtet passerande av yttre gräns dessutom skall stå i proportion till vad den som smugglar in utlänningen riskerar enligt kommitténs förslag, bör straffskalan skärpas. Normalpåföljden för detta brott bör vara fängelse i högst ett år och böter bara kunna komma i fråga när omständigheterna är mildrande. Så skulle t.ex. anses kunna vara fallet beträffande en utlänning (som inte är undantagen enligt 5 kap. 4 § UtlF) som för att besöka en sjuk släkting tillfälligt reser in i Sverige och med fritidsbåt anlöper annan hamn än sådan som utgör gränskontrollort utan att först ha inhämtat tillstånd från polismyndigheten.

Enligt artikel 31 i Genèvekonventionen får en stat inte straffa en flykting för olovlig inresa eller vistelse, om flyktingen kommer direkt från ett område där han eller hon hotades av politisk förföljelse som gällde hans eller hennes liv eller frihet. I straffbestämmelsen om otillåtet passerande av yttre gräns bör därför uttryckligen anges att en utlänning som flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 3 kap. 2 § UtlL inte skall dömas. I enlighet med Genèvekonventionen förutsätts dock att flyktingen för att undgå straffansvar utan dröjsmål anmäler sig till myndigheterna.

I lagrådsremissen föreslås att det görs ett tillägg i lagtexten så att det klart framgår att det här är fråga om gärningar som är straffbara även när de begås av oaktsamhet.

#### 8.2.6 Övriga straffbestämmelser i utlänningslagen

**Kommitténs förslag:** I enlighet med NIPU:s förslag tas straffbestämmelserna i 10 kap. 2 § 1 och 3 § 2 UtlL bort liksom möjligheten att för underlåtenhet att göra föreskriven anmälan om utlänning döma till fängelse i högst sex månader när omständigheterna är försvarande. I enlighet med förslaget i lagrådsremissen läggs till i lagtexten att straffansvaret för den som arbetar i Sverige utan tillstånd, den som anställer en utlänning som saknar tillstånd att arbeta här och den som underlåter att göra föreskriven anmälan om utlänning avser även gärningar som begås av oaktsamhet.

Enligt straffbestämmelsen i 10 kap. 2 § 1 UtlL döms en utlänning, som i annat avseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelser i utlänningslagen eller vad som föreskrivits med stöd av lagen. Bestämmelsen har en obestämd innebörd och det framgår inte klart vilka gärningar som i dag är straffbelagda. NIPU pekade i sitt betänkande på de olägenheter som finns med tillämpningen av stadgandet och föreslog att bestämmelsen i punkten 1 skulle ersättas med en straffbestämmelse som uttryckligen stadgar straff för den som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns. En sådan straffbestämmelse har redan införts i samband med Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet. I enlighet med NIPU:s förslag, vilket har fullföljts i lagrådsremissen, bör nu straffbestämmelsen i 10 kap. 2 § 1 UtlL tas bort.

Enligt straffbestämmelsen i 10 kap. 3 § 2 UtlL döms en utlänning som överträder föreskrifter som har meddelats enligt utlänningslagen eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av lagen och som innebär skyldighet för henne eller honom att endast vistas inom en viss del av landet. Den enda möjlighet som numera finns att föreskriva att en utlänning får uppehålla sig endast inom en viss del av landet är att utnyttja möjligheten att låta uppsikt enligt 6 kap. 5 § UtlL ta denna form. Enligt NIPU:s förslag till ny utlänningslag skall uppsikt inte längre kunna innebära skyldighet för utlänningen att uppehålla sig endast inom en viss del av landet. Av NIPU:s förslag och förslaget i lagrådsremissen följer därför att straffbestämmelsen i 10 kap. 3 § 2 UtlL skall tas bort.

Till böter eller, när omständigheterna är försvärande, fängelse i högst sex månader döms enligt 10 kap. 2 § 2 UtlL den som inte gör anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av utlänningslagen. Anmälningsskyldigheten är begränsad. NIPU ansåg att bestämmelsens nuvarande tillämpning inte motiverade att det skall finnas möjlighet att när omständigheterna är försvärande döma till fängelse i upp till sex månader. Regeringen delade denna uppfattning i lagrådsremissen. Kommittén gör ingen annan bedömning.

I lagrådsremissen föreslås att det av lagtexten skall framgå att straffansvaret för den som arbetar i Sverige utan tillstånd, den som anställer en utlänning som saknar tillstånd att arbeta här och den som underlåter att göra föreskriven anmälan om utlänning avser även gärningar som begås av oaktsamhet.

### 8.2.7 Gärningar riktade mot andra stater

**Kommitténs förslag:** Bestämmelsen i nuvarande 10 kap. 3 a § UtIL utvidgas till att även avse handlingar som är riktade mot andra EU-stater. Kravet på vinstsyfte beträffande gärningar som omfattas av nuvarande 10 kap. 2 a § UtIL tas bort.

I och med Sveriges inträde som operativ deltagare i Schengensamarbetet utvidgades straffbestämmelserna i nuvarande 10 kap. 2 a och 3 §§ UtIL till att även avse hjälp till olaglig inresa och vistelse i övriga Schengenstater. Beträffande hjälp till olaglig inresa är förutsättningen i det fallet, till skillnad mot om gärningen avser inresa i Sverige, att det finns ett vinstsyfte.

EG-rättsakterna medför att bestämmelsen i nuvarande 10 kap. 3 a § UtIL behöver utvidgas till att även avse handlingar som är riktade mot andra EU-stater. Enligt EG-direktivet krävs inget vinstsyfte. Kommittén föreslår därför att kravet på vinstsyfte i nuvarande 10 kap. 3 a § UtIL tas bort. Direktivet ger möjlighet att införa ett humanitärt undantag för hjälp att resa in i eller passera genom en medlemsstat olovligen. Kommitténs överväganden i det avseendet framgår av avsnitt 8.2.2.

### 8.2.8 Övrigt

Rambeslutet innehåller även bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer samt domsrätt. Som framgått av avsnitt 3.7.3.4 har regeringen gjort bedömningen att reglerna om företagsbot i 36 kap. 7-10 §§ BrB motsvarar de krav som ställs i rambeslutet när det gäller ansvar och påföljder för juridiska personer. Vidare har regeringen gjort bedömningen att bestämmelsen i rambeslutet angående domsrätt inte torde kräva någon ändring av svensk lag.

Rambeslutet innebär att medlemsstaterna kan införa även bestämmelser om förverkande av transportmedel som använts för att begå brottet, näringsförbud och utvisning. Att sådana bestämmelser redan finns i svensk lag framgår av avsnitt 3.5.1, 3.5.2 och 3.6.

När en domstol beslutar om utvisning på grund av brott skall den vid straffmätningen beakta om den tilltalade förorsakas men genom utvisningen (se avsnitt 3.5.2). Den tilltalade erhåller då ett lindrigare straff än vad han eller hon annars skulle ha gjort. Det



händer att det inte är möjligt att verkställa utvisningsbeslutet när fängelsestraffet har avtjänats. Det innebär att den tilltalade åtnjuter en straffflindring trots att han eller hon inte förorsakas något men genom utvisningsbeslutet. Detta är ett problem som kommittén anser det finns behov av att utreda särskilt.

### 8.3 Uppehållstillstånd m.m. för vissa brottsoffer

**Kommitténs förslag:** En möjlighet att ge tidsbegränsat uppehållstillstånd införs i fall då det är befogat med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Sådant tillstånd kan också ges inledningsvis för en kortare tid då utlänningen tar ställning till huruvida han eller hon vill medverka i utredningen. Att en utlänning har beviljats sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd skall inte hindra att en asylansökan eller ansökan om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl prövas. En utlänning som blivit offer för människohandel i samband med resan till Sverige eller under vistelsen här bör i vissa fall också kunna ges permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl enligt nu gällande bestämmelser.

Kommittén har i olika delar av detta betänkande redovisat vilka förhållanden som vanligen råder kring människohandel och vilka åtgärder – i Sverige och internationellt – som vidtagits för att bekämpa den brottsligheten. Beskrivningarna av brottsligheten talar för sig själv. Det handlar om ett hänsynslöst och i alla avseenden motbjudande utnyttjande av människor som av ett eller flera skäl befinner sig i en utsatt situation eller med få möjligheter att bryta ett levnadssätt som inte kan sägas vara någons egentliga fria val. Prostitution utgör inget acceptabelt sätt att försörja sig. Det rör sig ofta om mycket unga människor som rekryteras och som lever under förhållanden som gör att de upplever att de inte har mycket annat val. Prostitution kan aldrig bli som ”vilket annat arbete som helst”; den som hävdar en sådan ståndpunkt bortser från de psykiska och fysiska men som är naturliga följder av sådan verksamhet.

En normalisering av prostitutionen som fenomen riskerar att påverka synen på kvinnor generellt sett och att glamourisera prostitutionen som yrke. De negativa sidorna med våldsinslag, missbruk, sjukdomar, isolering, förnekande m.m. lyfts inte fram. Synen på prostitution är i sammanhanget väsentlig, eftersom en

liberal syn på prostitution gör marknaden för människohandel större. Det faktum att varken prostitutionsverksamhet eller köp av sexuella tjänster är straffbart i ett land gör att den öppna efterfrågan på sexuella tjänster ökar och att det löpande finns omsättning för nya människor som förväntas sälja tjänsterna. En naturlig del i arbetet mot människohandel och därtill anknytande frågor är därmed att t.ex. från officiellt svenskt håll fortsätta hävda att prostitution med olika medel måste bekämpas.

Kommitténs uppgift när det gäller människohandel har varit att utreda om möjligheterna till lagföring kan underlättas samt ta ställning till vilka möjligheter som finns att ge offren för människohandel rättsligt och annat stöd så att de skall kunna bistå i utredningar om brott. Det internationella arbete som bedrivits skall naturligtvis beaktas när kommittén tar ställning.

### 8.3.1 Betydelsen av uppehållstillstånd

#### 8.3.1.1 Tidsbegränsat uppehållstillstånd

Redan i kommitténs direktiv nämns som ett alternativ i underlättandet av lagföring att vittnen eller personer som utsatts för brott inte direkt avvisas eller utvisas ur Sverige när de påträffas här, eftersom de då inte kan delta i brottsutredningar och rättegångar. I förekommande fall skall anges på vilka grunder offer för människohandel kan eller framöver borde kunna vistas i Sverige under brottsutredningar och rättegångar.

Som framgått av kapitel 4 och 7 är tankarna inte unika för Sverige. Bestämmelser av detta slag har redan införts i flera EU-länder, och inom EU arbetar man för närvarande med ett förslag till direktiv med gemensamma regler om tillfälliga uppehållstillstånd för vissa brottsoffer.

I Sverige finns än så länge relativt liten erfarenhet av ett behov av att i utredningar om brott av allvarigare slag "behålla" en bevisperson i landet trots att han eller hon egentligen skulle avvisas eller kanske redan har avvisats från landet. Några exempel finns dock, varav ett är det i kapitel 6 omnämnda Gyllene Ratten-målet. Det målet innefattade samma typ av utredningsproblem som i andra liknande fall påtalats av polis och åklagare och som förekommit i liknande mål utomlands. Vanligen har det rört sig om kvinnor som antingen kommit in i ett land olagligen eller kommit in med stöd av t.ex. turistvisering och sedan stannat kvar

efter att detta löpt ut. Under vistelsen har de utnyttjats för sexuella tjänster antingen öppet på gatan eller hållits inlåsta för samma ändamål. När de upptäckts eller frivilligt tagit kontakt med polis har de saknat laglig grund för sin vistelse. Ofta har de då omedelbart avvisats utan att polisen försökt utreda under vilka förhållanden de kommit till och vistats i exempelvis Sverige. Härigenom kan väsentlig information om människohandel ha gått förlorad. Dessutom har utredningsarbetet avsevärt försvårats genom att förhör inte alls har kunnat hållas eller har fått hållas utomlands till höga kostnader. Att få kvinnorna att inställa sig till huvudförhandling efter att de en gång återvänt hem och kanske utsatts för diverse påtryckningar hemma är förenat med än större problem och kostnader. I Sverige är det inte heller något alternativ att som vittnen åberopa de män som köpt sexuella tjänster av kvinnorna, eftersom de männen sedan ikraftträdandet av sexköpslagen gör sig skyldiga till brott genom köpet. Att höra kvinnan som målsägande eller vittne blir därför ofta avgörande för utredningen.

Andra utredningsalternativ än att ha bevispersonen tillgänglig i Sverige under rättsprocessen har alltså ett begränsat värde. Bevisupptagning under förundersökning kan i dagsläget inte genomföras förrän någon person är skäligen misstänkt för brott. Telefonförhör under rättegången kan i fall av människohandel aldrig anses lämpligt. Bevisupptagning vid utländsk domstol är som påtalats ett kostsamt och omständligt förfarande. Generellt sett har också utsagor som upptagits utom en domstols huvudförhandling ett lägre bevisvärde än utsagor som lämnats i samband med sådan förhandling. Att kalla en målsägande eller ett vittne till rättegång i Sverige efter att de vistats i hemlandet eller annanstans en tid innefattar också problem. Dessa alternativ kan därför inte utan vidare ersätta den utredning som skulle kunna fås genom att bevispersonen vistas i Sverige. Det förtar dock inte på något sätt vikten av att polisen i samtliga fall inledningsvis håller ett förhör som kan klarlägga om det finns någon koppling till t.ex. en hallick i Sverige och under vilka förhållanden kvinnan hamnat här. Förhöret kan nämligen tänkas ha betydelse inte uteslutande för frågan om just den kvinnans vistelse i Sverige utan kan också ge information om hur och av vem andra kvinnor har förts hit. Det intresset är inte bara statens utan kan delas av de personer som utnyttjas och vill ha frihet och upprättelse. Förhöret är därför viktigt även om det relativt snabbt står klart att uppehållstillstånd inte blir aktuellt just i det pågående ärendet.

De påtalade problemen visar på ett behov av att vid gränsöverskridande brottslighet av förevarande slag kunna låta bevispersoner stanna i vart fall en tid i Sverige. Utlänningslagen innebär i och för sig enligt 4 kap. 1-3 §§ ingen uttrycklig skyldighet att avvisa en utlänning som inte uppfyller de formella och materiella krav som sägs där, utan paragraferna anger att en utlänning under vissa förhållanden *får* avvisas eller utvisas. För laglig vistelse i Sverige krävs dock med vissa undantag visering eller uppehållstillstånd. Utan sådant tillstånd är vistelsen inte laglig. Det måste därför förutsättas att avvisning eller utvisning skall ske och att myndigheter som polis- eller åklagarmyndigheter inte gärna kan motivera en fortsatt vistelse för utlänningen utan att tillstånd för vistelsen har beviljats.

För att personerna i fråga skall kunna vistas i Sverige för att delta i brottsutredningen behövs alltså någon form av uppehållstillstånd. Sådant tillstånd skulle redan med dagens regler kunna tänkas beviljas med stöd av möjligheten att ge uppehållstillstånd för besök. Det finns emellertid skäl för en särskild reglering. För det första blir det en tydligare påminnelse om vikten av att underlätta utredningen. För det andra kan det, vilket kommittén återkommer till nedan, finnas skäl att just i dessa fall koppla rättigheter som t.ex. tillgång till hälso- och sjukvård till uppehållstillståndet.

Att införa en möjlighet till sådant uppehållstillstånd är likväl inte helt okomplicerat. Grunden för tillståndet skiljer sig väsentligt från de flesta andra uppehållstillstånd som ges genom att det till i vart fall stor del är staten som har intresse av att tillståndet ges. Grunden för tillståndet har viss likhet med kronvittnen, vilka inte förekommer i svensk process. Till detta kommer att det rör sig om personer som under den legala vistelsetiden kan komma i behov av åtgärder i form av t.ex. skyddat boende och vårdinsatser som förutsätter resurser.

Kommittén menar att de utrednings- och vedergällningsskäl som finns för att ett tidsbegränsat tillstånd skall kunna ges för medverkan i förundersökning eller huvudförhandling väger tyngre än de skäl som kan anses tala däremot. Förhållandena för många av offren, de insatser som gjorts i andra länder samt de målsättningar som satts upp för arbetet mot människohandeln talar också för detta. Detta bör utformas som en uttrycklig möjlighet att ge tidsbegränsade uppehållstillstånd när det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras. Som senare diskuteras kan skäl för tidsbegränsade tillstånd finnas inte bara i utredningar om människohandel utan

också i fråga om människosmuggling eller andra brott av allvarigare slag.

### 8.3.1.2 Permanent uppehållstillstånd

Vad offren för människohandel utsatts för kan givetvis variera och därmed också utsträckningen i vilken de själva upplever sig som just offer och är intresserade av eller har behov av att få stanna i Sverige. Det kan för det första röra sig om såväl kvinnor och män som minderåriga flickor eller pojkar. Det typiska offret i Västeuropa har dock hittills varit en yngre kvinna. Offren för människohandel kan ha mycket varierande bakgrund och olika slags erfarenheter. Att en person under lång tid befunnit sig i prostitution behöver inte innebära att han eller hon i mindre utsträckning än andra är att se som offer för sådan verksamhet.

Vidare har kommittén upprepade gånger under utredningsarbetet fått erfaras att de allra flesta offer för människohandel hittills inte velat medverka i någon utredning utan har velat återvända till sitt hemland eller det land de reste ifrån. Det finns ingen anledning att tro att detta kommer att förändras i någon större utsträckning genom införandet av en möjlighet att ge uppehållstillstånd; samma erfarenhet har nämligen gjorts i länder som redan har denna möjlighet. Dessutom saknar många koppling till det land de hamnat i och vill återförenas med make, barn och övrig familj i hemlandet.

Likväl kan det finnas offer som av olika skäl inte anser sig kunna återvända. Det kan bero på att de inte har någon familj eller att familjen efter vad som hänt inte accepterar sin släkting längre. Det kan också handla om att brotten man utsatts för varit så grova och de traumatiska upplevelserna så svåra att det av psykiska skäl inte går att återvända till ett ställe där man riskerar att hamna i samma situation en gång till. Det kan dessutom vara så, vilket inte lär vara ovanligt, att ett återvändande är förenat med livsfara. Det rör sig ibland om så avancerade och skrupulösa ligor som ligger bakom handeln att såväl offret som hans eller hennes familj svävar i livsfara bara genom gärningsmännens vetskap om att offret haft någon kontakt med polis, alltså oavsett om han eller hon faktiskt medverkat i brottsutredningen eller inte.

Detta gör att det med hänsyn till situationen för vissa offer inte är skäligt att diskutera enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd. Kommittén menar att det kan finnas tillfällen då offrets önskan

och situation kan utgöra skäl av humanitär art för att bevilja permanent uppehållstillstånd när utlänningen utsatts för människohandel i samband med resan till Sverige eller under vistelsen här.

Av samma skäl som anförts beträffande de tidsbegränsade uppehållstillstånden kan det emellertid inte anses självklart att kunna bevilja permanenta uppehållstillstånd i dessa fall. Åtagandet från statens sida är också större än beträffande de tidsbegränsade tillstånden. Till detta kommer faktorer som inte kan bortses från även om kommittén inte vill anföra dem som något påtagligt problem i sammanhanget.

Det gäller för det första det faktum att uppehållstillstånd som beviljas av humanitära skäl skall ges efter beaktande av om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. Detta måste även i nu diskuterade fall vägas in i tillståndsbedömningen och kan möjligen vara mer komplicerat än normalt. Tillståndsprövningen diskuteras nedan i avsnitt 8.3.2. Enbart det faktum att vandeln skall *prövas* är dock inte något skäl som talar emot en möjlighet att ge uppehållstillstånd skall finnas.

Vidare kan naturligtvis ett permanent uppehållstillstånd leda till följdansökningar från framför allt offrets närmaste familjemedlemmar. Detta utgör enligt kommitténs mening inte någon bieffekt som kan anses mindre skälig än familjeaterföreningar i andra humanitära fall.

