

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 17 kap. i strafflagen, 185 § i utlänningslagen och 44 § i territorialövervakningslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 17 kap. i strafflagen, 185 § i utlänningslagen och 44 § i territorialövervakningslagen (RP 146/2018 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet
- polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- tingsdomare Anne Niemi, Vanda tingsrätt
- konsultativ tjänsteman Sampsa Hakala, Riksåklagarämbetet
- kommissarie Heli Aaltonen, Helsingfors polisinrättning
- kriminalinspektör Jari Nyström, Gränsbevakningsväsendet
- juridisk expert Kaisa Korhonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- chefsjurist Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf
- advokat Marko Marsala, Finlands Advokatförbund
- professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- finansministeriet
- Diskrimineringsombudsmannens byrå
- Migrationsverket
- Polisstyrelsen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att strafflagen får en ny bestämmelse om brott mot inreseförbud. Till brottet i fråga gör sig den skyldig som kommer till Finland trots att han eller hon meddelats ett giltigt inreseförbud. Inreseförbudet kan ha meddelats av Finland eller i fråga om vissa brott mot inreseför-

Betänkande LaUB 6/2018 rd

bud, även av en annan Schengenstat. Enligt förslaget sträcker sig straffskalan för brott mot inreseförbud från böter till fängelse i högst ett år.

Straffbestämmelserna om riksgränsbrott och utlänningsförseelse ändras så att den som bryter mot ett inreseförbud inte längre ska kunna dömas för riksgränsbrott, lindrigt riksgränsbrott eller utlänningsförseelse.

Genom den nya straffbestämmelsen samlas alla brott mot inreseförbud inom en enhetlig straffskala. Dessutom preciseras brottsbeskrivningen för de gärningar som är straffbara som brott mot inreseförbud.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att 17 kap. 7 b § i strafflagen (39/1889) ändras så att paragrafen får bestämmelser om brott mot inreseförbud (lagförslag 1).

Inreseförbud kan med stöd av utlänningslagen (301/2004) meddelas en utlänning på olika grunder vid beslut om nekad inresa, avvisning eller utvisning. Inreseförbud kan meddelas bland annat på grund av att utlänningen begått brott eller annars äventyrat allmän ordning eller säkerhet.

I 1 punkten i den föreslagna 7 b § i strafflagens 17 kap. kriminaliseras brott mot ett inreseförbud som gäller Schengenområdet och som har meddelats av Finland eller någon annan Schengenstat. I 2 punkten kriminaliseras brott mot ett nationellt inreseförbud som meddelats av Finland.

Till brott mot inreseförbud gör sig enligt den föreslagna paragrafen den skyldig som kommer till Finland trots att han eller hon meddelats ett giltigt 1) inreseförbud enligt 150 § 1 mom. i utlänningslagen eller inreseförbud enligt artikel 3.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, utfärdat av en annan i 3 § 19 punkten i utlänningslagen avsedd Schengenstat, eller 2) inreseförbud enligt 150 § 3 mom. eller 170 § 1 mom. i utlänningslagen. Straffet för brott mot inreseförbud ska enligt förslaget vara böter eller fängelse i högst ett år.

Kriminaliseringen av brott mot inreseförbud är ingen nyhet i lagstiftningen. På brott mot inreseförbud tillämpas i nuläget nästan enbart bestämmelsen om utlänningsförseelse i 185 § 1 mom. 4 punkten i utlänningslagen. Den bestämmelsen möjliggör endast bötesstraff. I en del fall kan strafflagens 17 kap. 7 § 1 mom. 1 punkt och 7 a § 1 mom. om riksgränsbrott och lindrigt riksgränsbrott bli tillämpliga. För riksgränsbrott kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. De ovannämnda punkterna om utlänningsförseelse och riksgränsbrott föreslås bli ändrade så att bestämmelserna om utlänningsförseelse (lagförslag 2) och riksgränsbrott eller lindrigt riksgränsbrott (lagförslag 1) i fortsättningen inte längre ska tillämpas på brott mot inreseförbud.