Skälen för en möjlighet att kunna ge permanent uppehållstillstånd i vissa fall väger sammantaget så tungt att den bör finnas.

Några större möjligheter att missbruka möjligheten att få uppehållstillstånd genom att anföra oriktiga uppgifter om vad man utsatts för torde inte finnas. Såväl i fråga om de tidsbegränsade som de permanenta uppehållstillstånden kommer utredningen att bestå av bl.a. vad som dittills framkommit under brottsutredningen och vilken inställning förundersökningsledaren har till det sökta tillståndet. Som tidigare anförts har dessutom erfarenheterna från andra länder inte visat på något missbruk utan snarare på att de allra flesta vill återvända hem, antingen omedelbart eller senare.

Möjligheten att erhålla permanent uppehållstillstånd får naturligtvis inte användas som lockbete för att få ett brottsoffer att först ansöka om tidsbegränsat uppehållstillstånd och medverka i brottsutredningen. Ett förespeglande av att permanent tillstånd kommer att ges riskerar att inte alls motsvara den möjlighet till sådant tillstånd som i det enskilda fallet föreligger och som

kommer att bedömas av Migrationsverket eller domstol efter en samlad bedömning av samtliga omständigheter.

### **8.3.1.3 Betänketid**

Den ordning kommittén föreslår ger också möjlighet att meddela ett mycket kortvarigt tillstånd för det fall offret har behov av betänketid i fråga om sin vilja att medverka i utredningen eller önskan att söka permanent uppehållstillstånd i Sverige. Situationen kring brottets uppdragande, förhör, läkarvård m.m. kan för offrets del vara så akut och kaotisk att det inte är rimligt att omedelbart avkräva svar i fråga om medverkan. Oavsett vad offrets ställningstagande blir är det rimligt att ett sådant kortare tillstånd kan ges.

Som framgår nedan kommer det oavsett vilket slags uppehållstillstånd som söks att krävas dels kontakt mellan förundersökningsledaren och Migrationsverket, dels en skyndsam handläggning och hjälp åt sökanden med själva ansökan. När ett kortare uppehållstillstånd på exempelvis 30 dagar skall ges bör kontakterna myndigheterna emellan kunna ske per telefon för att exempelvis varsko om att en ansökan kommer att lämnas in och för att samtidigt ge Migrationsverket del av förundersökningsledarens inställning till behovet av tillstånd.

### **8.3.1.4 Ett alternativ till de föreslagna grunderna för uppehållstillstånd**

Alternativet till att bedöma rätten till permanent uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om humanitära skäl är att införa en särskild reglering. Flera skäl talar emellertid enligt kommitténs mening mot detta. För det första gör en mer specificerad regel att det blir svårare att ta hänsyn till de olika och mycket personliga förhållanden som kan råda i varje enskilt fall. En bestämmelse som den om humanitära skäl ger den beslutande myndigheten eller domstolen möjlighet att just väga in specifika omständigheter av olika slag och att göra en samlad bedömning av dessa. För det andra finns det redan en tillämpbar grund, och det är rimligt att de nu diskuterade fallen bedöms enligt ungefär samma principer som de andra fall av humanitär art som prövas. De svåra förhållanden som är lätta att föreställa sig i ett människohandelsfall bör som

utgångspunkt inte graderas som vare sig svårare eller lindrigare än de som åberopas av människor som är t.ex. svårt sjuka eller lever under svåra förhållanden i sitt hemland. Vidare talar det faktum att antalet ansökningar beräknas bli få mot att införa en särskild reglering.

Den särskilda reglering som skulle få göras skulle också leda till vissa avgränsningsproblem. Den lär nämligen kräva något slags specificering av vilka brott det skall vara frågan om eller vilka straffskalor som skall gälla för att det skall finnas skäl för uppehållstillstånd. Man riskerar då att utesluta något förfarande som är jämförbart och borde ha omfattats eller att få en alltför vid omfattning på bestämmelsen. Att en utlänning varit utsatt för brott i samband med människosmuggling torde t.ex. inte utgöra humanitära skäl för permanent uppehållstillstånd. Risken för missbruk skulle i sådana fall vara uppenbar. Däremot kan naturligtvis de omständigheter den smugglade anför i en asylansökan utgöra skäl för uppehållstillstånd enligt 3 kap. UtL. Annorlunda förhåller det sig med tidsbegränsade uppehållstillstånd för att delta i en brottsutredning; skäl för sådant kan finnas även i fråga om en person som smugglats hit och i samband därmed utsatts för brott.

En specialreglering för permanenta uppehållstillstånd skulle alltså sannolikt kräva en avgränsning till "personer som utsatts för människohandel i samband med resan till Sverige eller under vistelsen här" eller liknande. Att konstatera att en person varit utsatt för just det brottet och inte för något annat, likartat brott, kan vara en bedömning som är svår att göra tidigt i en brottsutredning. Likväl kommer det att behövas ett snabbt beslut i tillståndsfrågan. Även detta talar för att ett tidsbegränsat tillstånd bör kunna ges inledningsvis utan att ställning omedelbart måste tas beträffande samma förhållanden som sedan skall grunda eventuell rätt till permanent tillstånd.

Visserligen finns det ingen anledning att tro att möjligheten att få permanent uppehållstillstånd skulle missbrukas, men man bör ändå inte öppna för en sådan möjlighet genom en särskild bestämmelse som antyder att utsatthet för ett visst brott verkligen leder till att uppehållstillstånd skall ges. Ansökan skall trots allt bedömas efter en prövning av samtliga omständigheter.

Av hänsyn till sökanden bör det inte heller framgå att grunden för uppehållstillstånd är att han eller hon varit utsatt för t.ex. människohandel. Detta kan upplevas som kränkande.



Av de angivna skälen föreslår kommittén en särskild reglering av den möjligheten att ge tidsbegränsade uppehållstillstånd som förespråkats ovan under 8.3.1.1, medan däremot möjligheten att ge permanent uppehållstillstånd bedöms enligt den grund för humanitära skäl som redan finns i utlänningslagen.

### 8.3.2 Bedömningen av när skäl för uppehållstillstånd föreligger

Kommitténs förslag innebär, såväl i fråga om de tidsbegränsade som de permanenta uppehållstillstånden, en *möjlighet* att bevilja tillstånd. Detta är vad som gäller för alla svenska uppehållstillstånd som inte ges på grund av skyddsbehov enligt 3 kap. 2 eller 3 § UtlL. Att det också finns förhållanden som kan anses tala emot införandet av möjligheterna har nämnts i avsnitt 8.3.1.1 och 8.3.1.2.

De *tidsbegränsade uppehållstillstånden* kommer att ges av skäl som har att göra med statens intresse och behov av medverkan i utredningar om allvarlig brottslighet. De tillstånden kan, som tidigare påtalats, bli aktuella inte bara i utredningar om människohandel utan också om organiserad människosmuggling eller andra allvarliga brott. En förutsättning måste i samtliga fall vara att brottsutredande myndigheter bedömer att personen är viktig i den fortsatta utredningen. Behovet får bedömas utifrån exempelvis om det kan finnas andra bevis av betydelse, om utlänningsens personliga närvaro under utredningen är av stor betydelse, vilken trovärdighet som kan tillmätas utlänningsen samt vilket intryck utlänningsen ger av att vilja samarbeta under hela utredningen. En annan viktig omständighet måste vara att utlänningsen synes ha brutit den kontakt han eller hon haft med gärningsmannen och inte ger intryck av att på grund av t.ex. rädsla eller skuldförhållande alltjämt stå i något beroendeförhållande till denne. Det går inte heller att bortse ifrån att en av grunderna för avvisning från Sverige är, att utlänningsen i Sverige eller i annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt.

Förundersökningsledarens uppfattning i dessa frågor blir väsentlig. Det blir också med hjälp av denne och annan utredande personal som utlänningsen kommer att göra sin ansökan och Migrationsverket bedöma om det finns skäl för uppehållstillstånd. Förundersökningsledarens yttrande behövs också för att veta för hur lång tid uppehållstillstånd skall ges. Längden blir beroende av

hur komplicerad utredningen förväntas bli. Det kan också bli aktuellt med en förlängning av tillståndet för det fall målet tar längre tid än beräknat eller skall drivas i flera instanser. Den första tillståndstiden kan också bli kort för det fall det rör sig om sådan betänketid som redogjorts för ovan under 8.3.1.3.

De avvägningar som bör göras leder till att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skall kunna ges, om det med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål kan anses befogat. Detta kan vara fallet inte bara för målsägande utan också för andra bevispersoner. När en lagakraftvunnen dom finns, kan det inte längre anses befogat att ge tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Bedömningarna av om ett *permanent uppehållstillstånd* på grund av humanitära skäl bör ges kräver delvis andra överväganden. Det kommer i dessa fall, bedömer kommittén, att vara vanligast att ansökan har föregåtts av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan i brottsutredningen. I de fallen kommer brottsutredningen att ha fortskridit och eventuellt har också åtal väckts eller dom meddelats. Detta kommer att ge visst underlag för bedömningen av om förhållandena för utlänningen, med hänsyn till vad brotten inneburit och vad som finns att vänta om han eller hon skall återvända till annat land, är sådana att humanitära skäl talar för permanent uppehållstillstånd.

Som tidigare påpekats är det inte sannolikt att det rör sig om annat än ett mindre antal personer årligen som kan komma att vilja medverka i brottsutredningarna med hjälp av tidsbegränsade uppehållstillstånd. Samma bedömning kan göras när det gäller intresset för permanent uppehållstillstånd. I de fall intresset kommer att finnas kan det tänkas att personen i fråga ansöker om asyl. Enbart det förhållandet att man fallit offer för människohandlare och svårligen kan återvända lär emellertid i dagsläget knappast kunna utgöra skäl för uppehållstillstånd enligt 3 kap. 2 eller 3 § UtlL. Den översyn som pågår av möjligheten att erhålla flyktingstatus på grund av förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning kan dock få betydelse för vissa offer för människohandel (se avsnitt 8.1.3).

Bedömningen av vad som utgör humanitära skäl ger friare händer. Exakt vilka förhållanden som kan anses utgöra humanitära skäl har visserligen inte angivits i förarbetena. I stället har regeringen och Utlänningsnämnden utifrån olika individuella fall prövat frågan (se avsnitt 2.3.2). De bedömningar och uttalanden som därvid gjorts lämnar enligt kommitténs mening utrymme för

möjligheten att vid påtagligt ömmande omständigheter ge uppehållstillstånd även för vissa offer för människohandel, när brottet begåtts i samband med resan till Sverige eller under vistelsen här. De uppslitande händelser som offret utsatts för bl.a. i Sverige liksom offrets befogade rädsla för och utsatthet i förhållande till t.ex. gärningsmän som väntar i hemlandet i kombination med att myndigheterna i hemlandet inte kan bereda det skydd eller den vård som kan behövas med anledning av brottet bör t.ex. vid en sådan sammantagen bedömning som görs i fråga om humanitära skäl kunna utgöra grund för uppehållstillstånd. Det är styrkan av skälen för uppehållstillstånd som som vanligt får bedömas i förhållande till vad som kan anses tala emot. För att utvisa exempelvis en kvinna, som vid ett återvändande sannolikt lider påtaglig risk att kidnappas, föras tillbaka till förhållanden liknande dem hon blivit befriad ifrån eller dödas för sitt figurerande i brottsutredningen i Sverige, måste de skäl som talar emot uppehållstillstånd vara tunga. Detta gäller i vart fall om det här, till skillnad från i hemlandet, kan erbjudas de åtgärder som behövs i form av t.ex. skydd, vård och annan behandling.

Människohandel kan för övrigt bedrivas även för annan exploatering än sexuell sådan, t.ex. arbetskraft eller organsäljning. Även sådana fall kommer så småningom att bli föremål för straffrättslig reglering i Sverige och möjligen innefatta omständigheter som motiverar uppehållstillstånd.

Att offret är ett barn kan i sig tänkas göra att ett återsändande inte kan rättfärdigas. Det gäller i vart fall om en särskilt utsatt situation väntar barnet i hemlandet på grund av t.ex. föräldralöshet eller sociala missförhållanden. Det skulle också kunna förekomma att barnet behöver omhändertaras för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Att beslut om sådan vård i och för sig inte hindrar beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen framgår av 21 a § LVU. De överväganden som i sådana situationer måste göras skall i enlighet med 1 kap. 1 § UtlL utgå från vad barnets bästa kräver och innebär bl.a. att om ändamålet med vården kan tillgodoses i hemlandet, tillräcklig anledning i princip saknas att ge uppehållstillstånd i Sverige. I annat fall finns också möjlighet att med stöd av 2 kap. 4 c § UtlL ge barnet ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av vårdbehovet (jfr. prop. 1996/97:25 s. 268 f.).

I socialtjänstlagen finns ingen bestämmelse motsvarande 21 a § LVU. Ett eventuellt omhändertagande av barn som utsatts för

människohandel torde dock regelmässigt ske med stöd av LVU och inte socialtjänstlagen.

De delvis andra överväganden som gör sig gällande i fråga om permanent uppehållstillstånd jämfört med tidsbegränsat sådant har att göra med förhållanden som aviserats i tidigare avsnitt. Det gäller storleken på statens åtagande, en missbruksrisk som inte helt kan bortses ifrån samt offrets förmåga att bryta med sin tidigare livsföring. Det åtagande ett permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl innebär ingår alltid som en del i de avvägningar som görs. Eftersom offren i fråga skall bedömas enligt samma kriterier som andra personer som söker tillstånd på samma grund kommer det att gälla även i dessa fall.

När det gäller missbruksrisken och vandelsprövningen blir det väsentligt att klargöra att offret inte bara har brutit all kontakt med gärningsmannen utan också kan förväntas undvika all anknytning till prostitution. Det har visat sig att en del av de personer som varit huvudmän eller annars delaktiga i koppleriverksamhet i Sverige är personer som invandrat hit och har samma ursprung som offren eller andra gärningsmän i verksamheten. Det säger sig självt, att möjligheten att ge uppehållstillstånd inte under några förhållanden skall innebära att olaglig verksamhet etableras eller brottslig verksamhet sprids här. Vandelsprövningen kan likväl inte automatiskt innebära att en utlänning som prostituerats är diskvalificerad för uppehållstillstånd och skall avvisas med stöd av 4 kap. 2 § 1 eller 2 UtL. Den verksamhet som han eller hon tidigare fallit offer för är ju samtidigt den som utgör en del av de skäl som kan finnas för uppehållstillstånd.

I några fall kan tänkas att ansökan om permanent uppehållstillstånd inte har föregåtts av ett tidsbegränsat tillstånd på grund av medverkan i utredningen. Beslutsunderlaget kan då tänkas vara magrare. Att utlänningen valt att medverka i utredningen kan likväl inte vara en absolut förutsättning för att permanent uppehållstillstånd skall kunna ges; humanitära skäl kan fortfarande finnas. Även i dessa fall bör ett yttrande från förundersökningsledaren ha betydelse. Yttrandet torde, utan att utlämna detaljer som är föremål för förundersökningssekretess, kunna ge stöd åt alternativt kullkasta vad sökanden uppgett i sin ansökan.

### 8.3.3 Ansökningsförfarandet m.m.

De utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av att de varit utsatta för brott eller annars utgör bevisperson i brottsutredning kan komma att ganska abrupt ställas inför svåra ställningstaganden. Till detta kommer fysiska och psykiska skador samt det praktiskt svåra förhållandet att han eller hon befinner sig i ett främmande land, sannolikt utan att behärska svenska och kanske inte heller engelska, och dessutom helt utan kännedom om vilka praktiska och formella förfaranden som kan tänkas vänta med anledning av brottsutredningen. Av praktiska skäl måste utlänningen, med biträde av tolk, informeras av polis eller åklagare om vilka möjligheter till olika uppehållstillstånd som kan finnas och om vad som kommer att gälla under vistelsetiden i form av boende, försörjning etc. Till detta kommer naturligtvis skyldigheterna att informera i fråga om rätt till målsägandebiträde, stödperson under rättegång m.m. enligt gällande regler. När det gäller själva ansökan om uppehållstillstånd bör lämpligen ett formulär finnas tillgängligt hos polisen och utlänningen måste få hjälp med ansökan. I förekommande fall kan informationen och annan hjälp fås genom målsägandebiträde. Man kan också tänka sig att polisen har formulär för fullmakt tillgängligt. På så sätt kan ansökan göras av polisen i samråd med utlänningen och avfattas på svenska med hjälp av tolk.

Av största vikt kommer att vara att den första ansökan kan göras mer eller mindre omedelbart i samband med att förundersökningen inleds och att beslut omgående kan fattas av Migrationsverket.

Väsentligt är också att polis och åklagare har kontroll över när ett tidsbegränsat tillstånd löper ut och kan se till att en förlängningsansökan görs om det behövs så att utlänningen inte står utan tillstånd.

Rimligt kan också vara att de möjligheter som finns att inte åtala en utlänning för mindre förseelser mot utlänningslagstiftningen utnyttjas i de fall utlänningen varit utsatt för allvarligt brott.

### 8.3.4 Prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd i förhållande till tidigare gjord ansökan

Eftersom olika grunder för uppehållstillstånd för brottsoffer kommer att vara tänkbara skulle den situationen kunna uppstå, att en utlänning gör en ny ansökan om uppehållstillstånd antingen

innan en tidigare gjord ansökan hunnit prövas eller under den tid ett redan beviljat tillstånd löper. Mest sannolik som sådan situation är att en ansökan om asyl eller permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl görs medan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts för medverkan i brottsutredningen fortfarande gäller. Den snabba handläggning av en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd som förutsätts gör att beslut om sådant bör ha hunnit fattas innan en eventuell ny ansökan görs. Att utlänningen ansöker om tidsbegränsat tillstånd efter att först ha ansökt om permanent tillstånd framstår som än mindre sannolikt.

Om utlänningen likväl har ansökt om asyl och sedan ansöker om tidsbegränsat uppehållstillstånd *innan* asylansökan prövats, eller har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd och sedan ansöker om asyl *innan* den första ansökan har prövats, måste asylansökan enligt gällande ordning prövas först. Om asylansökan avslås prövas sedan ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Om den mer sannolika situationen inträffar att utlänningen har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd och sedan *under tillståndstiden* ansöker om asyl eller uppehållstillstånd av humanitära skäl skall följande beaktas.

Enligt svensk rätt och praxis kan den som här har beviljats någon form av uppehållstillstånd, även ett tidsbegränsat sådant, varken överklaga det beslutet eller, normalt sett, ansöka om att få uppehållstillstånd på annan grund. Detta innefattar också uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd eller ett permanent, har således idag i princip ingen möjlighet att få tillståndets status ändrad så länge tillståndet gäller. Den som åberopar flyktingskäl kan visserligen ansöka om flyktingförklaring och/eller resedokument. Prövningen i fråga om flyktingförklaring och resedokument, som har deklarativ karaktär, behandlar emellertid inte frågan om uppehållstillstånd (Ds 2001:77 s. 94 och 95).

Av den anledningen har regeringen i prop. 2001/02:185 Upphållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt föreslagit att det för flyktingar – med hänsyn till att de presumeras skapa sig en framtid i Sverige och snarast bör integreras här – införs en bestämmelse enligt vilken ett beviljat uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte skall hindra att en ansökan om uppehållstillstånd enligt 3 kap. 2 § UtIL prövas.

Som kommittén redogjort för finns det anledning att påtala möjligheten att för vissa offer för människohandel ge permanent

uppehållstillstånd på humanitär grund. Det rör sig om personer med svåra erfarenheter bakom sig och som har ett stort behov att så fort som möjligt få hjälp att skapa sig en ny tillvaro. Av denna anledning finns det skäl att införa en bestämmelse motsvarande den som regeringen föreslagit för personer med tillfälligt skydd i Sverige. Eftersom det för brottsoffren lär vara aktuellt med permanent tillstånd på grund av humanitära skäl snarare än asyl – även om ansökan kan komma att formuleras som en ansökan om asyl – bör bestämmelsen ge utrymme för prövning av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av såväl humanitära skäl som på grund av skyddsbehov enligt 3 kap. UtlL. Om en ansökan om asyl eller permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl för en person som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bifalls faller det tidsbegränsade uppehållstillståndet (se prop. 2001/02:185 s 120).