Betänkande LaUB 6/2018 rd

Lagutskottet anser efter att ha bedömt de uppgifter det fått att förslaget om att kriminalisera brott mot inreseförbud i en särskild straffbestämmelse klarlägger lagstiftningsläget. I dag kan tre olika straffbestämmelser tillämpas på gärningen, och förhållandet mellan de bestämmelserna är inte heller helt entydigt. Förslaget är motiverat också för att regleringen preciseras så att den beaktar inreseförbud som gäller Schengenområdet och skillnaderna mellan inreseförbud som meddelats tredjelandsmedborgare och inreseförbud som meddelats EU-medborgare. Dessa förtydliganden och preciseringar stöder enligt utskottet den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen som kräver att straffbestämmelser ska vara exakta och noggrant avgränsade. Den föreslagna regleringen är därför extra motiverad. Trots att den föreslagna regleringen utgör en i viss mån komplicerad och teknisk helhet, anser utskottet att den uppfyller den straffrättsliga legalitetsprincipens krav bättre än den gällande regleringen. Att regleringen i viss mån är komplicerad följer redan av dess bakgrund och det den gäller.

Eftersom brott mot inreseförbud är straffbart redan i dag, är utgångspunkten inte här att ta ställning till om det finns ett samhälleligt vägande behov och en med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbar grund för straffrättslig lagstiftning. Trots det konstaterar lagutskottet att det kan anföras grunder för brott mot inreseförbud som hänför sig till tryggandet av allmän ordning.

Sammantaget anser lagutskottet att bestämmelserna behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Straffskalan vid brott mot inreseförbud

Straffskalan i förslaget till ändring av 17 kap. 7 b § i strafflagen är böter eller fängelse i högst ett år (lagförslag 1).

Det framgår av propositionsmotiven (RP, s. 3) att lagstiftningsprojektet grundar sig på regeringens migrationspolitiska åtgärder, som godkändes den 11 september 2015. Där konstateras det att en av de nationella åtgärderna ska vara att påföljden för brott mot inreseförbud som meddelats en utlänning eventuellt också kan vara fängelsestraff såsom i de övriga nordiska länderna. Propositionen grundar sig också på det asylpolitiska åtgärdsprogrammet, som regeringen offentliggjorde den 8 december 2015. Enligt det ska fängelsestraff föreskrivas som påföljd för brott mot inreseförbud.

Lagutskottet konstaterar att politiska åtgärdsprogram av det ovannämnda slaget inte får bestämma straffskalan för en straffbar gärning. Trots att det nu aktuella lagstiftningsprojektet startade genom åtgärdsprogrammen får dessa inte bestämma resultatet. Straffskalan i straffbestämmelsen om brott mot inreseförbud måste bedömas självständigt, och beredningen måste ske i enlighet med normala principer för lagberedning.

Utskottet understryker att man vid bedömningen av straffskalorna och när det föreskrivs om en ny straffskala måste beakta den klandervärdhet, skadlighet och farlighet som den aktuella gärningens tänkbara uttrycksformer påvisar samt den skuld hos gärningsmannen som gärningstypen ger uttryck för. Brottets straffvärde måste således beaktas. Straffpåföljdens stränghet måste stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet, och straffsystemet måste genomgående uppfylla pro-

Betänkande LaUB 6/2018 rd

proportionalitetskravet (se t.ex. GrUU 26/2014 rd, s. 2/II). Utskottet anser att straffskalan måste vara tillräckligt bred för att täcka gärningar av olika allvarlighetsgrad. Straffskalan ska i mån av möjlighet ställas i proportion till straffskalorna för andra motsvarande brott.

Som det sägs ovan kan flera olika bestämmelser i dag tillämpas på brott mot inreseförbud. På brott mot inreseförbud tillämpas i nuläget nästan enbart bestämmelsen om utlänningsförseelse i 185 § 1 mom. 4 punkten i utlänningslagen. Punkten möjliggör endast bötesstraff (se RP, s. 3). I en del fall kan 17 kap. 7 § 1 mom. 1 punkten och 7 a § 1 mom. om riksgränsbrott och lindrigt riksgränsbrott i strafflagen bli tillämpliga. För riksgränsbrott kan dömas till fängelse i ett år.

Det framgår av motiveringen till strafflagens 17 kap. 7 § 1 mom. om riksgränsbrott (RP 6/1997 rd, s. 119—123) att avsikten var att paragrafens tillämpningsområde skulle innefatta brott mot inreseförbud som meddelats med stöd av den då gällande utlänningslagen. Meningen var således att tillämpa en straffskala enligt vilken för gärningen kunde dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Enligt propositionsmotiven (RP, s. 14) var en överträdelse av förbudet enligt 63 § i den dåvarande utlänningslagen inte vid den tidpunkten straffbar som utlänningsförseelse.

Efter att 17 kap. 7 § i strafflagen stiftades har den nuvarande utlänningslagen (301/2004) kommit till. Bestämmelserna om grunderna för meddelande av inreseförbud i den lagen avviker från den tidigare utlänningslagen. Av detta kan man dock inte dra den slutsatsen att den som brutit mot förbudet inte längre skulle kunna dömas till straff för riksgränsbrott eller lindrigt riksgränsbrott. Det är möjligt åtminstone i de fall där förbudet har meddelats av andra skäl än de i bestämmelsen om utlänningsförseelse i 185 § 4 punkten i utlänningslagen nämnda skälen som anknyter till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan. En sådan annan grund kunde till exempel vara att en person inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för återresan. För brott mot inreseförbud kan således för närvarande beroende på fallet dömas till straff på grundval av bestämmelserna om riksgränsbrott, lindrigt riksgränsbrott eller utlänningsförseelse.

I det sammanhanget när brott mot inreseförbud 2007 i huvudsak kriminaliserades som utlänningsförseelse för vilken enbart bötesstraff döms ut fästes det enligt uppgift till utskottet inte tillräcklig uppmärksamhet vid att gärningarna redan var straffbara som riksgränsbrott (se också RP 205/2006 rd, s. 44—45). Man förbisåg alltså då de frågor som gäller förhållandet mellan gärningarna och deras straffvärde.

Utskottet anser dock att det i en situation där man i en straffbestämmelse tidigare har stannat för enbart bötesstraff finns anledning att bedöma om det kan finnas fall där fängelsestraff är befogat och vilken nivå på maximistraffet som är motiverad i ett sådant fall. Utskottet anser efter att ha bedömt de uppgifter det fått att ett fängelsestraff kunde vara motiverat särskilt om det finns ett synnerligen klandervärt motiv för gärningen eller gärningsmannen upprepade gånger blir fast för brott mot förbudet.

Lagutskottet håller med det som regeringen säger i propositionen (RP, s. 16) om att en höjning av maximistraffet för brottet från fängelse i ett år som ursprungligen föreskrevs för det skulle kräva att uppfattningen om gärningens straffbarhet har ändrats till exempel på grund av förändrade gärningssätt eller uttrycksformer. I det avseendet saknar det relevans om brotten ökat i antal. Enligt propositionsmotiven har man ingen information om att gärningssätten skulle ha blivit grövre än

Betänkande LaUB 6/2018 rd

tidigare. Å andra sidan finns det inte heller något som säger att uppfattningen om gärningens straffbarhet skulle ha ändrats på det sättet att det ursprungliga maximistraflet på ett år borde sänkas.