### 8.3.5 Andra rättigheter än uppehållstillstånd

**Kommitténs förslag:** En utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på de nu diskuterade grunderna eller beviljas sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som föreslagits, skall ha samma rätt till hälso- och sjukvård som asylsökande. För annat bistånd ansvarar enligt gällande regler den kommun i vilken utlänningen vistas. Socialstyrelsen bör inom ramen för sitt tillsynsuppdrag informera kommunerna om de rättigheter som i dessa fall gäller enligt socialtjänstlagen. Kommuner och landsting skall ersättas av staten för de kostnader som kan uppkomma medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas eller sedan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats.

Kommittédirektiven anger att möjligheterna för offer för människohandel att "i övrigt" ta tillvara sina rättigheter bör belysas.

Som nämnts ovan gör de olika slags övergrepp som ett offer för människohandel kan ha varit utsatt för att det kan finnas ett behov av såväl akut som mer långsiktig psykisk och annan medicinsk eller social hjälp. Till detta kommer ett behov av ett boende som kan kännas tryggt under t.ex. betänketiden eller utredningstiden. Med hänsyn till de starka intressen och skäl som ligger bakom förslagen att kunna ge uppehållstillstånd åt brottsoffer måste vissa grundläggande rättigheter tillförsäkras.

### 8.3.5.1 Bostad, logi och allmänna levnadsomkostnader

En utlänning som inte söker asyl, men som har rätt att vistas i Sverige medan ansökan om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl prövas, omfattas av LMA och har enligt denna rätt till dagersättning och särskilt bidrag fram till dess att uppehållstillstånd beviljats. För rätten till boende gäller socialtjänstlagens bestämmelser. De personer som utsatts för människohandel och ansöker om permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl är därvid hänvisade till kommunens hjälp för att ordna boendet.

Som framgått av avsnitt 2.5.1 är vistelsen i en kommun tillräcklig för att socialtjänstlagens regler skall gälla, men omfattningen av biståndet kan påverkas av tiden för vistelsen och av de förhållanden under vilka utlänningen vistas här. Kommittén kan ha viss förståelse för att detta kan föranleda en kommun att i vissa situationer inskränka biståndet till hjälp att ta sig hem för att där söka den övriga hjälp som behövs, t.ex. genom att betala hemresan. Ett sådant synsätt är emellertid inte rimligt när det handlar om utlänningar som vill stanna i Sverige för att undkomma en akut hotbild eller undvika att åter dras in i förhållanden som de som beskrivits i fråga om människohandel. De personer som ansöker om permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl i dessa fall måste därför vid bedömning av biståndsinsatser enligt socialtjänstlagen jämföras med personer som är bosatta i vistelsekommunen. Dessa sökande är inte utan vidare jämförbara med andra som tillåts vistas i Sverige medan deras ansökan om uppehållstillstånd prövas; de har sannolikt inte släktingar här som kan förväntas inhysa dem och de har inte sökt sig till Sverige just för att få vård och omsorg.

Boendebehovet kan innebära att utlänningen behöver t.ex. någon form av skyddat boende. Framför allt kan det finnas fall då det är mindre lämpligt att en kvinna efter svåra upplevelser bor ensam och där t.ex. ett inhysande i ett kvinnohus är det bästa.

Utifrån vad som i förarbetena uttalats om vilken personkrets som omfattas av LMA torde inte en utlänning som söker ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att medverka i en brottsutredning omfattas av den lagen (jfr. avsnitt 2.5.1). Han eller hon är således såväl under ansökningstiden – och eventuell betänketid – som sedan tillstånd beviljats beroende av kommunens insatser för både boende och andra levnadsomkostnader. Av samma skäl som anförts ovan beträffande personer som ansöker



om permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl måste dessa utlänningar i biståndshänseende jämföras med personer som är bosatta i vistelsekommunen.

De utlänningar som söker asyl omfattas av LMA och har enligt denna rätt till såväl boende som dagersättning och särskilt bistånd. Även i dessa fall kan dock tänkas att något slags skyddat boende behövs, vilket inte omfattas av det boende som typiskt sett kan ges enligt LMA. Kommunen har dock ett ansvar enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen att verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Socialnämnden bör därvid särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Kommunens allmänna ansvar för hjälp åt brottsoffer gör att försök att ordna skyddat boende måste göras även då brottsoffret är asylsökande. Situationen för de utlänningar det kan vara fråga om kan dessutom på så sätt jämföras med kvinnor som utsatts för våld i hemmet, att utlänningen kan ha lika svårt att återvända till sin normala miljö och kan leva med en liknande hotbild.

Brottsoffer som är barn kan behöva särskilda insatser på grund av att de inte kan ta hand om sig själva. Förutom ansvaret för brottsoffer i allmänhet har kommunen ett särskilt ansvar enligt socialtjänstlagen att sörja för de barn som vistas i kommunen. Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunen för ensamkommande barn har nyligen utretts och slutsatserna presenterats i rapporten Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn). Slutsatserna innebär bl.a. att det är kommunen som är ansvarig för att utreda ett barns sociala situation och Migrationsverket som ansvarar för att utreda ansökan om uppehållstillstånd. Vidare föreslås att staten skall skriva avtal med ett antal kommuner som skall ansvara för mottagande av barnen samt att de kostnader kommunerna har ersätts av staten. Syftet med förslaget är bl.a. att garantera att det finns kommuner som har ett specifikt ansvar för att ta emot dessa barn. Ett antal kommuner skall få möjlighet att specialisera sig och bygga upp samlad kompetens och erfarenhet kring mottagande och utredning av ensamkommande barn. De skall skapa verksamheter och boendeenheter som är särskilt anpassade till dessa barns behov samt ha ständig beredskap för mottagande av såväl ett varierande antal barn som olika grupper av barn och unga med varierande

bakgrund. Rapporten omfattar bl.a. barn som utsatts för människohandel.

När permanent uppehållstillstånd beviljats kommer samma regler som för andra folkbokförda personer att gälla.

Socialstyrelsen bör inom ramen för sitt tillsynsuppdrag informera kommunerna om de rättigheter som nu påtalats.

### **8.3.5.2 Hälsa- och sjukvård**

En utlänning som inte söker asyl men vistas här för att han eller hon har sökt eller fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som inte är bosättningsgrundande har enligt gällande regler rätt till omedelbar vård enligt hälso- och sjukvårdslagen. Detsamma gäller de som får vistas i Sverige medan deras ansökan om permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl prövas. Kostnaden betalas inte av svenska staten utan av den enskilde eller hans eller hennes hemland (det senare förutsätter att Sverige har ett avtal med utlänningens hemland). För att ett offer för människohandel (eller annat brott) skall kunna vistas här under acceptabla former bör han eller hon ha rätt till i vart fall en viss miniminivå av hälso- och sjukvård. Samtidigt finns det inte anledning att göra rätten mer omfattande än vad som gäller för utlänningar som befinner sig i Sverige under återopande av skyddsbehov av olika slag. Nivån kan därför lämpligen läggas på den som gäller för asylsökande. Det innebär bl.a., att brottsoffer som är barn kommer att få rätt till vård i samma utsträckning som barn som är bosatta i Sverige.

För asylsökande regleras rätten till hälso- och sjukvård i avtal mellan staten och Landstingsförbundet. Avtal bör på samma sätt slutas beträffande rätten till hälso- och sjukvård för utlänningar som i samband med resan till Sverige eller under vistelsen här utsatts för människohandel och som ansökt om eller beviljats antingen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att medverka i brottsutredning, eller ansökt om permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Rätten till hälso- och sjukvård bör finnas redan när ansökan om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd görs, eftersom viss, om än kort, handläggningstid kommer att förflyta mellan ansökan om uppehållstillstånd och beslut.

Även offer för andra brott än människohandel kan komma att ansöka om och beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för

medverkan i brottsutredning och kan i ett akut skede vara i behov av vård. Även dessa bör därför omfattas av det nya avtalet.

När permanent uppehållstillstånd beviljats kommer utlänningen att omfattas av de regler som gäller för alla folkbokförda personer i landet.

De utlänningar som söker asyl kommer att omfattas av det avtal som redan finns mellan staten och Landstingsförbundet.

### 8.3.5.3 Övriga rättigheter

För en utlänning som befinner sig i Sverige efter att ha varit utsatt för allvarlig brottslighet kan naturligtvis samma behov som för andra brottsoffer uppkomma. Behoven kan bestå i t.ex. att få hjälp av ett målsägandebiträde, att ha stödperson under rättegången, att så småningom söka skyddad identitet etc. Samma rättigheter som därvid gäller för andra bevispersoner kommer att gälla för de offer för människohandel m.m. som skall vistas en tid i Sverige.

När Sverige antog EU:s rambeslut om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden gjorde regeringen bedömningen att rambeslutet inte förutsatte ändring av någon lag utan att Sverige lever upp till rambeslutets målsättningar. Kommittén gör samma bedömning i fråga om vad som anges om skydd och hjälp till brottsoffer i EU:s rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel och i tilläggsprotokollet om människohandel till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.

Mycket har alltså påbörjats och åstadkommits i det internationella samarbetet. Det gäller inte bara de åtgärder som har satts in med direkt sikte på brottsoffren utan också att vikten av samarbete polismyndigheter emellan har uppmärksammats. Det finns därför hopp om att sådan brottslig verksamhet framöver inte skall kunna fortgå ostört. Det är också många länder som sett eller ser över sin lagstiftning på området. Genom införandet av människohandel som särskilt brott med hög straffskala i Sverige har t.ex. polisens möjlighet att på olika sätt agera mot sådan brottslighet ökat här i landet.

Människohandel är ett globalt problem och internationell samverkan är därför nödvändig. I arbetet att bekämpa människohandel ligger också rehabiliteringsmöjligheter för att ett offer inte åter skall hamna i samma situation efter att en gång lyckats frigöra sig. Det är därför i stor utsträckning en fråga om internationellt socialt samarbete med möjligheter till stöd och

rehabilitering i hemlandet. Sverige har bidragit till flera sådana projekt. Det är väsentligt att bistånd till sådan verksamhet fortsätter att utgå.

#### **8.3.5.4 Ersättning till kommuner och landsting**

De förslag som redovisats ovan innebär att en möjlighet att ge uppehållstillstånd införs för några nya situationer och att de utlänningar det kommer att gälla skall ha rätt till hälso- och sjukvård, boende m.m. i huvudsakligen samma utsträckning som asylsökande har idag.

Det är i första hand statens intresse av att kunna förhindra och lagföra viss allvarigare brottslighet och statens överväganden om att sådana uppehållstillstånd kan vara humanitärt befogade som ligger bakom förslagen. De kostnader som kan uppkomma kommer emellertid i första hand att drabba kommuner och landsting. Det är därför rimligt att dessa ersätts i motsvarande mån som kostnader uppkommit. Det bör alltså inte vara fråga om någon schablonersättning.

Kommittén har på grundval av hittills gjorda erfarenheter i Sverige och andra europeiska länder gjort bedömningen att det inte kommer att röra sig om annat än ett mindre antal uppehållstillstånd som kommer att beviljas och därför sannolikt inte heller leda till några mer omfattande kostnader. Den ekonomiska situationen för kommuner och landsting motiverar likväl att statlig ersättning skall utgå.

De kostnader som framför allt kan komma i fråga och bör ersättas är följande.

De personer som ansöker om permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl eller ansöker om eller beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för att medverka i brottsutredning kan behöva kommunens bistånd för boende. Behovet kan finnas redan under eventuell betänketid. Detta kan i något fall innebära någon form av skyddat boende.

Den utlänning som vistas i Sverige tidsbegränsat för att medverka i brottsutredning kan behöva kommunens bistånd även för övriga levnadsomkostnader. För personer som vistas i Sverige medan deras ansökan om permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl prövas ersätts detta redan.

Skyddat boende kan för övrigt komma att behövas även om utlänningen är asylsökande.

För landstingen handlar det om att kostnaden för den hälso- och sjukvård som ges till den som ansökt om eller beviljats antingen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att medverka i brottsutredningen, eller har ansökt om permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl, skall ersättas. Kostnaden för de utlänningar som ansöker om asyl ersätts redan idag.

### **8.3.5.5 Regleringen av föreslagna rättigheter och ersättningar**

Kommittén har föreslagit att några nya personkategorier som kan komma att vistas i Sverige utan bosättning skall ha rätt till hälso- och sjukvård i samma utsträckning som om de varit asylsökande. Förslagen innebär också att kommuner och landsting skall ersättas av staten för de kostnader som kan uppstå. Ersättningen bör också omfatta särskilda kostnader som utlänningarna i fråga kan föranleda då de är asylsökande, t.ex. skyddat boende. Detsamma gäller de extra kostnader som kommunen kan erfaras genom sina åligganden som redan gäller enligt socialtjänstlagen även för andra än asylsökande som vistas i kommunen, t.ex. boendekostnad och försörjningsstöd.

Några av utlänningarna – de som kommer att ansöka om permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl – omfattas i vissa delar av LMA. Asylsökande omfattas i alla delar, medan de som kommer att ansöka om eller få tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan i brottsutredning inte alls torde omfattas av LMA. Man kan därför tänka sig att reglera rättigheter och ersättning antingen genom ändringar i existerande författningar, eller genom en ny författning som särskilt reglerar frågorna för dessa utlänningar. När det sedan gäller rätten till hälso- och sjukvård så bör denna, liksom idag för asylsökande, kunna regleras genom avtal.

För närvarande pågår en utredning om bl.a. hur reglerna för ersättning till och mottagning av asylsökande skall se ut. Hur regleringen av de frågor kommittén behandlat skall se ut bör därför avgöras med beaktande även av den andra utredningens förslag.

## 8.4 Personkontroller efter Schengeninträdet

**Kommitténs bedömning:** För att arbetet mot illegal invandring och människohandel skall kunna bedrivas effektivt krävs att de borttagna personkontrollerna vid resor inom Schengen kompenseras. Detta bör, i områden där det anses motiverat, ske med stöd av informationsstyrda poliskontroller framför allt nära gränserna. Regeringen bör se till att frågan om hur detta bör regleras snarast blir föremål för särskild utredning.

Kommittén har i avsnitt 8.2.1 redogjort för de syften som ligger bakom en skärpt syn på straffen för dem som organiserar människosmuggling och hjälp till annat kringgående av utlänningslagstiftningen. Det handlar alltså bl.a. om att kunna ge skydd åt dem som verkligen behöver skydd och inte ha en asylprövning som på grund av missbruk av systemet tar alltför lång tid, blir alltför kostsam eller leder till beslut grundade på skäl som har med annat än egentliga skyddsbehov att göra. Detta är väsentligt från flera synpunkter, såväl för statens berättigade intresse av att ha kontroll över invandringen som för att asylpolitiken måste accepteras och få stöd av befolkningen i stort.

Det handlar också om att Sverige gör allt fler av sina internationella åtaganden på samma grunder som övriga EU-länder. Om det från övriga länder eftersträvas och upprätthålls en viss kontroll av att systemen efterlevs så är det väsentligt att även Sverige har de målsättningarna.

Att insatserna mot människosmugglare och människohandlare sätts högt på den politiska dagordningen är välkommet. För att de uttalanden och insatser som gjorts skall vara meningsfulla förutsätts naturligtvis att grundförutsättningen för brotten – att så ostört som möjligt kunna transportera personer illegalt över och innanför gränserna – försämras. Kommittén har därför sett anledning att som en del i utredningsarbetet om människosmuggling m.m. ta ställning till hur kontrollmöjligheterna avseende personer kan se ut efter Sveriges inträde i Schengensamarbetet. Det är för övrigt inte bara intresset av att kontrollera människosmuggling och människohandel som motiverar detta. Det handlar också om att det av hänsyn till allmänhetens säkerhet och allmän ordning är nödvändigt att försöka beivra annan allvarlig gränsöverskridande brottslighet som t.ex. narkotikahandel, samt att ha viss kontroll över vilka personer som vistas i landet. I synnerhet innan resultaten av de vid EU-toppmötet i Sevilla i juni

2002 diskuterade åtgärderna vad gäller yttre gränskontroll står klara är övriga kontrollmöjligheter således av betydelse.

De formella förutsättningarna har redogjorts för i avsnitt 2.2.2.2 och hur frågan lösts i vissa andra Schengenstater framgår av kapitel 7.

Exempel på vad de borttagna personkontrollerna inneburit kan hämtas från Malmö och Öresundsbron. Eftersom överfarten till Sverige från Danmark är i princip fri från kontroll är det inte alltid ens så att personer som avser att ta sig in i Sverige illegalt göms i bilar eller reser med falska handlingar. Chansen att ta sig in i Sverige bedöms som så god att bilarna mycket väl helt synligt kan vara fyllda av utlänningar som visar sig sakna handlingar helt och hållet.

Just på Öresundsbron har under vintern/våren 2001/2002 upptäckts ett flertal sådana fall. Dessa, liksom de i vilka gömda personer eller falska handlingar figurerat, har upptäckts av tullen i samband med godskontroll.

Det samarbete som förekommer mellan polisen, Tullverket, Kustbevakningen och ibland Migrationsverket är, som i flera sammanhang påpekats, än mer väsentligt efter Schengeninträdet. Likväl är det polisen som fortfarande skall ha huvudansvaret för personkontrollen. Det är därför mycket diskutabelt att polisens möjlighet att göra personkontroller på sedvanligt vis i samband med in- eller utresa har upphört för resor inom Schengen. Att kompensatoriska åtgärder kan behövas har upptäckts inte bara av utländska gränskontrollmyndigheter utan redogjordes för av regeringen redan före Sveriges Schengeninträde. Det förutsätts dessutom enligt Schengenkonventionen. På grund av de invändningar Lagrådet riktade mot det i lagrådsremissen lämnade förslaget (se avsnitt 2.2.2.2) lades förslaget om ny lydelse av 5 kap. 6 § UtlL emellertid inte fram för riksdagen.

Det finns ett uppenbart samband mellan den yttre utlänningskontroll som sker vid gränserna och den inre kontrollen. Utformningen och graden av effektivitet i den sistnämnda är i hög grad avhängig utformningen och effektiviteten i den yttre utlänningskontrollen. På så sätt kan vissa internationella åtaganden i fråga om inre utlänningskontroll påverkas av att det inte sker någon personkontroll vid gränserna. Ett sådant åtagande följer av den nordiska passkontrollöverenskommelsen, enligt vilken de nordiska länderna har åtagit sig att efter särskild framställning efterforska utlänning. Ett annat följer av Schengenkonventionens artikel 23, som ålägger staterna att utvisa den utlänning som inte

uppfyller kraven för vistelse och som inte frivilligt lämnar Schengen.

Det sagda understryker vikten av en väl fungerande inre utlänningskontroll. Intresset av att värna den personliga integriteten medför dock en betydande begränsning av möjligheterna att finna nya effektiva metoder för inre utlänningskontroll. Med tanke på Lagrådets och regeringens tidigare bedömning i frågan bör det enligt kommitténs mening därför övervägas hur den borttagna gränskontrollen vid inre gräns på lämpligaste sätt kan kompenseras. Som alternativ till inre utlänningskontroll kan man tänka sig t.ex. att befogenheter ges i polislagen eller att all gränskontroll bryts ut ur utlänningslagen med flera lagar och ges en särskild reglering. Sådana lösningar hindrar inte att den inre utlänningskontrollen bör bli en mer naturlig del i polisens verksamhet.

Av regleringsbrevet för budgetåret 2002 avseende polisorganisationen framgår att RPS fått i uppdrag att redovisa hur arbetet i gränskontrollen och Schengensamarbetet utvecklats sedan Sveriges operativa inträde den 25 mars 2001. Redovisningen skall bl.a. innehålla uppgifter om gränskontrollens resultat och hur polisen samverkar med andra gränskontrollerande myndigheter såväl i Sverige som i andra Schengenstater. De uppgifter RPS får in i det arbetet kan naturligtvis ha betydelse för RPS uppfattning om vilka åtgärder som är de lämpligaste. Kommittén avser inte att föregripa något förslag genom att ge något konkret förslag i frågan. Att lämna sådant förslag är dessutom något som förutsätter särskilda överväganden och som inte ligger inom ramen för kommitténs uppdrag. I avvaktan på att redovisningen görs och frågan särskilt analyseras ser kommittén dock anledning att uttala sitt stöd för att polisen ges förutsättningar att leva upp till de uppgifter de förväntas utföra när det gäller att prioritera och bekämpa den allvarligare, gränsöverskridande brottsligheten. Att förutsättningarna ges är inte minst med hänsyn till intresset av att kunna identifiera utsatta personer inom människohandeln nödvändigt.

Vad kommittén i nuläget ändå vill ifrågasätta är om det inte var den föreslagna omformuleringen i sig av 5 kap. 6 § UtlL som tidigare ledde Lagrådet till kritik, snarare än resonemangen kring behovet som sådant av kompensatoriska åtgärder. Lagrådet uttalar att "en sådan formulering inger föreställningen..." (se avsnitt 2.2.2.2) och syftar på att utläningar, enligt förslaget motivering, trots lagförslaget ordalydelse skulle kontrolleras tämligen rutinmässigt och inte bara vid någon särskild anledning.



Vad som enligt kommitténs mening särskilt motiverar kompensatoriska åtgärder är de fakta som finns om hur den illegala invandringen till Europa ökat och de erfarenheter man redan kunnat göra vid t.ex. Öresundsbron. Dessa fakta och erfarenheter visar bl.a. på hur resvägar väljs och förändras efter hand som olika länders kontroller förändras eller asylpolitik skärps eller mildras. Det finns således redan tillgängligt, inte minst genom det ökande samarbetet olika länders polismyndigheter emellan, en mängd information från t.ex. kriminalunderrättelsetjänsterna som skulle kunna användas i ett riktat arbete mot exempelvis människosmuggling. Sådan information bör enligt kommitténs mening kunna utgöra "särskild anledning" till kontroll och motivera en kontroll redan med stöd av den nuvarande lydelsen i 5 kap. 6 § UtlL. Det skulle då inte behöva röra sig om att en viss utlänning tas ut för kontroll för att han eller hon t.ex. uppträtt på någon misstänkt sätt. Det rör sig snarare om att det finns anledning att med stöd av välgrundade, sammanställda profiler göra antingen kontroll beträffande en utlänning som stämmer in på profilen och mot vilken viss grad av misstanke bl.a. med stöd av den kunnat byggas upp, eller selektiva kontroller som riktats på grundval av den information som sammanställts i en viss profil. En sådan profil kan innebära exempelvis att fordon från visst land eller med visst utseende tas ut för kontroll.

För att fungera som kompensatorisk åtgärd måste kontroller kunna göras nära gränserna. Att kontroller nära gränsen i sig inte är någon hinder i förhållande till Schengenkonventionen, så länge de utförs på samma sätt som inne i landet, är också den tolkning som gjorts av RPS, Kustbevakningen och Tullverket (se avsnitt 2.2.2.2). Kontroller nära gränsen, t.ex. strax före den första avfartsvägen från en motorväg, kan lämpa sig i vissa fall men inte i andra; sådana överväganden måste göras med hänsyn till bl.a. geografiska förhållanden och trafiksäkerhet. Sådana hänsyn kan eventuellt göra att kontrollerna bör utföras mer eller mindre omedelbart i anslutning till gränsen.

Nära gränsen kan emellertid sällan misstanke riktas mot någon viss person. Selektiva kontroller, utan misstanke riktad mot viss person, måste kunna genomföras mot personer som kan hänföras till viss sådan profil. Exempelvis kan de fordonspassagerare som tas ut för kontroll stämma in på profilen genom att de färdas i fordon av visst slag eller utseende eller att resvägen stämmer med inhämtad information.

Eftersom behovet av kontroll varierar mellan olika delar av landet är det naturligt att den inre utlänningskontrollen organiseras av respektive länspolismyndighet. Med den höjning av straffskalorna för människosmuggling m.m. som kommittén föreslår liksom med människohandel som nytt brott bör dessutom förebyggandet och utredandet av de brotten ha hög prioritet. Grundade på väl underbyggd information bör kontroller därmed kunna göras såväl vid gränsen som i gränsnära områden utan att strida mot regeringsformens diskrimineringsförbud eller Schengenkonventionen. Kontrollen måste utföras i ett relativt snävt avgränsat område innanför gränsen för att veta att utlänningen nyligen har passerat denna.

Det säger vidare sig självt att mycket information i fråga om resvägar, smugglare m.m. kan komma fram under Migrationsverkets asylutredningar. En viktig del i att polisen ges möjlighet att arbeta med misstankebaserade, informationsstyrda kontroller är därför att det mellan polisen och Migrationsverket finns ett fungerande informationsutbyte.

Som framgått har kommittén något närmare än andra alternativ övervägt en ordning som i mycket bygger på redan existerande reglering. Ett skäl för denna ordning är att de kontroller som äsyftas närmast – även om det kan finnas anledning att kontrollera även andra personer än utlänningar – utgör en del av den inre utlänningskontrollen och därför bör ha sin grund i utlänningslagen. Med en ordning som denna bör RPS, med stöd av 12 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, kunna utfärda allmänna råd om hur kontrollerna bör planeras. Föreskrifter och allmänna råd när det gäller polisarbetet mot organiserad illegal invandring har t.ex. meddelats i RPS författningssamling (RPSFS 2000:38). Motsvarande för den inre utlänningskontrollen finns i RPSFS 1986:3.

Frågan om lämplig reglering av dessa frågor bör snarast bli föremål för särskild utredning.

## 9 Konsekvenser och genomförande

För kommitténs arbete har gällt bestämmelserna i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) om kostnadsberäkningar och konsekvenser i vissa andra avseenden av kommitténs förslag. Enligt 14 § skall kommittén, för det fall dess förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, redovisa en beräkning av dessa konsekvenser. Enligt 15 § skall konsekvenser i vissa andra avseenden anges.

### 9.1 Ekonomiska konsekvenser

**Kommitténs bedömning:** Kommitténs förslag torde inte ge upphov till kostnader som kräver ökade anslag.

Kommitténs förslag innebär för det första att en möjlighet att ge uppehållstillstånd införs i några nya situationer och att de utlänningar det kommer att gälla skall ha rätt till hälso- och sjukvård, boende m.m. i huvudsakligen samma utsträckning som asylsökande har idag.

På grundval av hittills gjorda erfarenheter i Sverige och andra europeiska länder har kommittén gjort bedömningen att det inte kommer att röra sig om annat än ett mindre antal sådana uppehållstillstånd som kommer att beviljas. Skälen bakom detta är dels att de flesta offer för de brott det rör sig om velat återvända hem antingen omedelbart eller i vart fall efter genomförd brottsutredning, dels att Sverige inte kan förväntas utgöra någon större plattform för människohandel. Det senare har att göra med dels att uppmärksamheten på brottet här liksom i andra länder ökat och att de förbättrade möjligheterna till lagföring kan förväntas få betydelse, dels att vårt geografiska läge kan vara mindre attraktivt än ländernas på kontinenten, dels att Sveriges kriminalisering av

sexköp gjort i vart fall den öppna marknaden för sexuella tjänster mindre.

Hur många nya tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd förslaget närmare bestämt kan tänkas leda till är svårt att uppskatta. Det finns inte några direkta jämförelser att göra med uppehållstillstånd av liknande slag eftersom sådana inte funnits tidigare. Vad som försiktigt kan jämföras med är hur många koppleriutredningar som funnits de senaste åren. Mot detta kan visserligen sägas, att utredningarna kan bli fler när polisen genom ny lagstiftning ges bättre utredningsmöjligheter. Likväl kan denna jämförelse ha visst intresse, i vart fall om man i bedömningen beaktar att utredningarna kan bli något fler framöver. De utredningar som drivits har varit väldigt få (jfr. kap. 6). Kommittén bedömer att antalet uppehållstillstånd meddelade med stöd av kommitténs förslag inte kommer att vara fler än högst ett trettiotal årligen.

Konsekvenserna blir något olika beroende på för hur lång tid uppehållstillstånden ges. Olikheter kan förekomma redan tidsbegränsade uppehållstillstånd emellan, eftersom de kan innebära antingen enbart betänketid eller uppehållstillstånd under längre tid. Brottutredningarna kan dessutom ta olika lång tid och göra att även tillstånd meddelade i det syftet behöver vara olika långa. Blir det sedan eller i stället fråga om permanent uppehållstillstånd är bilden ytterligare annorlunda i det att personen kommer att bli bosatt i Sverige. Några mycket större kostnader för ett permanent uppehållstillstånd än för ett tidsbegränsat tillstånd finns det dock enligt kommitténs mening inte anledning att räkna med. Det kommer i de fallen att vara fråga om personer som befinner sig i arbetsför ålder och som under lång tid kan förväntas bidra med större intäkter än kostnader för det allmänna (jfr. beräkning i SOU 2002:13 Vår anhöriginvandring, bilaga 3).

Ett så begränsat antal nya uppehållstillstånd som kommittén räknat med kommer att föranleda endast en mycket begränsad kostnad för det allmänna. Kommuner och landsting skall enligt kommitténs förslag ersättas för de kostnader som kan uppkomma för deras del. Eftersom de kostnadsmissiga konsekvenserna av förslagen i denna del kan antas bli högst begränsade kräver de inga ökade anslag.

Kommitténs övriga förslag innebär framför allt förändrade straffbestämmelser i utlänningslagen genom bl.a. en anpassning till rådets direktiv om definiering av och rambeslut om förstärkning av

den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse. Regeringen har i prop. 2001/02:37 om antagande av rambeslutet, vilken bifallits av riksdagen, gjort bedömningen att antagandet av rambeslutet inte föranleder några ökade kostnader för staten. Kommitténs förslag om straffskärpningar kan emellertid medföra en något ökad användning av fängelsestraff och straffen kan bli längre än vad som är fallet för närvarande. Det bör dock inte vara frågan om någon större förändring än att förslagen kan finansieras inom ramen för kriminalvårdens anslag.

## 9.2 Andra konsekvenser

**Kommitténs bedömning:** Kommitténs förslag om nya straffbestämmelser i utlänningslagen kan få positiva effekter på det brottsförebyggande arbetet. Förslagen antas inte ge några andra konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen.

Enligt 15 § kommittéförordningen gäller, att om kommitténs förslag har betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, konsekvenserna i det avseendet skall anges i betänkandet. Detsamma gäller om kommitténs förslag har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Redan det förhållandet att frågorna kring lagföring av människosmuggling m.m. och människohandel uppmärksammas bidrar till en ökad medvetenhet om dessa brotts förekomst och den utsatta situation som gäller för vissa utländska personer här i landet. Detta tillsammans med förbättrade utredningsmöjligheter kan få positiva brottsförebyggande effekter.

Kommittén anser inte att de framlagda förslagen får någon inverkan på övriga i kommittéförordningen nämnda områden.

### 9.3 Övergångsbestämmelser och ikraftträdande

<b>Kommitténs bedömning:</b> Förslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2003.
---

Avgörande för ikraftträdande är främst tidsåtgången för beredningen av förslagen. Kommitténs förslag överlämnas till vederbörande statsråd i augusti 2002. Remisstid kan beräknas löpa fram till senhösten 2002. Remissammanställning och beredning av lagrådsremiss och proposition till riksdagen kan beräknas ske under vintern 2002/03. Proposition till riksdagen kan utifrån detta sannolikt överlämnas under början av år 2003. Riksdagsbehandling kan beräknas ske under våren 2003 och ikraftträdande bestämmas till den 1 juli 2003.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

## 10 Författningskommentar

Ändringarna i 2, 7 och 11 kap. UtlL har gjorts utifrån det författningsförslag som lämnats i kommitténs delbetänkande, SOU 2002:13. Detsamma gäller 1 kap. 1 a §, 3 kap. 5 c och 7 a §§ samt 7 kap. 7 c § UtlF. Övriga ändringar har gjorts utifrån nuvarande lydelse.

De hänvisningar som i detta kapitel görs till "lagrådsremissen" avser lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden (beslutad vid regeringssammanträde den 6 juni 2002). Med "NIPU:s förslag" avses förslaget i SOU 1999:16. Hänvisningarna till "EG-direktivet" och "rambeslutet" avser EG-direktivet om definiering av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse respektive rambeslutet om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

### 10.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

#### 1 kap. 1 b §

Paragrafen är ny. Här anges vad som i utlänningslagen avses med begreppen "Schengenkonventionen" och "Schengenstat". En definition av Schengenstat finns redan i utlänningsförordningen men den omfattar inte länder som har slutit avtal om samarbete med Europeiska unionens råd (t.ex. Norge och Island). Eftersom alla länder som på något sätt deltar i Schengensamarbetet bör omfattas av vissa av bestämmelserna i 10 kap. UtlL, bör definitionen formuleras om, även i utlänningsförordningen. Definitionen kommer då att vara densamma som i t.ex. förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem. Eftersom det i SOU 2002:13 föreslås en 1 a § i 1 kap., görs nu ifrågasvarande definition till 1 b §.

**2 kap. 13 §**

Paragrafen är ny. Genom förslagets *första stycke* har införts en möjlighet att ge en utlänning tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål kan anses befogat. Upphållstillståndet kan ges till bevispersoner i brottsutredningar om t.ex. människohandel och människosmuggling och kan avse såväl hela utredningstiden som ett kortare tillstånd för betänketid för utlänningen.

Upphållstillstånd får ges när det kan anses befogat med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Det innebär att förundersökningsledaren skall ha gjort bedömningen att utlänningen behövs för utredningen under förundersökningen och/eller som bevisning vid huvudförhandlingen. För uppehållstillstånd på längre tid än en betänketid krävs dessutom att utlänningen skall vara villig att stanna i Sverige under utredningstiden och rättegången. Även andra omständigheter kring utlänningens person kan ha betydelse för förundersökningsledarens bedömning. Detta har behandlats i avsnitt 8.3.2. Migrationsverkets beslut bör alltså föregås av ett yttrande från förundersökningsledaren inhämtas.

När det gäller ansökningsförfarandet hänvisas till avsnitt 8.3.3. Upphållstillståndets längd bör bestämmas efter samråd med förundersökningsledaren eller efter vad denne uppgett i ansökan om den förväntade utredningstiden. Tillståndet bör kunna förlängas om förutsättningarna fortfarande föreligger. Det innebär att om en lagakraftvunnen dom finns kan det inte längre anses befogat att ge tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I *andra stycket* har tydliggjorts att det faktum att utlänningen har beviljats uppehållstillstånd enligt paragrafens första stycke inte hindrar att en asylansökan eller ansökan om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl prövas. Om en sådan ansökan beviljas förlorar det tidsbegränsade uppehållstillståndet betydelse. Frågan har behandlats i avsnitt 8.3.4.

2 kap. 13 § enligt förslaget i SOU 2002:13 kommer nu att bli 2 kap. 14 §.



**2 kap. 15 och 16 §§**

Ändringarna är redaktionella. Paragraferna motsvarar 2 kap. 14 och 15 §§ i SOU 2002:13.

**2 kap. 17 §**

I andra stycket har införts en ny *fjärde punkt*. Den innebär att ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd för bevispersoner får bifallas även efter inresan.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 16 § i SOU 2002:13.

**2 kap. 18-20 och 29 §§**

Ändringarna är redaktionella. Paragraferna motsvarar 2 kap. 17-19 och 28 §§ i SOU 2002:13.

**7 kap. 11 och 17 §§**

Ändringarna är redaktionella.

**10 kap. 1 §**

Paragrafens *första stycke* motsvarar nuvarande 10 kap. 1 § första stycket 1 UtlL. Straffskalan har skärpts genom att, utöver böter, fängelse i högst sex månader har införts. I enlighet med förslaget i lagrådsremissen har ett tillägg gjorts varav framgår att det här är fråga om gärningar som är straffbara även när de begås av oaktsamhet.

I ett nytt *andra stycke* har, i enlighet med NIPU:s förslag och förslaget i lagrådsremissen, införts en möjlighet att i ringa fall inte väcka åtal, om det inte är motiverat från allmän synpunkt.

Frågorna har behandlats i avsnitt 8.2.4.

**10 kap. 2 §**

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 1 § första stycket 2 UtL. Straffbestämmelsen har flyttats till en egen paragraf för att inte omfattas av straffskärpningen enligt den föreslagna 1 § första stycket.

I enlighet med förslaget i lagrådsremissen har ett tillägg gjorts varav framgår att det här är fråga om gärningar som är straffbara även när de begås av oaktsamhet.

Nuvarande 10 kap. 2 § 1 UtL utgår i enlighet med NIPU:s förslag och förslaget i lagrådsremissen.

Frågorna har behandlats i avsnitt 8.2.6.

**10 kap. 2 a §**

Paragrafnumret har utgått.

**10 kap. 3 §**

Bestämmelsen i *första stycket 1* motsvaras av nuvarande 10 kap. 1 § andra stycket UtL. I enlighet med förslaget i lagrådsremissen har ett tillägg gjorts varav framgår att det här är fråga om gärningar som är straffbara även när de begås av oaktsamhet.

Bestämmelsen i *första stycket 2* motsvarar delvis nuvarande 10 kap. 2 § 2 UtL. I enlighet NIPU:s förslag och förslaget i lagrådsremissen har möjligheten att döma till fängelse i högst sex månader när omständigheterna är försvärande tagits bort. Vidare har i enlighet med förslaget i lagrådsremissen ett tillägg gjorts varav framgår att det här är fråga om gärningar som är straffbara även när de begås av oaktsamhet.

Det föreslagna *andra och tredje stycket* motsvarar nuvarande 10 kap. 1 § andra stycket UtL.

Straffbestämmelsen i nuvarande 10 kap. 3 § 2 UtL har tagits bort i enlighet med NIPU:s förslag och förslaget i lagrådsremissen.

Frågorna har behandlats i avsnitt 8.2.6.

**10 kap. 3 a §**

Paragrafnumret har utgått.

**10 kap. 4 §**

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 10 kap. 2 § 3 UtL.

**10 kap. 5 §**

Bestämmelsen i *första stycket 1* motsvaras delvis av nuvarande 10 kap. 2 § 4 UtL. Straffskalan har skärpts. Till skillnad från i dag skall normalpåföljden vid brott mot stadgandet vara fängelse i högst ett år. Böter skall bara komma i fråga när omständigheterna är mildrande. Så skulle t.ex. kunna vara fallet beträffande en utlänning (som inte är undantagen enligt 5 kap. 4 § UtL) som för att besöka en sjuk släkting tillfälligt reser in i Sverige och med fritidsbåt anlöper annan hamn än sådan som utgör gränskontrollort utan att först ha inhämtat tillstånd från polismyndigheten. I enlighet med förslaget i lagrådsremissen har ett tillägg gjorts varav framgår att det här är fråga om gärningar som är straffbara även när de begås av oaktsamhet.

Bestämmelsen i *första stycket 2* motsvarar nuvarande 10 kap. 4 § första stycket UtL.

*Andra stycket* motsvarar i stort nuvarande 10 kap. 4 § första stycket sista meningen UtL. En hänvisning till bestämmelsen i 3 kap. 2 § har införts. Undantaget i andra stycket har gjorts tillämpligt även på gärningar enligt paragrafens första punkt.

*Tredje och fjärde stycket* motsvaras i princip av nuvarande 10 kap. 4 § första stycket (del av) samt andra stycket UtL.

Frågorna har behandlats i avsnitt 8.2.5.