Straffsystemets inre konsekvens förutsätter rent allmänt att straffskalorna för gärningar som till sin klandervärdhet kan jämföras med varandra motsvarar varandra i så stor utsträckning som möjligt. Utskottet anser att regeringen i propositionen helt riktigt jämför straffskalorna för flera brott för att beakta denna synpunkt (RP, s. 17 och 18). Av bedömningen kan man dra den slutsatsen att ett maximistrafte på fängelse i ett år för brott mot inreseförbud är lämpligt med tanke på den inre konsekvensen i straffsystemet. Utskottet påpekar också att ett maximistrafte på ett år inte är ett särskilt strängt straffe i det finländska straffsystemet.

Regeringen konstaterar i propositionen (RP, s. 16) att ett högt maximistrafte antas i någon mån förebygga brott. Utskottet anser att det helt riktigt sägs i motiveringen att enligt undersökningar är den brottsförebyggande effekten av lagändringar som leder till en strängare straffnivå begränsad och inskränker sig i allmänhet till tiden omedelbart efter höjningen. Efter det återgår läget ofta till nivån före höjningen.

Det framgår av propositionsmotiven (RP, s. 12) att antalet brott mot inreseförbud har ökat betydligt och i en jämn takt sedan 2010 så att det 2015 var ungefär sex gånger så stort jämfört med nivån 2010. Efter 2015 har antalet fall emellertid minskat. Antalet brott är dock fortfarande (oktober 2017) ungefär tre gånger så stort som 2010. Såsom det konstateras ovan utgör det ökade antalet brott inte någon grund för bestämmande av straffvärdet. Men på grund av ökningen kan det ha kommit till gärningar för vars del straffskalan bör göra det möjligt att döma ut ett straffe i enlighet med gärningens klandervärdhet. Utskottet håller med det som regeringen säger i propositionsmotiven (RP, s. 16) om att en tillräckligt bred straffskala gör det möjligt att i enlighet med 6 kap. 4 § i strafflagen, som tillämpas vid bestämmande av straffe, beakta motiven till gärningen samt gärningsmannens av brottet framgående skuld i övrigt på ett ändamålsenligt sätt när straffet bestäms.

Det konstateras i motiven (RP, s. 16) att vid upprepade brott mot inreseförbud kan skärpningsgrunden i 6 kap. 5 § i strafflagen leda till ett strängare straffe. Enligt paragrafen beaktas gärningsmannens tidigare brottslighet, om förhållandet mellan den tidigare brottsligheten och det nya brottet visar att gärningsmannen, med anledning av att brotten är likartade eller annars, är uppenbart likgiltig för förbud och påbud i lag. Det kan vara fråga om detta när en person upprepade gånger bryter mot inreseförbud. Enligt 6 kap. 3 § i strafflagen påverkar skärpningsgrunden inte enbart straffmätningen utan också valet av straffart, till exempel valet mellan böter och fängelse. Lagutskottet konstaterar till dessa delar att skärpningsgrunden i 6 kap. 5 § 5 punkten eller bestämmelserna om valet av straffart i 6 kap. 3 § i strafflagen inte i sig utgör någon grund för att ta in ett hot om fängelsestraffe i bestämmelsen, utan de tillämpas inom ramen för den tillgängliga straffskalan. Om man ändå stannar för hot om fängelse, är det motiverat att beakta att detta möjliggör att skärpningsgrunden har betydelse också vid valet av straffart. Det som sägs ovan betyder ändå inte att uttryckligen upprepade gärningar, vid sidan av ett särskilt klandervärdt motiv, inte i vissa fall kunde visa sådan klandervärdhet som talar för en möjlighet till fängelsestraffe i straffskalan.