**10 kap. 6 §**

Bestämmelsen i *första stycket* motsvaras delvis av nuvarande 10 kap. 3 § 1 UtL. Straffansvaret har utvidgats till att avse hjälp till all vistelse i landet som strider mot utlänningslagstiftningen. Det är alltså inte längre fråga om straffbarhet enbart när det gäller försök att hindra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. För straffansvar krävs liksom tidigare att det är fråga om ett aktivt handlande i form av ett döljande av utlänningen eller annan sådan åtgärd. Straffet har skärpts genom att straffmaximum höjts och möjligheten att döma till böter tagits bort. Kravet på vinstsyfte har dock behållits, vilket innebär att handlingar som utförs av humanitära skäl är undantagna från straffansvar.

I *andra stycket* har i enlighet med EG-direktivet och FN:s tilläggsprotokoll om människosmuggling även försök till brott enligt denna paragraf straffbelagts. I EG-direktivet och FN:s tilläggsprotokoll förutsätts att även medverkan till hjälp till olovlig vistelse skall vara straffbelagd. Eftersom fängelse ingår i straffskalan för brottet, är brottsbalkens regler om medverkan tillämpliga. Någon uttrycklig bestämmelse om anstiftan och medhjälp har därför inte behövt införas.

Frågorna har behandlats i avsnitt 8.2.3.

Sedan den 1 juli 2002 finns i brottsbalken en särskild straffbestämmelse för människohandel för sexuella ändamål (4 kap. 1 a § BrB). Det brottet inrymmer straff för bl.a. den som inhyser en utlänning, som har kommit hit under de förhållanden som anges i bestämmelsen, i syfte att utnyttja den personen sexuellt. Ett sådant inhysande kan strida även mot utlänningslagstiftningen. Detta har emellertid ingen betydelse för bedömningen av människohandelsbrottet. Dessutom har brottet människohandel och brotten enligt utlänningslagen olika skyddsintressen. Detta leder till att den som i vinstsyfte hjälper en sådan utlänning som avses i människohandelsparagrafen att olovligen vistas i Sverige kan dömas såväl för människohandel för sexuella ändamål som brott mot den föreslagna 10 kap. 6 § UtL.

### **10 kap. 6 a §**

Paragrafnumret har utgått.

### **10 kap. 7 §**

Bestämmelsen i *första stycket* motsvarar delvis nuvarande 10 kap. 2 a § UtL. Straffmaximum har höjts till fängelse i högst sex år för att Sveriges åtaganden enligt EG-direktivet och rambeslutet skall vara uppfyllda. Även minimistraffet har höjts till fängelse i lägst två år. Härigenom möjliggörs användandet av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid brottsutredningen.

Rekvisitet "i strid med föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen" har ersatts med "olovligen". Detta är en språklig ändring och innebär ingen ändring i sak.

Rubriceringen "människosmuggling" har införts för att göra lagstiftningen tydligare.

För att brott enligt första stycket skall vara fullbordat krävs att utlänningen har kommit in i Sverige. Grundprincipen är att en person anses inrest i Sverige när han eller hon kommer in på svenskt territorium. För straffansvar vid passerande av yttre gräns skall även fortsättningsvis gälla att gränskontroll har eller borde ha passerats. Vid passerande av inre gräns är det däremot tillräckligt att utlänningen kommit in på svenskt territorium utan erforderliga tillstånd.

I bestämmelsen i *andra stycket* har som människosmuggling rubricerats även vad som omfattas av nuvarande 10 kap. 5 § UtL. Förfarandena som regleras i nuvarande 2 a och 5 §§ överlappar ofta varandra och bör därför båda bedömas som människosmuggling. Straffskalan även för sådant förfarande som i dag regleras i 5 § har skärpts. Kravet på vinstsyfte har behållits. Därmed är humanitära åtgärder enligt detta stycke fortfarande undantagna.

I *tredje stycket* regleras straff för mindre allvarliga fall. Även här har straffskärpning skett. Möjligheten att döma till böter är borttagen. Ett brott bör kunna anses vara mindre allvarligt om det står klart att gärningen varit en engångsföreteelse och avsett någon enskild person.

Bestämmelsen i *fjärde stycket* motsvarar nuvarande 10 kap. 5 § andra stycket UtL.

Frågorna har behandlats i avsnitt 8.2.2.

Av samma skäl som anförts i kommentaren till 6 § föreligger ingen konkurrens mellan detta brott och brottet människohandel för sexuella ändamål.

### **10 kap. 8 §**

Bestämmelsen motsvarar i sak nuvarande 10 kap. 2 a § tredje stycket UtL.

### **10 kap. 9 §**

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 10 kap. 3 a § UtL, dock har den i enlighet med EG-rättsakterna utvidgats till att även avse handlingar som är riktade mot andra EU-stater. Bestämmelsen motiveras av att en Schengen- eller EU-stat inte skall kunna

användas som transiteringsland vid illegal invandring till en annan Schengen- eller EU-stat. Kravet på vinstsyfte beträffande gärningar som omfattas av nuvarande 10 kap. 2 a § UtlL har tagits bort i enlighet med EG-direktivet. Samma förutsättningar kommer att gälla för gärningar som riktar sig mot Sverige som mot annan Schengen- eller EU-stat.

Frågorna har behandlats i avsnitt 8.2.7.

### **10 kap. 10-12 §§**

Ändringarna är redaktionella. Bestämmelserna motsvarar nuvarande 10 kap. 6, 6 a och 7 §§ UtlL.

### **10 kap. 13 och 14 §§**

Ändringen är redaktionell. Bestämmelserna motsvarar nuvarande 10 kap. 8 § UtlL. Uppdelningen har skett i enlighet med NIPU:s förslag och förslaget i lagrådsremissen.

### **11 kap. 8 §**

Ändringen är redaktionell.

## **10.2 Förslaget till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)**

### **1 kap. 1 §**

Samma definitioner som förts in i utlänningslagen finns nu i utlänningsförordningen.

### **1 kap. 1 a §**

I paragrafens *andra stycke* har tillagts att den som fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av föreslagna 2 kap. 13 § UtlL inte behöver ha pass vid vistelse i landet. Detta motiveras av att dessa utlänningar oftast är fräntagna sina pass av människosmugglarna eller människohandlarna och utlänningar som saknar pass i annat fall får avvisas enligt 4 kap. 1 § UtlL.

**3 kap. 5 c och 7 a §§**

Ändringarna är redaktionella.

**6 kap. 9 och 10 §§**

Ändringarna är redaktionella.

**7 kap. 7 c §**

I *andra stycket* har införts en ny *punkt 8*, vilken innebär att avgift inte skall tas ut av personer som avses i den föreslagna 2 kap. 13 § UtlL.

**10.3 Behov av författningsändringar i övrigt**

Kommittén lägger inte annat än beträffande utlänningsförordningen fram författningstext på förordningsnivå. Det kan dock nämnas att följdändringar torde krävas även i 7 § förordningen (1991:1817) med instruktion för Utlänningsnämnden samt 1 § förordningen (2000:415) om statlig ersättning till kommuner och landsting för kostnader för vissa utlänningar med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Till detta kommer de lag- eller förordningsändringar som krävs beroende på hur frågorna om hälso- och sjukvård m.m. till utlänningar och ersättning till kommuner och landsting skall regleras.

# Reservationer och särskilda yttranden

## Reservation av ledamoten Gunilla Edelstam (kd)

### Skyddet för underåriga efter människohandel

Jag reserverar mig emot att förslaget inte ger ett särskilt skydd för barn. Jag anser att det i lagförslaget i stället borde stadgas att vård enligt socialtjänstlagen/lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga skall ges företräde framför utlänningslagens bestämmelser om utvisning när det gäller mycket unga kvinnor som har utsatts för människohandel.

Enligt barnkonventionens artikel 39 har barn som blivit offer för bl.a. utnyttjande och annan omänsklig behandling rätt till rehabilitering och social återanpassning. Genom att ge vård till dessa mycket unga och särskilt utsatta kvinnor uppfyller vi ett åtagande enligt barnkonventionen, som vi kan komma att bortse ifrån, ifall den, som är under 18 år och som har utsatts för människohandel utvisas.

### Permanent uppehållstillstånd för kvinnor efter människohandel

Anhörigkommittén föreslår inget permanent uppehållstillstånd för kvinnor som varit utsatta för människohandel. Däremot har kommittén (avsnitt 8.3.1.2. och 8.3.2.) uttalat sig om möjligheterna till permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl på ett sådant sätt att det är tydligt att kommittén anser att permanent uppehållstillstånd skall kunna beviljas i en del fall där kvinnan varit utsatt för människohandel.

Detta innebär en utvidgning av möjligheterna till permanent uppehållstillstånd inte bara för dessa kvinnor utan för deras anhöriga. Jag reserverar mig mot denna utvidgning.



En kvinna som utsatts för människohandel kan söka uppehållstillstånd på de grunder (bl.a. humanitära skäl) som redan anges i utlänningslagen. Det finns en uppenbar risk för att vi med kommitténs uttalanden ger möjligheter till invandring för personer, som annars inte skulle ha sådan möjlighet.

## Reservation av ledamoten Bernt-Erik Ekeröth (mp)

### Allmänt

Miljöpartiet de Gröna anser att människor skall kunna röra sig fritt över gränserna och vistas, arbeta och studera i det land de önskar. Detta gäller såväl länder inom EU som länder utanför EU. Miljöpartiet har därför motsatt sig att Sverige tillträdde Schengenkonventionen och motsätter sig införandet av varje bestämmelse som innebär att det blir svårare att röra sig över gränserna. Miljöpartiet anser inte att migrationspolitiken skall harmoniseras inom EU. Varje medlemsstat måste få forma sin egen migrationspolitik.

### Skärpta straff för människosmuggling m.m.

Jag reserverar mig mot att kommittén föreslår skärpta straff för vissa brott i 10 kap. utlänningslagen.

Med hänvisning till vad jag anförde ovan under Allmänt, är skärpta straff fel väg att gå. Jag saknar en analys av orsakerna till den ökade människosmugglingen. Det finns ett embryo till en sådan analys i näst sista stycket av avsnitt 3.2, men den är alldeles för grund.

Att människor fortfarande vill lämna sina hemländer för att söka sig till Sverige och andra rika länder visar att flyktingförebyggande åtgärder i form av bl.a. ekonomiskt bistånd och förbättrad demokrati har misslyckats, jmf. Flyktingpolitiska kommitténs betänkande SOU 1995:75.

Enligt min uppfattning har Sveriges och övriga EU-staters migrationspolitik blivit allt mer restriktiv under de två senaste decennierna. Många som vill resa till Sverige för att söka asyl eller återförenas med sina anhöriga kan inte resa in på lagligt sätt. Antingen är de rädda för avslag på sin asylansökan redan vid gränsen eller också har de sökt visering eller uppehållstillstånd från hemlandet och fått avslag. De anlitar istället "resebyråer" eller "smugglare". Dessa hittar sedan lämpliga vägar för att sökanden skall kunna resa in i Sverige. Om Sveriges migrationspolitik vore generösare behövdes inte sådana smugglingsresor.

Om straffen höjs anser jag att smugglingen inte kommer att minska utan fortsätta till högre kostnader och på farligare sätt för migranterna.

Mot bakgrund av det övermått av regler som redan finns, för att försvåra resor över gränser, innebär skärpta straff att synen på invandring är oupplösligt förenad med kriminalitet.

Brott enligt 10 kap. utlänningslagen är riktade mot staten. Jag kan ha förståelse för att straff för människosmuggling skall skärpas med hänsyn till att smugglingen ibland medför livsfara för migranterna. I 3 kap. brottsbalken finns emellertid redan idag straff för brott mot liv och hälsa. Exempelvis grov misshandel max tio års fängelse, grovt vållande till annans död max sex års fängelse och grovt vållande till kroppsskada max fyra års fängelse. Därför behöver straffen för människosmuggling inte höjas i utlänningslagen med hänvisning till den fara smugglingen kan medföra för migranterna.

Jag anser också att kommittén borde ha föreslagit att överträdelser som begås av oaktsamhet, till exempel olovlig vistelse och otillåtet passerande av yttre gräns, inte skall vara straffbara. Utlänningslagstiftningen är så komplicerad att det är mycket lätt att av oaktsamhet bryta mot den, särskilt om man är utlänning. Visserligen förutsätts åtalsunderlåtelse kunna ske, men jag anser att det är onödigt att införa straffbestämmelser som sannolikt inte kommer att tillämpas.

### Människohandel

När det gäller offren för människohandel anser jag att de skall få välja vilket de helst önskar: att få permanent uppehållstillstånd, att få tidsbegränsat uppehållstillstånd under utredningen eller resa hem omedelbart. I övrigt delar jag majoritetens uppfattning i denna del.

## Reservation av ledamoten Ulla Hoffmann (v)

Jag reserverar mig mot kommitténs förslag att kraftigt skärpa straffen för människosmuggling. Vänsterpartiet reserverade sig i riksdagen mot antagandet av rambeslutet. Jag reserverar mig också mot kommitténs förslag att endast införa möjlighet till tidsbegränsade uppehållstillstånd för de kvinnor och barn som utsatts för människohandel för sexuella ändamål. Mina skäl är som följer.

### Skärpta straff för människosmuggling

Kommittén föreslår kraftigt skärpta straff för människosmuggling utan att reflektera över vad anledningen till varför människor på flykt behöver hjälp med att ta sig över en gräns kan vara. Kommittén reser inte frågan om svensk vapenexport kan vara en bidragande orsak eller om en allt mer hårdnande asylpolitik i EU-länderna kan bidra till att öka marknaden för människosmugglare. Enligt min uppfattning är det EU-ländernas regeringar som själva tvingat fram denna lukrativa marknad genom att göra det omöjligt för flyktingar att på lagligt sätt ta sig till EU-territorium. Kommittén har tidigare diskuterat förslag om höga bötesstraff för det flygbolag som transporterar flyktingar som betalat för transporten men som inte har alla papper i ordning för korsa en gräns. Förenta Nationernas generalsekreterare Kofi Annan tog upp EU-ländernas restriktiva flyktingpolitik i det tal han höll vid den internationella konferensen för bekämpande av intolerans den 29 januari 2001 i Stockholm. Han sa bl.a. följande: "Det är allt för vanligt idag att stater försöker hindra flyktingar från att ens nå sina gränser. Att flygbolagens anställda på världens flygplatser idag gör det arbete som tidigare utfördes av flyktinghandläggare är ett exempel på hur stater försöker skjuta sina gränser allt längre bort. I vissa länder utvisar myndigheterna flyktingar utan att ha prövat de individuella fallen på ett fullgott sätt. Resultatet blir att vissa människor skickas tillbaka till en tillvaro där deras frihet, säkerhet och till och med deras liv är i fara." Översättning: Stefan Kudryk.

Det finns människosmugglare som arbetar helt ideellt, andra tar betalt för sitt arbete liksom de människor som år 1943 hjälpte merparten av de danska judarna att fly över Öresund till Sverige någon dag innan de skulle ha deporterats till de nazistiska

förintelselägren i Polen. Att nu skärpa straffen för denna – i många fall – hjälp, innebär att man samtidigt säger att det varit bättre att de danska judarna lämnats åt sitt öde än att båtägarna tjänade pengar på transporterna över sundet.

Kommittén höjer även minimistraffen ”i konsekvens med den föreslagna straffskärpningen”. För att polisen ska kunna använda sig av hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning i brottsutredningar föreslår kommittén att det lägsta föreskrivna straffet ska vara fängelse i två år. Vad detta kan komma att få för konsekvenser för de frivilligorganisationer som idag hjälper flyktingar att lämna sina hemländer och söka en fristad i t.ex. Sverige är inte svårt att förutse.

Vad gäller straffskärpningen för gränsöverskridande brottslighet, däribland människosmuggling skriver professor Per Ole Träskman i Svensk JuristTidning 2002: ”Det finns i och för sig flera orsaker till att straffnivån för olika brottstyper inte alltid är i balans. Det abstrakta straffvärdet för vissa brottstyper har kanske från första början bestämts felaktigt, eller samhällsutvecklingen kan ha medfört att straffvärdet med tiden har blivit för högt eller för lågt. Kravet på harmonisering inom Europeiska unionen av straffvärdet för olika brottstyper innebär emellertid en i vissa avseenden ny risk för bristande nationell balans. Då straffet för vissa brottstyper, som t.ex. människosmuggling, barnpornografi, narkotikabrott eller terrorismanknutna brott, plötsligt skall höjas mycket markant, enbart (eller huvudsakligen) med hänvisning till internationell solidaritet och till att straffskalorna också i andra stater innehåller denna typ av stränga straff, innebär straffskärpningen ett markant avsteg från kravet på koherens, rationalitet och ordinal proportionalitet inom det nationella straffsystemet. Balansen kan härvid återställas bara genom ytterligare straffhöjningar då det gäller alla andra brottstyper.”

### **Brottsoffer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål**

Både kvinnor och män, flickor och pojkar kan utsättas för människohandel för sexuella ändamål. Det typiska offret är dock en yngre kvinna varför jag i fortsättningen kommer att generalisera och kalla brottsoffren för kvinnor. Kommittén föreslår att kvinnor som utsatts för människohandel för sexuella ändamål ska kunna ges möjlighet att erhålla tidsbegränsade uppehållstillstånd under tiden

som polisutredning pågår och om åklagaren finner att brottsoffrets vittnesmål är väsentligt för en fällande dom och om brottsoffret är villigt att medverka.

Den övergripande synen i Sverige på prostitution är att prostitution är sexualiserat våld, främst riktat mot kvinnor. Den svenska uppfattningen är också att det inte finns någon uppdelning mellan frivillig och påtvingad prostitution som görs i vissa internationella sammanhang. Jag delar till fullo den svenska uppfattningen. Kampen mot sexualiserat våld och sexuellt utnyttjande är en kamp för kvinnors mänskliga rättigheter. Kvinnor som tas till Sverige för sexslavhandel, oavsett om de kidnappats eller utlovats snabba och stora pengar, hamnar direkt i "skuld" till sin hallick genom att hon själv får stå för kostnaderna för resehandlingar, mat, hyra m.m. Kvinnan hamnar på detta sätt i skuldslaveri gentemot hallicken.

Idag avgör slumpen om en kvinna ges möjlighet att stanna och vittna till hjälp för polis och åklagare. Kommitténs förslag är därvidlag en förbättring genom att polisens och åklagarens utredningar och förundersökningar underlättas och förbilligas. Kommitténs förslag tar dock inte hänsyn till de eventuella skyddsbehov kvinnan kan ha. I bl.a. Kanada har prostituerade erhållit flyktingstatus på grund av skuldbördan till hallicken och de hot som hon och hennes familj utsatts för i hemlandet.

UNHCR skriver i sina Guidelines on international protection (HCR/GIP/02/01, 7 May 2002) vad gäller "Trafficking for the purposes of forced prostitution or sexual exploitation as a form of persecution" under punkt 18: "Some trafficked women or minors may have valid claims to refugee status under the 1951 Convention. The forcible or deceptive recruitment of women or minors for the purposes of forced prostitution or sexual exploitation is a form of gender-related violence or abuse that can even lead to death. It can be considered a form of torture and cruel, inhuman or degrading treatment. It can also impose serious restrictions on a woman's freedom of movement, caused by abduction, incarceration, and/or confiscation of passports or other identify documents. In addition, trafficked women and minors may face serious repercussions after their escape and/or upon return, such as reprisals or retaliation from trafficking rings or individuals, real possibilities of being re-trafficked, severe community or family ostracism, or severe discrimination. In individual cases, being trafficked for the purposes of forced prostitution or sexual exploitation could

therefore be the basis for a refugee claim where the State has been unable or unwilling to provide protection against such harm or threats of harm.”

Kommitténs förslag om tidsbegränsade uppehållstillstånd för den som erbjuder sig att vittna och där polis eller åklagare finner att brottsoffrets vittnesmål är viktigt för utredningen tillgodoser inte någon av de guide-lines som UNHCR utfärdat. Jag menar att det enda riktiga ställningstagandet hade varit att kommittén föreslagit att tolkningen av Genèvekonventionen vidgas så att den omfattar gender-relaterad förföljelse och att kommittén hade erkänt de som utsatts för människohandel för sexuella ändamål som brottsoffer och erbjudit det adekvata skydd som föranstaltas i olika internationella konventioner.

Kommittén föreslår vidare att den kvinna som ansöker om uppehållstillstånd med anledning av att hon är offer för människohandel för sexuella ändamål, skall ha samma rätt till hälso- och sjukvård som asylsökande, vilket innebär rätt till akut vård och sådan vård som inte kan anstå. Anledningen till varför hallickarna anser det lönsamt att handla med kvinnor för sexuella ändamål är att det finns en marknad, en efterfrågan från män i Sverige. Många gånger våldtas kvinnorna av hallickarna som ett led i att bryta ner deras vilja. För att kunna återhämta sig från de fruktansvärda övergreppen behöver kvinnorna omfattande hjälp som pågår under en tid. Jag anser därför att offren för människohandel för sexuella ändamål ska erbjudas den hjälp och det stöd de behöver och att hälso- och sjukvården inte ska begränsas till enbart akut vård. Det svenska samhället måste ta ansvar för de skador som åsamkas de kvinnor som tas hit eftersom det är män i Sverige som skapar en marknad.

## Särskilt yttrande av ledamoten Gunilla Edelstam (kd)

### Lagföringsmöjligheter av den som bedriver människohandel

Kommittén fick uppdraget att bl.a. försöka underlätta lagföring när det gäller människohandel. Det finns osäkra uppgifter om att cirka 500 000 kvinnor kommer till Västeuropa från andra länder genom denna verksamhet. Det rör sig ofta om ett gränsöverskridande brott där agenter och mellanhänder säljer kvinnorna till hallickar. Människohandel anses, som framgår i kommitténs utredningsmaterial, vara ett ökande fenomen.

Jag har inga invändningar mot att tidsbegränsat uppehållstillstånd ges i enlighet med kommitténs lagförslag, men man bör mot nämnda bakgrund arbeta med ett brett spektrum av lagföringsmöjligheter av de personer som handlar med människor. Jag delar därför inte kommitténs uppfattning (avsnitt 8.3.1.1.) att höga kostnader för att hålla förhör med kvinnan i hennes hemland skulle vara något som försvårar utredning. Detta kostnadsargument saknar relevans eftersom kostnaderna torde vara ringa i förhållande till kostnaderna för kvinnans tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige. Dessutom är det viktigt att svenska utredande poliser och åklagare etablerar kontakter som ger möjligheter till samarbete med polis- och åklagarmyndighet där brottsligheten kring människohandeln "börjar". Vikten av sådant utredande borde således istället betonas.



### Särskilt yttrande av ledamoten Ulla Hoffmann (v)

Jag ansluter mig i fråga om avsnittet Personkontroller efter Schengeninträdet till det särskilda yttrande som avges nedan av Eva Ulfvebrand.

### Särskilt yttrande av ledamöterna Birgitta Carlsson (c) och Johan Pehrson (fp)

Det kommittén i denna del har haft att behandla gäller tänkbara motkrafter till förekomsten av människosmuggling till Sverige och andra EU-länder. Det är, när det gäller bakgrunden till utredningens arbete, viktigt att konstatera att systemet med bland annat rambeslut binder upp och sätter gränser för vår egen lagstiftningsprocess. I denna specifika fråga har kommitténs förutsättningar att fritt behandla frågan varit begränsade eftersom regeringen samtidigt med kommitténs arbete förhandlat fram ett direktiv om definiering av hjälp till olaglig inresa m.m. liksom ett rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse. Riksdagen har under våren 2002 antagit rambeslutet.

Vi delar inte till fullo majoritetens problembeskrivning om de bakomliggande orsaker och de drivkrafter som ligger till grund för otillåtna transporter av människor över vissa nationsgränser. Människosmugglingen är i huvudsak ett resultat av västvärldens alltmer tätslutna gränser. Genom bl.a. skärpta procedurregler av olika slag; transportörsansvar, hårdare gränskontroll, skärpta viseringsregler etc., har EU:s medlemsländer gjort det allt svårare för människor att få sin asylfråga prövad. Om istället fler gavs möjlighet att ta sig till Europa på laglig väg skulle många tragedier som människosmugglingen leder till kunna undvikas. Genom information och förebyggande arbete finns även en möjlighet att minska det cyniska spel som människosmuggling allt för ofta handlar om.

Ett av de avgörande problemen kring människosmuggling handlar om omöjligheten att skilja på människor som låter sig smugglas för att de har asylskäl eller andra skyddsbehov och människor som saknar detta. För de med asylskäl finns all anledning att uppmuntra deras rätt att nyttja sin mänskliga rättighet till skydd. För de som vetandes eller ovetandes inte har asylskäl eller andra skyddsbehov leder smugglingen till att personen i fråga kanske ruineras eller till och med förolyckas på vägen.

Människosmugglarnas verksamhet bygger på ett behov. Deras agerande kan ibland ta sig former som är avskyvärda och oacceptabla, men detta speglar främst den avskyvärda och

oacceptabla situation som miljontals människor såsom flyktingar befinner sig i.

Det finns allt för många tragedier att redovisa när människor kvävs, klämts, svultit, fryst eller törstat ihjäl i containrar eller lönnutrymmen hos olika transportörer. Det vanligaste är att skylla på de flyktingsmugglare som inte sällan tjänar stora pengar på oskyldiga människors nödläge. Vad som ofta förbigås är att ju tätare gränserna stängs, desto större är smugglarnas möjligheter. Skärpta straff för människosmuggling kommer inte att innebära att det mänskliga lidandet minskar. Tvärtom kommer insatser och risktagandet sannolikt att öka.

Distinktionen huruvida människosmuggling sker i vinstintresse eller av humanitära skäl är i bästa fall orimligt trubbig men alldeles för ofta helt irrelevant. Det torde vara en historisk mytbildning att alla som smugglade judiska flyktingar eller baltiska flyktingar i säkerhet under andra världskriget gjorde det endast av humanitära skäl. Resultatet, dvs. att ett antal människor bringades i säkerhet undan en säker död och förintelse borde vara den främsta utgångspunkten huruvida människosmuggling som sådan skall vara straffbar eller ej.

En person som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd för att medverka vid brottmålsutredning mot en misstänkt människosmugglare måste garanteras stöd och hjälp genom behandling av trauman eller liknande. Slutligen anser vi att det är positivt att kommittén föreslår att permanent uppehållstillstånd skall kunna ges till personer som utsatts för människohandel och som av ett eller flera olika skäl inte rimligen kan återvända till sitt hemland. Tillämpningen av möjligheten till permanent uppehållstillstånd för dessa personer måste dock göras så att begreppet humanitet ges sin rätta innebörd.

## Särskilt yttrande av experten Eva Ulfvebrand

### Straffbestämmelser

Kommittén har haft i uppdrag bl.a. att utreda såväl transportörsansvar som straff för människosmugglare. Detta är dock bara enstaka frågor i ett mycket större sammanhang. I Europa pågår idag intensiva diskussioner för att på olika sätt förhindra invandring till EU. Detta har samtidigt lett till att de som är i behov av skydd undan förföljelse fått allt svårare att ta sig till EU-ländernas gränser. Allt fler har tvingats i händerna på smugglare och kriminella nätverk. Enligt uppgifter till kommittén har omkring 60% av dem som sökt asyl i Sverige under år 2001 kommit hit via smugglare. Nästan två tredjedelar av de asylsökande i Sverige har alltså under år 2001 ansett det nödvändigt att använda sig av smugglare. Med pågående förhandlingar om transportörsansvar, hårdare gränskontroll, viseringsplikt etc. samt den handlingsplan EU antagit rörande illegal invandring, anser jag att man samtidigt måste diskutera alternativa metoder för att tillgodose de skyddsbehövandes behov. Det är visserligen glädjande att kommittén nämner problematiken och bl.a. tar upp frågan om att söka asyl på en ambassad, även om kommittén hänvisar till att en utredning om detta måste göras i annat sammanhang. Jag anser dock att ett helhetsgrepp i frågan borde tas redan nu och att delfrågor som till exempel höjda straff för smugglare skulle övervägas först i detta sammanhang. Jag anser att någon närmare analys av de höjda straffsatser som kommittén föreslår inte gjorts, och att frågan behöver utredas vidare innan ställning kan tas. Samtidigt menar jag att kommitténs förutsättningar att fritt behandla frågan åtminstone i praktiken i stort försvunnit med tanke på att regeringen samtidigt med kommitténs arbete förhandlat fram ett direktiv om definiering av hjälp till olaglig inresa m.m. liksom ett rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse. Rambeslutet har dessutom redan antagits av riksdagen.

### Humanitär klausul

Jag anser, tvärt emot vad kommittén föreslår, att Sverige med stöd av artikel 1 punkten 2 i EU-direktivet, den s.k. humanitära klausulen, ska införa en rätt att inte införa påföljder för någon "som avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in i eller passera genom en medlemsstats territorium i strid med denna stats lagstiftning om utlänningars inresa eller transitering." Detta ska enligt direktivet kunna ske om syftet med handlandet är att ge humanitärt stöd till personen ifråga.

### Uppehållstillstånd

Jag stöder förslaget att permanent uppehållstillstånd ska kunna ges till personer som utsatts för människohandel och som av olika skäl inte kan återvända hem. Jag anser dock att kravet på "att en viktig omständighet måste vara att utlänningen synes ha brutit den kontakt han eller hon haft med gärningsmannen och inte ger intryck av att på grund av t.ex. rädsla eller skuldförhållande alltjämt stå i något beroendeförhållande till denne," är allt för kategoriskt och att frågan i verkligheten är mycket mer komplex. Det är viktigt att en generös tillämpning av möjligheten till permanent uppehållstillstånd görs. Jag anser vidare att personer som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd för att medverka vid eventuell brottmålsutredning alltid måste erbjudas psykologisk hjälp eller annat stöd som de kan vara i behov av.

### Personkontroller efter Schengeninträdet

Kommittén bedömer att för att arbetet mot illegal invandring och människohandel ska kunna göras effektivt krävs att de borttagna personkontrollerna vid resor inom Schengen kompenseras. Detta bör, i områden där det anses motiverat, ske med stöd av informationsstyrda poliskontroller, framförallt nära gränserna. Kommittén menar att regeringen bör se till att frågan om hur detta bör regleras snarast blir föremål för särskild utredning. Exempel på åtgärder som skulle kunna användas ges också av kommittén.

Jag är medveten om att kommittén inte ger några direkta förslag men jag vill ändå vända mig mot det sätt på vilket kommittén

behandlar frågan. De exempel som kommittén ger kan få diskriminerande effekt. Jag anser därför att avsnittet 8.4 borde utgå.

# Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Anhörigkommittén  
(UD 2000:03)

Dir.  
2000:81

---

Beslut vid regeringssammanträde den 29 november 2000

## Sammanfattning av uppdraget

Regeringen beslutade den 11 maj 2000 att tillsätta en parlamentarisk kommitté som skulle utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring till Sverige (UD 2000:03, dir. 2000:36). Kommittén ges nu ett utökat uppdrag.

Kommittén skall

- utvärdera och göra en översyn av utlänningslagens bestämmelser om straff för människosmuggling och samma lags bestämmelser om transportörsansvar,
- utreda om möjligheterna till lagföring kan underlättas när det gäller fall av såväl människosmuggling som människohandel samt ta ställning till vilka möjligheter som finns att ge offren för människohandel rättsligt och annat stöd så att de skall kunna bistå i utredningar om brott.

För tilläggsuppdraget gäller att kommittén skall lägga fram förslag på författningsändringar om den kommer fram till att det finns behov av sådana ändringar.

## Gällande bestämmelser

### *Människosmuggling och människohandel*

Med *människosmuggling* avses normalt organisation av illegal transport av människor över nationella gränser. Med begreppet *människohandel* brukar man däremot avse sådan – i regel

gränsöverskridande – handel med människor med inslag av otillbörliga påtryckningar eller utnyttjanden som syftar till någon form av exploatering av dem. Människosmuggling å ena sidan kan ingå som ett led i människohandel, men kan också äga rum utan någon sådan koppling. Människohandel å andra sidan kan också ske genom att människor transporteras över gränser på ett lagligt sätt.

Det har sedan länge varit straffbart att hjälpa en utlänning att resa in i Sverige i strid med gällande bestämmelser. En av straffbestämmelserna finns i 10 kap. 2 a § utlänningslagen (1989:529, UtL). Straffet är fängelse i högst sex månader eller, om omständigheterna är mildrande, böter. Är brottet grovt kan fängelse i högst två år dömas ut. Även försök och förberedelse till brottet är straffbart.

År 1984 infördes en särskild bestämmelse om straff för den som i vinstsyfte organiserar resor till Sverige för utlänningar som inte har tillstånd att resa in i landet (10 kap. 5 § UtL). Tidigare var det högsta straffet som kunde dömas ut ett års fängelse. År 1989 höjdes straffmaximum till två års fängelse. År 1994 och 1997 skärptes lagstiftningen dels genom att vissa former av medhjälp blev straffbara, dels genom att straffmaximum för huvudbrottet höjdes till fyra års fängelse. Bestämmelsen har därefter inte ändrats.

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

För att bestämmelsen skall bli tillämplig krävs det inte att utlänningen tar sig in i eller har för avsikt att ta sig in i Sverige olagligt. Det har inte heller någon betydelse om utlänningen efter inresan får rätt att stanna här, t.ex. som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Det avgörande är i stället om utlänningen saknar pass och sådana tillstånd som krävs för inresa, om resan ingår i en planerad verksamhet i syfte att främja att utlänningar kommer till Sverige utan de handlingar som behövs samt om organisatören handlat i vinstsyfte. Verksamhetens omfattning och hur stor vinst som organisatören gör är faktorer



som kan vägas in vid bedömningen av brottets straffvärde. Straffansvar kan också bli aktuellt om verksamheten inte avser främjande av hela resan från hemlandet till Sverige, utan endast en etapp. En förutsättning torde dock vara att det för den som främjat utlänningsens resa stod klart att Sverige var målet för resan.

10 kap. 5 § UtlL tar bara sikte på sådan verksamhet som bedrivs i vinstsyfte. Att någon försörjer sig genom sådan verksamhet som nu har nämnts har i praxis ansetts tillräckligt för straffansvar (se NJA 1990 s. 115). Den som endast får sina direkta kostnader för verksamheten täckta torde däremot inte kunna straffas enligt bestämmelsen.

I samband med lagändringen år 1997, som innebar en skärpning av straffskalan, övervägdes även om rekvisitet att verksamheten skall ha skett "*i vinstsyfte*" skulle ändras till att den skett "*mot betalning*". Regeringen menade emellertid att det var väsentligt att det inte uppstod någon tveksamhet om att det inte är straffbart att som ett led i en ideell verksamhet hjälpa någon att komma till Sverige för att här ansöka om asyl eller annat uppehållstillstånd. Slutsatsen blev därför att rekvisitet "*i vinstsyfte*" skulle vara kvar (prop. 1996/97:25, s. 225). Riksdagen delade denna uppfattning (bet. 1996/97:SfU5 s. 85, rskr. 1996/97:80).

#### *Transportörsansvar*

Transportörsansvar regleras i 9 kap. 2 § UtlL. Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, är transportören skyldig att ersätta staten för kostnaden för utlänningsens resa från Sverige samt för resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med.

Denna skyldighet kan transportören helt eller delvis befrias ifrån, om

1. han visar att han haft skälig anledning att anta att utlänningsen hade rätt att resa in i Sverige, eller
2. det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att utkräva kostnaden.

Riksdagen godkände år 1998 Sveriges anslutning till Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42, bet. 1997/98:JuU15, rskr.

1997/98:181). Enligt konventionen om tillämpningen av Schengenavtalet av den 14 maj 1985, artikel 26, skall de stater som träffat avtalet införa regler om transportörers ansvar i sin nationella lagstiftning. Transportören skall bl.a. ordna utlänningsens resa tillbaka till det tredje land där resan började. Om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutningen till Genèvekonventionen den 28 juni 1951 angående flyktingars rättsliga ställning och New York-protokollet den 31 januari 1967, samt med hänsyn till ländernas egna grundlagar, skall vidare de avtalslutande länderna förbinda sig att införa sanktioner mot transportörer som luft- eller sjövägen från tredje land till deras territorium befordrar dokumentlösa utlännningar.

## **Utredningsbehovet**

### *Människosmuggling och människohandel*

Med anledning av en motion föreslog Socialförsäkringsutskottet att riksdagen skulle begära en utredning av de bestämmelser om människosmuggling som trädde i kraft år 1994 och 1997 (bet. 1998/99:SfU5). Riksdagen biföll utskottets begäran (rskr. 1998/99:162). I motionen (mot. 1998/99:613) yrkades att en översyn av straffskalan för handel med och smuggling av människor skulle göras. Enligt motionärerna fanns det signaler som visade att människosmugglingen till och inom Europa skulle öka och bli ett allt större problem även för Sverige. Det kunde vara fråga om smuggling av människor på flykt undan krig och förtryck, men det kunde också vara fråga om smuggling av kvinnor och barn som syftade till att offren efter ankomsten till Sverige skulle utnyttjas inom sexindustrin, t.ex. främst för prostitution och pornografi. När det gällde sådan människohandel, t.ex. handel med kvinnor och barn, anförde motionärerna att detta ännu inte var ett omfattande problem inom Sverige, men väl så utbrett inom flera europeiska länder som Sverige har öppna gränser till genom EU-medlemskapet.

I Socialförsäkringsutskottets betänkande pekades på de ändringar av 10 kap. 5 § UtIL som gjorts under år 1994 och 1997. Utskottet anmärkte bl.a. att ändringarna år 1994 innebar en skärpning i förhållande till tidigare lagstiftning samt att ändringarna hade sin huvudsakliga bakgrund i upprörande fall av smuggling av

människor som ville söka uppehållstillstånd i Sverige. Utskottet framhöll att människohandel måste stävjas innan det får fotfäste här.

Socialförsäkringsutskottet anförde vidare att den utredning som skulle göras bl.a. borde omfatta en kartläggning av antalet gripanden och domar avseende nu aktuella brott samt en tolkning av innehållet i domarna.

Utskottet framhöll också att det för att straffansvar skall kunna utkrävas enligt den nuvarande lagstiftningen krävs att människosmugglingen skett ”i vinstsyfte”. Ett sådant rekvisit kunde enligt utskottets mening medföra svårigheter i bevishänseende, eftersom den som misstänks för brott kan hävda att han eller hon visserligen erhållit medel från dem som transporterats, men att dessa medel utgör kostnader för transporten. Ett alternativt sätt vore, enligt utskottet, att byta ut detta rekvisit t.ex. till ”*mot betalning*” vilket sannolikt skulle förenkla bevisföringen. Även denna fråga borde analyseras i den kommande utredningen. När utredningen redovisats borde regeringen återkomma till riksdagen med en redovisning av kartläggningen samt de eventuella förslag på författningsändringar som kan föranledas av vad utredningen kommit fram till.

Regeringen delar riksdagens uppfattning att det är av stor betydelse att frågorna utreds och gör följande närmare beskrivning av utredningsbehovet.

Utifrån gärningarnas straffvärde kan det finnas anledning att se över straffskalorna i utlänningslagens straffbestämmelser. Den utredning som skall göras bör därför omfatta en översyn av straffskalorna i 10 kap. 2 a § och 10 kap. 5 § UtL.

Den organiserade olagliga invandringen till Sverige och utnyttjandet av människor i vinstsyfte som sådan verksamhet kan innebära förefaller att ha ökat sedan 1980-talet. Frågorna är föremål för uppmärksamhet inom såväl Förenta nationerna (FN) som i Europeiska unionen (EU) och Europarådet, förutom det arbete som pågår i ett flertal andra internationella organisationer.

Inom FN har bedrivits ett arbete, i vilket Sverige deltagit, genom vilket dels en konvention mot internationell organiserad brottslighet, dels tre tillhörande protokoll har förhandlats fram. Ett av de tre tilläggsprotokollen behandlar människosmuggling och ett behandlar människohandel.