Betänkande LaUB 6/2018 rd

Det sägs vidare i propositionsmotiven (RP, s. 16) att i fråga om dem som bryter mot ett inreseförbud urskiljer sig de fall där de som bryter mot förbudet kommer till landet för att begå brott här. Till exempel i sådana situationer kan det vara fråga om ett klandervärt motiv. Inreseförbudet kan redan från första början ha meddelats på grund av att personen i fråga utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten. Utskottet anser att det i sådana situationer kan vara motiverat att döma ut ett fängelsestraff, trots att det beror på de samlade brotten vilken inverkan det straff som döms ut för brottet mot inreseförbudet har på ett gemensamt fängelsestraff som bestäms i enlighet med 7 kap. i strafflagen.

Sammantaget sett anser utskottet utifrån det som sägs ovan att ett hot om ett fängelsestraff på ett år som motsvarar straffet för riksgränsbrott är motiverat och proportionerligt när det gäller brott mot inreseförbud enligt den föreslagna 7 b § i 17 kap. i strafflagen. Enligt detaljmotiveringen i propositionen (RP, s. 29) döms det dock enligt rättspraxis i regel ut böter för brott med motsvarande straffskala. Utskottet understryker att för att det ska dömas ut ett fängelsestraff för brott mot ett inreseförbud förutsätts det att gärningen är förenad med klandervärda drag som avviker från det normala.

I propositionen föreslås det inte någon lindrig gärningsform av brott mot inreseförbud. Till de allmänna konsekvensaspekterna som gäller straffsystemet hör att den lindriga gärningsformen, som i allmänhet straffas med böter, endast hänför sig till brott som är indelade i en tregradig skala enligt hur grovt brottet är (lindrig form, grundform och grov form). Om det inte finns någon grov gärningsform och om den straffskala som föreskrivits för brottet sträcker sig från böter till fängelse i ett år, har det inte utöver det föreskrivits någon lindrig gärningsform för vilken straffet är endast böter — med undantag för riksgränsbrott. Enligt propositionsmotiven (RP, s. 18) talar dessa konsekvensaspekter för att det inte ska föreskrivas om en lindrig gärningsform för vilken straffet endast är böter.

Utöver det som sägs ovan konstaterar lagutskottet följande. I systematiken i strafflagen hänför sig den lindriga gärningsformen på det sätt som sägs ovan i regel till brott där det finns tre grovhetsgrader (lindrig form, grundform och grov form). Normalt är maximistraffet för grundformen av brottet då fängelse i två år. Grovhetsgraderingen är motiverad och fungerar bra i de fall när de olika gärningsformerna tydligt avviker från varandra till sin allvarlighet och också i fråga om straffskalan. Det kravet uppfylls inte nödvändigtvis om det för ett brott kan bestämmas böter och för ett annat böter eller fängelse i högst ett år. Den nu föreslagna straffskalan för brott mot inreseförbud gör det möjligt att döma ut mycket lindriga bötesstraff för de lindrigaste gärningarna. I de allra lindrigaste fallen kan man också avstå från åtgärder (avvisa ärendet utan prövning, lägga ned undersökningen, avstå från att väcka åtal, avstå från att döma till straff). På rekvisitnivå är det dessutom svårt att uttrycksmässigt skilja mellan ”brott mot inreseförbud” och ”lindrigt brott mot inreseförbud” eftersom den förbjudna handlingen (att komma till landet genom att bryta mot inreseförbudet) är densamma i alla situationer.

Utifrån det som sägs ovan anser utskottet att det inte är motiverat att föreskriva om en lindrig gärningsform av brott mot inreseförbud. Förslaget i propositionen är således korrekt till dessa delar.