När det gäller EU har ett flertal åtgärder vidtagits av olika institutioner under senare år. Här kan nämnas att det franska

ordförandeskapet i EU i juli 2000 presenterade ett förslag till direktiv och rambeslut för att bekämpa människosmuggling. Förslaget innehåller bl.a. en skyldighet för medlemsstaterna att förbjuda hjälp till olaglig inresa och vistelse i respektive länder samt medhjälp och anstiftan till sådana gärningar. Förslaget bereds i arbetsgruppen för materiell straffrätt inom Europeiska unionens råd. Den svenska regeringens ståndpunkt i förhandlingarna har varit att människosmuggling och människohandel är olika brott med skilda skyddsintressen i enlighet med hur protokollen till FN-konventionen om gränsöverskridande brottslighet är strukturerade.

Enligt konventionen om tillämpningen av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 skall medlemsstaterna vidta vissa åtgärder för att bekämpa människosmuggling. Enligt artikel 27 i konventionen förbinder sig de avtalsslutande parterna att införa lämpliga sanktioner mot den som i vinstsyfte hjälper, eller försöker hjälpa, utlänningar att resa in till eller vistas på någon parts territorium i strid mot den berörda partens lagstiftning om utlänningars inresa och vistelse.

Riksdagen beslutade i maj 2000 om en ny straffbestämmelse, 10 kap. 3 a § UtlL. Bestämmelsen innebär att även sådana handlingar som avses i artikel 27 i konventionen om tillämpningen av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, vilka är riktade mot en annan Schengenstat än Sverige, blir straffbara (prop. 1999/2000:64, bet. 1999/2000:JuU17, rskr. 1999/2000: 215, SFS 2000:351). Bestämmelsen avses träda i kraft i samband med att Sverige inträder som operativ medlem i Schengensamarbetet, vilket enligt planerna skall ske i mars 2001.

### *Transportörsansvar*

Bestämmelser om transportörsansvar har funnits i den svenska lagstiftningen sedan år 1954. De nuvarande reglerna infördes i samband med 1989 års utlänningslag och finns i 9 kap. 2 § UtlL. Det har gått ett antal år sedan bestämmelserna infördes och under den tiden har förändringar skett, bl.a. är Sverige sedan år 1995 medlem i EU. Det franska ordförandeskapet i EU presenterade i juli 2000 ett förslag till ett direktiv om en harmonisering av lagstiftningen gällande sanktioner för de transportörer som befordrar dokumentlösa tredjelandsmedborgare till medlemsstaternas territorium.

I regeringens proposition Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42) anförde regeringen följande om utlänningslagens regler om transportörsansvar i förhållande till Schengenkonventionen: "De svenska bestämmelserna på området har presenterats och noggrant övervägts under Sveriges förhandlingar om anslutning till Schengensamarbetet. Någon kritik riktades inte i det läget mot den svenska lagstiftningen. Regeringen gör därför den bedömningen att de nuvarande bestämmelserna om transportörsansvar får anses uppfylla Schengenkonventionens krav. Detta hindrar dock inte att det kan finnas anledning att i ett senare skede, särskilt när större erfarenhet finns av konventionens praktiska tillämpning, på nytt ta upp frågan till diskussion." (prop. s. 73).

Regeringen noterar emellertid att det nu, i samband med förberedelserna inför Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet, har satts i fråga om de svenska reglerna om transportörsansvar stämmer överens med bestämmelserna i Schengenkonventionen när det gäller möjligheten att ålägga en transportör ekonomiska sanktioner.

## **Utredningsuppdraget**

### *Människosmuggling och människohandel*

Kommittén skall undersöka om de bestämmelser om människosmuggling i utlänningslagen som trädde i kraft 1994 och 1997 är ändamålsenligt utformade och vilka effekter bestämmelserna har haft i den praktiska rättstillämpningen.

När det gäller den praktiska tillämpningen av utlänningslagens straffbestämmelser om människosmuggling skall kommittén kartlägga antalet gripanden som gjorts och domar som meddelats med stöd av bestämmelserna. Dessutom skall de domar som meddelats analyseras med ett särskilt fokus på vilken betydelse rekvisitet "i vinstsyfte" har haft för rättstillämpningens överväganden i bevisfrågor. Kommittén skall även överväga vilka möjligheter det finns att göra lagstiftningen tydligare och göra en översyn av straffbestämmelserna i utlänningslagen utifrån gärningarnas straffvärde.

Människosmuggling och människohandel är två olika begrepp. Kommittén skall undersöka om lagföringen av personer som gör sig skyldiga till människosmuggling och människohandel kan

underlättas. När det särskilt gäller människohandel bör kommittén också analysera vilka former av stöd och rättsligt skydd som bör erbjudas offer för att de skall kunna bistå i utredningar om brott och på vilka grunder dessa personer kan eller framöver borde kunna vistas i Sverige under brottsutredningar och rättegångar.

De nu lämnade uppdragen har som grundval ett migrationsperspektiv. Arbetet skall ha som utgångspunkt att göra det lättare att utreda och lagföra fall av såväl människosmuggling som människohandel. Det kan handla om att vittnen eller personer som utsatts för brott inte direkt avvisas eller utvisas ur Sverige när de påträffas här, utan att offren ges rättsligt och annat stöd så att de kan delta i brottsutredningar och rättegångar och på så sätt underlätta för t.ex. polis och åklagare att framgångsrikt och kostnadseffektivt driva förundersökningar framåt. Kommittén skall beakta de problem och förslag till åtgärder som Rikskriminalpolisen har tagit upp i sina rapporter om människohandel med kvinnor. Även möjligheterna för sådana brottsoffer som nu nämnts att i övrigt ta till vara sina rättigheter bör belysas. Kommittén skall i förekommande fall närmare ange på vilken rättslig grund personen i fråga skall kunna vistas lagligt i Sverige den tid som behövs. Utgångspunkten bör vara vad som anges i rådets gemensamma åtgärd 97/154/RIF av den 24 februari 1997 om åtgärder mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn.

Kommittén bör uppmärksamma att människosmuggling inte sällan bedrivs under ovärdiga former eller under förhållanden som är direkt farliga för enskilda människor, t.ex. att båttransporter sker i undermåliga fartyg som innebär stora risker för liv eller hälsa hos dem som transporteras. Givetvis är det angeläget att lagföra personer som organiserar och utför sådan verksamhet. Det kan dock samtidigt vara så att smuggling in i landet är det enda realistiska alternativet för en genuint skyddsbehövande som vill kunna söka asyl och att smuglingen kan sammanfalla med den smugglades intressen.

Kommittén skall även överväga om det finns anledning att förse straffbestämmelserna med en särskild brottsrubricering – t.ex. människosmuggling – i syfte att göra lagstiftningen tydligare. Bakgrunden är att det kan ha betydelse för exempelvis polisens verksamhet att i register direkt kunna se att en person tidigare har lagförts för t.ex. "människosmuggling" i stället för den mer allmänt hållna brottsbenämningen "brott mot utlänningslagen".

Frågor om på vilket sätt människohandel som syftar till sexuell exploatering av människor skall kriminaliseras och om jurisdiktion för sådana brott utreds för närvarande av en parlamentarisk kommitté under Justitiedepartementet, 1998 års sexualbrottskommitté (Ju 1998:03). Denna kommitté skall ha avslutat sitt uppdrag senast den 1 februari 2001. Sexualbrottskommittén skall enligt direktiven bl.a. utreda om det finns ett behov av ett särskilt brott som tar sikte på handel med människor, främst kvinnor och barn, för sexuella ändamål (dir. 1998:48). Givetvis bör Sexualbrottskommitténs arbete beaktas.

Kommittén bör i den här delen inte begränsa sig till enbart situationer med människosmuggling eller människohandel utan överväga om ett likartat förhållningssätt kan anläggas vid andra brott mot utlänningslagstiftningen.

Eventuella författningsförslag i den här delen måste utformas utifrån perspektivet att handlingar som innebär människosmuggling kan vara humanitärt motiverade. Det bör också beaktas att människosmuggling kan vara det enda realistiska alternativ som står till buds för en genuint skyddsbehövande som vill ta sig till Sverige för att söka asyl. Vidare skall beaktas att offer för människohandel har utsatts för mycket allvarlig brottslighet.

#### *Transportörsansvar*

Kommittén skall även se över reglerna om transportörsansvar i 9 kap. 2 § UtlL. Den skall därvid ta del av erfarenheterna av regler om transportörsansvar i andra EU-länder. Det finns alltså, enligt regeringens mening, anledning dels att utvärdera de nu gällande bestämmelserna i utlänningslagen om transportörsansvar, dels att ta del av erfarenheter av andra EU-medlemsstaters regler på området.

Vid utredningsarbetet skall kommittén beakta de internationella åtaganden som Sverige har gjort på området – särskilt artikel 26.2 i Schengenkonventionen – samt det övriga internationella arbete som pågår. Utredningen bör presentera förslag till den författningsreglering som behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

Det bör understrykas att eventuella förslag självfallet måste vara förenliga med Genèvekonventionen.

*Tidsramar*

Som tidigare har nämnts skall kommitténs uppdrag, enligt de ursprungliga direktiven, vara avslutat den 1 mars 2001. Med hänsyn bl.a. till de nya uppgifter som kommittén nu får förlängs tiden för kommitténs uppdrag till den 31 december 2001. Med ändring av vad som tidigare angivits skall kommittén dock senast den 1 juni 2001 i ett delbetänkande redovisa uppdraget om utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring. Den del av utredningen som rör transportörsansvar skall redovisas senast den 31 juli 2001.

(Utrikesdepartementet)



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

Utkastet till direktiv i senaste svensk version har följande lydelse:

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR FATTAT DETTA DIREKTIV

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

med beaktande av Republiken Frankrikes initiativ,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande, och

av följande skäl:

(1) (...)

(2) Ett av Europeiska unionens mål är att ett område med frihet, säkerhet och rättvisa gradvis skall upprättas, vilket bl.a. innebär att olaglig invandring måste bekämpas.

(3) Åtgärder bör därför vidtas för att bekämpa hjälp till olaglig invandring, inte bara om den har samband med det olagliga passerandet av gränsen i strikt mening utan även om hjälpen ges i avsikt att stödja nätverk som utnyttjar människor.

(4) Det är därför av avgörande betydelse att det görs en tillnärmning av de befintliga rättsliga bestämmelserna, särskilt å ena sidan den exakta definitionen av överträdelsen i fråga och undantagen, vilket är ämnet för detta direktiv, och å andra sidan minimibestämmelser för påföljderna, ansvar för juridiska personer och behörighet, vilket är ämnet för rådets rambeslut .../.../RIF om

förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

(5) Detta direktiv syftar till att definiera hjälp till olaglig invandring och följaktligen göra genomförandet av rambeslut .../.../RIF om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse mer verkningsfullt, för att kunna förebygga denna typ av brott.

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

(7) Detta direktiv utgör en vidareutveckling av Schengenregelverket i enlighet med artikel 1 i rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket.

(8) I enlighet med artikel 3 i protokollet om Förenade kungarikets ställning, fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, meddelade Förenade kungariket, i brev av den 30 oktober 2000, sin önskan att delta i beslutet om och tillämpningen av detta direktiv.

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

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

### *Artikel 1*

#### *Allmän överträdelse*

1. Varje medlemsstat skall anta lämpliga påföljder för

- a) var och en som avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in i eller passera genom en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars inresa eller transitering,
- b) var och en som i vinstsyfte avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att vistas på en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars vistelse.

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

### *Artikel 2*

#### *Deltagande, anstiftan*

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de påföljder som avses i artikel 1 även tillämpas på var och en som

- a) är anstiftare till, eller
- b) är medbrottsling, eller
- c) försöker begå någon av de handlingar som avses i artikel 1.1 a eller 1.1 b.

### *Artikel 3*

#### *Påföljder*

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

#### *Artikel 4* *Genomförande*

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före [...]. De skall genast underrätta kommissionen om detta. När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv samt en jämförelsetabell som visar hur bestämmelserna i detta direktiv motsvarar de antagna nationella bestämmelserna. Kommissionen skall underrätta de övriga medlemsstaterna om detta.

#### *Artikel 5* *Upphävande*

Bestämmelsen i artikel 27.1 i Schengenkonventionen skall upphävas från och med den [...]. När en medlemsstat genomför detta direktiv i enlighet med artikel 4.1 före detta datum, skall nämnda bestämmelse upphöra att gälla för denna medlemsstat från och med datumet för genomförandet.

#### *Artikel 6* *Ikraftträdande*

Detta direktiv skall tillämpas från och med den dag då det offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

#### *Artikel 7* *Adressater*

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

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

Utkastet till rambeslut i senaste svensk version har följande lydelse:

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR FATTAT DETTA  
RAMBESLUT

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

med beaktande av Republiken Frankrikes initiativ,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande, och

av följande skäl:

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

(2) Inom denna ram bör åtgärder vidtas för att bekämpa hjälp till olaglig invandring, inte bara om den har samband med det olagliga passerandet av gränsen i strikt mening utan även om hjälpen ges i avsikt att stödja nätverk som utnyttjar människor.

(3) Det är därför av avgörande betydelse att det görs en tillnärmning av de befintliga rättsliga bestämmelserna, särskilt å ena sidan den exakta definitionen av överträdelsen i fråga och undantagen, vilket är ämnet för direktiv 2000/.../EG om definiering av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse och å andra sidan minimibestämmelser för påföljderna, ansvar för juridiska personer och behörighet, vilket är ämnet för detta rambeslut.

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

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

(6) Detta rambeslut utgör en vidareutveckling av Schengenregelverket i enlighet med artikel 1 i rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

*Artikel 1*  
*Påföljder*

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de handlingar som definieras i artiklarna 1 och 2 i direktiv 2000/.../EG är belagda med straffrättsliga påföljder som är effektiva, proportionella och avskräckande och kan medföra utlämning.

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

- Förverkande av de transportmedel som har använts för att begå brottet.
- Förbud mot att direkt eller genom mellanhand utöva den yrkesverksamhet under vilken brottet begicks.
- Återsändande.

3. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att sådana handlingar som definieras i artikel 1.1 a och, i

den mån det är relevant, i artikel 2 a, i direktiv 2000/.../EG är belagda med frihetsstraff, med en högsta gräns som inte får understiga [åtta år], om gärningarna har begåtts i vinstsyfte och under någon av följande omständigheter:

- Brottet har begåtts som ett led i kriminella organisationers verksamhet enligt rådets gemensamma åtgärd av den 21 december 1998, beslutad av rådet på grundval av artikel K 3 i fördraget.
- Brottet har varit förenat med livsfara för de personer som utsätts för brottet.

4. Om det är nödvändigt för att bevara enhetligheten i det nationella straffrättsliga systemet, skall de gärningar som anges i punkt 3 beläggas med frihetsstraff där den högsta straffsatsen inte får understiga sex år, förutsatt att det är ett av de strängaste straffen för brott som är lika allvarliga.

#### *Artikel 2*

##### *Juridiska personers ansvar*

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för sådana handlingar som skall leda till påföljder enligt artiklarna 1 och 2 i direktiv 2000/.../EG, när dessa begås för den juridiska personens räkning av en person som har agerat på egen hand eller som en del av ett organ underställt den juridiska personen och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på

- befogenhet att företräda den juridiska personen, eller
- befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller
- befogenhet att utöva kontroll över den juridiska personen.

2. Förutom i de fall som redan har angivits i punkt 1, skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att en juridisk person kan ställas till ansvar, när brister i den övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har gjort det möjligt att utföra sådana handlingar som skall

leda till påföljder enligt artiklarna 1 och 2 i direktiv 2000/.../EG, när dessa begås för den juridiska personens räkning av en person som är underställd denna.

3. Den juridiska personens ansvar för sådana handlingar som skall leda till påföljder enligt artiklarna 1 och 2 i direktiv 2000/.../EG får inte utesluta lagföring av de fysiska personer som är (...) gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till ett brott enligt punkt 1.

#### *Artikel 3*

##### *Påföljder för juridiska personer*

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att en juridisk person som har ställts till ansvar i enlighet med artikel 2.1 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder som skall innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter och som kan innefatta andra påföljder, som

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

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att en juridisk person som har befunnits ansvarig i enlighet med artikel 2.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder eller åtgärder.

#### *Artikel 4*

##### *Behörighet*

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att fastställa sin behörighet rörande sådana handlingar som skall leda till påföljder enligt artiklarna 1 och 2 i direktiv 2000/.../EG och som begås



- a) helt eller delvis på medlemsstatens territorium, eller
- b) av en av dess medborgare, eller
- c) till förmån för en juridisk person som är etablerad på denna medlemsstats territorium.

2. Om inte annat följer av bestämmelserna i artikel 4 a, kan en medlemsstat besluta att inte tillämpa eller att endast i särskilda fall eller under särskilda omständigheter tillämpa behörighetsregeln i

- punkt 1 b.
- punkt 1 c.

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

#### *Artikel 4 a*

##### *Utlämning och åtal*

1. a) Varje medlemsstat som enligt sin nationella lagstiftning inte utlämnar sina egna medborgare skall vidta de åtgärder som krävs för att fastställa sin behörighet rörande sådana handlingar som skall leda till påföljder enligt artiklarna 1 och 2 i direktiv 2000/.../EG, när dessa begås av en av dess egna medborgare utanför dess territorium.

b) Varje medlemsstat skall, när en av dess medborgare anklagas för att i en annan medlemsstat ha utfört en sådan handling som definieras i direktiv 2000/.../EG och den inte utlämnar denna person till den andra medlemsstaten enbart på grund av dennes medborgarskap, hänskjuta fallet till sina egna behöriga myndigheter för väckande av åtal, om så är lämpligt. För att möjliggöra åtal, skall de akter, den information och de bevisföremål som rör brottet överlämnas enligt förfarandena i artikel 6.2 i den europeiska utlämningskonventionen. Den ansökande medlemsstaten skall informeras om det åtal som väckts och om resultatet av detta.

2. I denna artikel skall "medborgare" i en medlemsstat tolkas i enlighet med en eventuell förklaring som denna stat avgett enligt

artikel 6.1 b och c i den europeiska utlämningskonventionen av den 13 december 1957, i tillämpliga fall ändrad genom de förklaringar som avgetts beträffande den konvention som upprättats på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater.

*Artikel 5*  
*Internationell flyktingrätt*

Detta rambeslut skall vara tillämpligt utan åsidosättande av det skydd som ges flyktingar och asylsökande enligt den internationella flyktingrätten eller andra internationella instrument för de mänskliga rättigheterna, särskilt medlemsstaternas internationella åtaganden enligt artiklarna 31 och 33 i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom 1957 års New York-protokoll.

*Artikel 6*  
*Överföring av information mellan medlemsstaterna*

1. Om en medlemsstat underrättas om sådana handlingar som skall leda till påföljder enligt artiklarna 1 och 2 i direktivet om definiering av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse och som strider mot en annan medlemsstats lagstiftning om inresa och vistelse för utlänningar, skall den informera denna medlemsstat.

2. Varje medlemsstat som, på grund av en överträdelse av den nationella lagstiftningen om utlänningars inresa och vistelse, hemställer om att en annan medlemsstat skall väcka åtal mot sådana handlingar som skall leda till påföljd i enlighet med artiklarna 1 och 2 i direktivet om definiering av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse, måste genom en officiell rapport eller ett intyg från de behöriga myndigheterna ange vilka bestämmelser i lagstiftningen som har överträtts.

*Artikel 7*  
*Genomförande*

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut före [...].

2. Medlemsstaterna skall samma datum till rådets generalsekretariat och kommissionen överlämna texterna till de bestämmelser som omsätter skyldigheterna enligt detta rambeslut i nationell lagstiftning. Rådet skall på grundval av dessa uppgifter och en skriftlig rapport från kommissionen senast [...] bedöma i vilken utsträckning medlemsstaterna har följt detta rambeslut.

#### *Artikel 8*

##### *Upphävande*

Bestämmelserna i artikel 27.2 och 27.3 i Schengenkonventionen skall upphävas från och med den [...]. När en medlemsstat före detta datum genomför detta direktiv i enlighet med artikel 7.1, skall nämnda bestämmelse upphöra att gälla för denna medlemsstat från och med datumet för genomförandet.

#### *Artikel 9*

##### *Ikraftträdande*

Detta rambeslut träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

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

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR FATTAT DETTA  
RAMBESLUT

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

med beaktande av Republiken Portugals initiativ(1),

med beaktande av Europaparlamentets yttrande(2), och

av följande skäl:

(1) I enlighet med rådets och kommissionens handlingsplan för att på bästa sätt tillämpa bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, särskilt punkt 19 och punkt 51 c i handlingsplanen, bör frågan om stöd till brottsoffer utredas inom fem år efter det att fördraget trätt i kraft genom en jämförande studie av systemen för ersättning till brottsoffer och en bedömning av om det är möjligt att anta åtgärder inom Europeiska unionen.

(2) Kommissionen överlämnade den 14 juli 1999 till Europaparlamentet, rådet och Ekonomiska och sociala kommittén ett meddelande med titeln "Brottsoffer i Europeiska unionen - reflexioner över normer och åtgärder". Europaparlamentet godkände den 15 juni 2000 en resolution om kommissionens meddelande.

(3) I slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999, särskilt i punkt 32 i dessa, föreskrivs att miniminormer för skydd av brottsoffer, särskilt för offrens tillgång till rättvisa och rätt till skadestånd, inbegripet juridiska kostnader,

bör utarbetas. Dessutom bör nationella program för att finansiera såväl statliga som icke-statliga åtgärder för stöd till och skydd av offren inrättas.

(4) Medlemsstaterna bör göra en tillnärmning av sina lagar och andra författningar i den mån det behövs för att genomföra målet att ge brottsoffer en hög skyddsnivå, oberoende av i vilken medlemsstat de befinner sig.

(5) Det är viktigt att brottsoffrens behov betraktas och hanteras med en helhetssyn och samordnat så att man undviker partiella eller inkonsekventa lösningar som kan leda till sekundär traumatisering.

(6) Bestämmelserna i detta rambeslut begränsas därför inte till att tillgodose brottsoffrens intressen inom ramen för straffrättsliga förfaranden i strikt mening. De omfattar även vissa åtgärder för stöd till brottsoffer före eller efter det straffrättsliga förfarandet som kan mildra brottets verkningar.

(7) Åtgärderna för stöd till brottsoffer, i synnerhet bestämmelserna om ersättning och medling, berör inte de särskilda lösningar som tillämpas i civilprocessrätten.

(8) Det är nödvändigt att tillnärma de regler och den praxis som gäller för brottsoffrets ställning och grundläggande rättigheter, särskilt när det gäller rätten till en värdig behandling, rätten att informera och få information, rätten att förstå och bli förstörd, rätten till skydd på olika stadier av förfarandet och rätten till beaktande av att det är en nackdel att befinna sig i en annan medlemsstat än den där brottet begicks.

(9) Bestämmelserna i detta rambeslut medför emellertid inte någon skyldighet för medlemsstaterna att se till att brottsoffer ges en behandling motsvarande den som ges parter i det rättsliga förfarandet.

(10) Det är viktigt med insatser från specialiserade enheter och organisationer för stöd till brottsoffer såväl före som under och efter det straffrättsliga förfarandet.

(11) De personer som kommer i kontakt med brottsoffer bör få lämplig och tillräcklig utbildning eftersom det är av avgörande betydelse både för brottsoffren och för att uppnå målen med det rättsliga förfarandet.

(12) Det är lämpligt att utnyttja befintliga mekanismer för samordning av kontaktpunkter som bildar nätverk i medlemsstaterna, såväl inom rättsväsendet som mellan organisationer för stöd till brottsoffer.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

### *Artikel 1*

#### *Definitioner*

I detta rambeslut används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) brottsoffer: varje fysisk person som har lidit skada, inklusive fysisk och mental skada, känslomässigt lidande, materiell förlust, som direkt förorsakats av handlingar eller underlåtelser som strider mot den straffrättsliga lagstiftningen i en medlemsstat.
- b) organisation för stöd till brottsoffer: en icke-statlig, i en medlemsstat lagligen etablerad organisation som under lämpliga förhållanden bedriver kostnadsfri stödverksamhet till brottsoffer som ett komplement till statens verksamhet på området.
- c) straffrättsligt förfarande: straffrättsligt förfarande i överensstämmelse med tillämplig nationell rätt.
- d) rättsligt förfarande: inte bara det straffrättsliga förfarandet utan även alla de kontakter som brottsoffret, i sin egenskap av brottsoffer, har med myndigheter, offentliga organ eller organisationer för stöd till brottsoffer, före, under eller efter det straffrättsliga förfarandet.
- e) medling i straffrättsliga frågor: strävan att före eller under det straffrättsliga förfarandet finna en förhandlingslösning mellan brottsoffret och förövaren av brottet, genom medling av en behörig person.

*Artikel 2**Respekt och erkännande*

1. Varje medlemsstat skall se till att brottsoffret får en verklig och lämplig roll i det straffrättsliga systemet. Den skall fortsätta att arbeta för att garantera att brottsoffren får en behandling som respekterar deras mänskliga värdighet under förfarandet och erkänna brottsoffrens rättigheter och legitima intressen inom ramen för straffrättsliga förfaranden.
2. Varje medlemsstat skall se till att särskilt utsatta brottsoffer får den särskilda behandling som på bästa sätt motsvarar deras situation.

*Artikel 3**Förhör och framläggande av bevis*

1. Varje medlemsstat skall säkerställa brottsoffrens möjlighet att höras under det rättsliga förfarandet och att lägga fram bevis.
2. Varje medlemsstat skall vidta lämpliga åtgärder för att se till att myndigheterna inte utsätter brottsoffer för fler förhör än vad som är nödvändigt för det straffrättsliga förfarandet.

*Artikel 4**Rätten att få information*

1. Varje medlemsstat skall se till att särskilt brottsoffer redan vid den första kontakten med brottsbekämpande organ, på ett sätt som bedöms som lämpligt och i möjligaste mån på allmänt kända språk, får tillgång till relevant information för att kunna bevaka sina intressen. Denna information skall minst innehålla uppgifter om följande:
  - a) Vilka myndigheter eller organisationer brottsoffren kan vända sig till för att få stöd.
  - b) Vilken typ av stöd brottsoffren kan få.
  - c) Var och hur brottsoffren kan anmäla ett brott.
  - d) De olika delarna i det förfarande som följer på en anmälan och brottsoffrens roll i samband därmed.
  - e) Hur och på vilka villkor brottsoffren kan få skydd.
  - f) I vilken utsträckning och på vilka villkor ett brottsoffer kan få tillgång till
    - i. juridisk rådgivning, eller
    - ii. rättshjälp, eller
    - iii. varje annan form av rådgivning,

- iv. om brottsoffren har rätt till det, när det gäller punkterna i och ii.
  - g) Förutsättningar för ett brottsoffrets rätt till ersättning.
  - h) Om ett brottsoffer är bosatt i en annan stat, de särskilda mekanismer som denne kan åberopa för att skydda sina intressen.
2. Varje medlemsstat skall se till att ett brottsoffer som uttryckt önskemål därom, får information om
- a) den fortsatta handläggningen av brottsoffrets anmälan,
  - b) relevanta fakta som, om åtal väcks, gör det möjligt för brottsoffret att få reda på hur det straffrättsliga förfarandet mot den åtalade personen förlöper, i frågor som berör brottsoffret, utom i undantagsfall när detta kan skada den korrekta handläggningen av målet,
  - c) domstolens beslut.
3. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att se till att beslut kan fattas om att vid behov informera brottsoffren vid frigivningen av den för brottet åtalade eller dömda personen, åtminstone när det föreligger fara för brottsoffren.
4. En medlemsstat som på eget initiativ lämnar sådan information som avses i punkterna 2 och 3, skall se till att brottsoffren har rätt att välja att inte ta emot den, såvida det enligt det tillämpliga straffrättsliga förfarandet inte är obligatoriskt att sådan information lämnas.

#### *Artikel 5*

##### *Garanterad information*

Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att i möjligaste mån minimera de kommunikationssvårigheter som har att göra med ett brottsoffrets möjlighet att i egenskap av vittne eller part i förfarandet förstå eller delta i de relevanta skedena i det straffrättsliga förfarandet på ett sätt som är jämförbart med de åtgärder medlemsstaten vidtar när det gäller svaranden.



### *Artikel 6*

#### *Särskild hjälp till brottsoffret*

Varje medlemsstat skall se till att brottsoffer, kostnadsfritt när så är berättigat, får tillgång till rådgivning enligt artikel 4.1 f iii om sin roll under det rättsliga förfarandet, och i förekommande fall, till rättshjälp enligt artikel 4.1 f ii när de kan vara behöriga att uppträda som part i straffrättsliga förfaranden.

### *Artikel 7*

#### *Brottsoffrens kostnader vid straffrättsliga förfaranden*

Varje medlemsstat skall, i enlighet med tillämpliga nationella föreskrifter, ge brottsoffer som uppträder som part eller som vittne möjlighet att få ersättning för kostnader som härrör från deras berättigade deltagande i straffrättsliga förfaranden.

### *Artikel 8*

#### *Rätt till skydd*

1. Varje medlemsstat skall säkerställa adekvat skydd för brottsoffren och, vid behov, för deras familjer eller personer som är likställda med familjemedlemmar, när det gäller deras säkerhet och skyddet för privatlivet, så snart som de behöriga myndigheterna anser att det föreligger allvarlig risk för hämndaktioner eller om det finns starka indikationer på att deras privatliv kommer att utsättas för allvarliga och avsiktliga störningar.
2. I detta avseende och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 4 skall varje medlemsstat säkerställa möjligheten att vidta lämpliga åtgärder, om så är nödvändigt, såsom en del av domstolsförfarandet, i syfte att skydda privatliv och identitet för brottsoffren, deras familjer eller personer som är likställda med familjemedlemmar.
3. Varje medlemsstat skall dessutom se till att brottsoffren och förövarna inte behöver komma i kontakt med varandra i domstolslokalerna, såvida inte de straffrättsliga förfarandena kräver sådan kontakt. Där så är lämpligt, och för detta ändamål, skall varje medlemsstat efterhand föreskriva att domstolslokalerna skall vara försedda med särskilda väntrum för brottsoffren.
4. Varje medlemsstat skall, när det är nödvändigt att skydda brottsoffer, särskilt de mest utsatta, mot följderna av att vittna offentligt, se till att de genom domstolsbeslut kan få vittna

under sådana förhållanden som gör det möjligt att uppnå detta syfte, på varje sätt som är lämpligt och förenligt med de grundläggande principerna i lagstiftningen.

#### *Artikel 9*

##### *Rätt till ersättning inom ramen för straffrättsliga förfaranden*

1. Varje medlemsstat skall säkerställa att offret för en straffbar gärning inom rimlig tid och inom ramen för det straffrättsliga förfarandet har rätt att få ett beslut om ersättning från förövaren av brottet, utom då det i den nationella lagstiftningen, för vissa fall, föreskrivs att ersättning kommer att ges i annan ordning.
2. Varje medlemsstat skall vidta lämpliga åtgärder som underlättar och stödjer utbetalningen av adekvat ersättning till brottsoffren från förövaren.
3. De brottsoffret tillhöriga ägodelar som tagits i beslag under det rättsliga förfarandet och som kan återställas till brottsoffret skall återlämnas till brottsoffret utan dröjsmål såvida detta inte är omöjligt med hänsyn till det straffrättsliga förfarandet.

#### *Artikel 11*

##### *Brottsoffer som är bosatta i en annan medlemsstat*

1. Varje medlemsstat skall se till att dess behöriga myndigheter kan vidta lämpliga åtgärder för att minimera de svårigheter som uppstår när brottsoffret är bosatt i en annan stat än den där brottet inträffade, särskilt när det gäller rättsliga förfaranden. I detta syfte bör de behöriga myndigheterna särskilt kunna
  - besluta om möjligheten för brottsoffret att lämna vittnesmål omedelbart efter det att brottet förövats,
  - i största möjliga utsträckning utnyttja de bestämmelser om videokonferenser och telefonkonferenser som fastställs i artiklarna 10 och 11 i Europeiska unionens konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål av den 29 maj 2000 för att höra vittnen som är bosatta utomlands.
2. Varje medlemsstat skall se till att brottsoffer som har blivit utsatta för brott i en annan medlemsstat än den där de är bosatta kan göra en anmälan till de behöriga myndigheterna i den stat där de är bosatta, när de inte kunnat göra detta i den stat där brottet har begåtts eller om de, vid ett grovt brott, inte har velat göra en anmälan där.

Den behöriga myndighet dit anmälan har gjorts skall, om myndigheten inte själv kan utöva sin behörighet i detta avseende, utan dröjsmål översända anmälan till den behöriga myndigheten på det territorium där brottet begicks. Denna anmälan skall behandlas i enlighet med nationell rätt i den stat där brottet begicks.

#### *Artikel 12*

##### *Samarbete mellan medlemsstater*

Varje medlemsstat skall stödja, utveckla och förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna för att underlätta ett effektivare tillvaratagande av brottsoffrens intressen under straffrättsliga förfaranden, vare sig det görs i form av nätverk som är direkt knutna till rättsväsendet eller genom sådana som bygger på förbindelser mellan organisationer till stöd för brottsoffer.

#### *Artikel 13*

##### *Specialtjänster och organisationer till stöd för brottsoffer*

1. Varje medlemsstat skall, i samband med rättsliga förfaranden, främja anlita av stödsystem som har ansvaret för ett första mottagande av brottsoffren och för att därefter stödja och bistå dem, antingen genom att tillhandahålla särskilt utbildade personer inom offentliga organ eller genom att erkänna och finansiera organisationer till stöd för brottsoffer.
2. Varje medlemsstat skall uppmuntra åtgärder som vid de rättsliga förfarandena vidtas av sådan personal eller av organisationer till stöd för brottsoffer, särskilt när det gäller att
  - a) informera brottsoffren,
  - b) se till att brottsoffren får det stöd som deras omedelbara behov kräver,
  - c) medfölja brottsoffren, vid behov och när detta är möjligt, under straffrättsliga förfaranden,
  - d) biträda brottsoffren, på deras begäran, efter avslutade straffrättsliga förfaranden.

#### *Artikel 14*

##### *Utbildning för de personer som medverkar i rättsliga förfaranden eller som på annat sätt har kontakt med brottsoffer*

1. Varje medlemsstat skall genom sina offentliga organ eller genom att finansiera organisationer till stöd för brottsoffer, uppmuntra

initiativ som gör det möjligt för personer som medverkar i rättsliga förfaranden eller som på annat sätt har kontakt med brottsoffren att få en lämplig utbildning med särskild tonvikt vid de mest utsatta gruppernas behov.

2. Punkt 1 skall särskilt gälla personal inom polisen och yrkesverksamma inom rättsväsendet.

#### *Artikel 15*

##### *Praktiska förhållanden när det gäller brottsoffrens situation under rättsliga förfaranden*

1. Varje medlemsstat skall stödja att nödvändiga förutsättningar gradvis skapas – i fråga om rättsliga förfaranden i allmänhet och i fråga om lokaler där ett straffrättsligt förfarande kan inledas i synnerhet – för att försöka förebygga sekundär traumatisering och undvika att brottsoffren utsätts för onödiga påtryckningar. Det gäller i synnerhet att garantera ett lämpligt första mottagande av brottsoffren, och att skapa sådana förhållanden som är anpassade till deras situation i lokalerna.
2. Vid tillämpningen av punkt 1 skall varje medlemsstat särskilt beakta lokaler vid domstolar, polismyndigheter, offentliga organ och organisationer till stöd för brottsoffer.

# En komparativ studie vid lagstiftning om människosmuggling

Brott	Rekvisit	Straffskala	Intresse
Smuggling	För in eller ut en vara i strid mot förbud eller villkor om införsel utan att anmäla varan för tullbehandling	Böter eller fängelse i högst 2 år	Fiskala intressen, säkerhetsaspekter
Grov smuggling	Led i systematisk brottslighet eller brottslighet av större omfattning, gärningen av särskilt farlig art eller annars inneburit en allvarlig kränkning av ett betydande samhällsintresse	Fängelse i lägst 6 månader och högst 6 år	Fiskala intressen, säkerhetsaspekter
Narkotika-smuggling	Smuggling av narkotika	Fängelse i högst tre år	Allmän ordning och hälsa
Grov narkotika-smuggling	Mängden narkotika, om yrkesmässig eller omfattande verksamhet, om verksamheten eller gärningen annars av särskilt farlig eller hänsynslös art	Fängelse i lägst 2 år och högst 10 år	Allmän ordning och hälsa
Olovlig befattning med smuggelgods	Transporterar, förvarar, döljer m.m. smuggelgods	Böter eller fängelse i högst 2 år	Fiskala intressen, säkerhetsaspekter

Vållande till annans död	Av oaktsamhet orsakar annans död	Fängelse i högst 2 år	Skydd för liv
Vållande till annans död, grovt brott	Gärningen bl.a. innefattat medvetet risktagande av allvarligt slag	Fängelse i lägst 6 månader och högst 6 år	Skydd för liv
Framkallande av fara för annan	Genom grov oaktsamhet utsätter annan för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom	Böter eller fängelse i högst 2 år	Skydd för liv och hälsa
Olaga frihetsberövande	För bort eller spärrar in någon eller på annat sätt berövar någon friheten	Fängelse i lägst 1 år och högst 10 år	Skydd för frihet och frid
Egenmäktighet med barn	Obehörigen skiljer ett barn under 15 år från vårdnadshavaren, om gärningen inte utgör brott mot frihet	Böter eller fängelse i högst 1 år	Skydd för familjens enhet
Egenmäktighet med barn, grovt brott		Fängelse i lägst 6 månader och högst 4 år	Skydd för familjens enhet
Ocker	Vid avtal el. dyl. begagnar sig av annans trångmål m.m. till att bereda sig förmån som står i uppenbart missförhållande till vederlaget	Böter eller fängelse i högst 2 år	Skydd för den enskildes ekonomiska intressen och för det seriösa affärlivet
Ocker, grovt brott		Fängelse i lägst 6 månader och högst 4 år	Skydd för den enskildes ekonomiska intressen och för det seriösa affärlivet

Urkunds- förfalskning	Framställer falsk urkund eller ändrar äkta urkund	Fängelse i högst 2 år	Skydd för tilltron till skriftliga handlingar m.m.
Grov urkunds- förfalskning	Avsett bl.a. urkunder som är särskilt viktiga i den allmänna omsätt- ningen eller gärningen annars varit av särskilt farlig art	Fängelse i lägst 6 månader och högst 6 år	Skydd för tilltron till skriftliga handlingar m.m.
Missbruk av urkund	Använder annans pass el. dyl. eller lämnar ut någons urkund att användas av annan	Böter eller fängelse i högst 6 månader	Skydd för tilltron till skriftliga handlingar m.m.
Missbruk av urkund, grovt brott		Fängelse i högst 2 år	Skydd för tilltron till skriftliga handlingar m.m.
Skyddande av brottsling	Gömmer eller i övrigt hjälper den som förövat brott	Böter eller fängelse i högst 1 år	Skydd för allmän ordning och verksamhet
Skyddande av brottsling, grovt brott		Fängelse i lägst 6 månader och högst 4 år	Skydd för allmän ordning och verksamhet
Främjande av flykt	Hjälper den som är frihetsberövad att komma lös eller döljer honom	Böter eller fängelse i högst 1 år	Skydd för allmän ordning och verksamhet
Främjande av flykt, grovt brott		Fängelse i lägst 6 månader och högst 4 år	Skydd för allmän ordning och verksamhet