Betänkande LaUB 6/2018 rd

Sidoeffekter av den föreslagna straffnivån

Enligt regeringens proposition (RP, s. 20) kan bötesförfarandet inte längre användas för att påföra straff för brott mot inreseförbud. Det beror på att maximistraflet för brott mot inreseförbud enligt 17 kap. 7 b § i strafflagen i lagförslag 1 är fängelse i ett år. I dag tillämpas 185 § 1 mom. 4 punkten i utlänningslagen nästan uteslutande vid brott mot inreseförbud. Enligt bestämmelsen kan för gärningen endast dömas ut böter, vilket betyder att straffet kan bestämmas i ett bötesförfarande. Genom ett bötesförfarande kan enligt 1 § 1 mom. 1 punkten i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010) som påföljd föreläggas bötesstraff för en förseelse för vilken inte har föreskrivits strängare straff än böter eller fängelse i högst sex månader. När ett brott mot inreseförbud överförs för behandling vid en fullskalig förundersökning, åtalsprövning och rättegång, tar behandlingen av ärendet längre tid. Det kan försvåra och fördröja realiseringen av straffansvaret (RP, s. 20).

Lagutskottet anser dock på det sätt som konstateras ovan att det föreskrivna maximistraflet för en gärning som utgångspunkt ska fastställas utifrån brottets straffvärde. De ovannämnda sidoeffekterna får således inte bestämma den valda nivån på maximistraflet. Enligt uppgift till utskottet har denna aspekt bidragit till att man inte i propositionen föreslår ett maximistraf på exempelvis sex månaders fängelse. Utskottet anser att den föreslagna nivån på maximistraflet, fängelse i ett år, är motiverad mot bakgrund av detta.

Lagutskottet noterar också att maximistraflet på ett års fängelse möjliggör tvångsmedlen anhållande och häktning. På samma sätt som när det gäller de ovannämnda reglerna om det straffprocessuella förfarandet understryker utskottet dock att man när man föreskriver om straffskalan för ett brott inte ska lägga avgörande vikt vid huruvida skalan möjliggör användning av ett tvångsmedel eller inte. Straffskalorna för brott ska inte föreskrivas eller ändras utifrån möjligheterna att tillgripa tvångsmedel för att utreda brotten (se LaUB 3/1998 rd, s. 23/II). På samma sätt ska straffskalorna inte heller föreskrivas så att man avsiktligt utesluter användning av ett eller flera tvångsmedel. Vid fastställandet av maximistraflet är straffvärdet också här det väsentliga.

Utskottet vill ändå lyfta fram följande när det gäller tvångsmedlen. Enligt regeringens proposition (RP, s. 21) kommer anhållande och i synnerhet häktning inte just att kunna användas på grund av förbudet mot oskäligt anhållande och oskälig häktning samt på grund av proportionalitetsprincipen. Betydelsen av förbudet och principen hänför sig särskilt till att det i regel kommer att föreläggas böter för brott mot inreseförbud också efter lagändringen, och maximistraflet kommer att vara fängelse i bara ett år. Enligt motiveringen till bestämmelsen om anhållande och häktning av en person på grund av att han eller hon är utlänning i 2 kap. 5 § 1 mom. 4 punkten i tvångsmedelslagen (806/2011) får en person inte anhållas eller häktas enbart på den grunden att han eller hon bor utomlands (RP 222/2010 rd, s. 258/I). Det måste läggas fram uppgifter om att det är sannolikt att personen försöker dra sig undan på det sätt som avses i punkten. På grundval av bestämmelserna i utlänningslagen är det över huvud taget inte möjligt att rikta säkringsåtgärder enligt den lagen (t.ex. tagande i förvar) mot utlänningar i syfte att trygga en straffprocess. Lagutskottet framhåller dessutom att de straffprocessuella tvångsmedlen inte är något alternativ eller komplement till säkringsåtgärderna inom utlänningsövervakningen.

Betänkande LaUB 6/2018 rd

Begränsningsbestämmelsen om flyktingar och offer för människohandel

Enligt gällande 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen döms för riksgränsbrott inte en utlänning som på grund av flyktingskap ansöker om asyl eller uppehållstillstånd i Finland eller som har begått ett brott enligt 1 mom. till följd av att han eller hon har varit föremål för människohandel enligt 25 kap. 3 eller 3 a §. När lagutskottet behandlade den föreslagna bestämmelsen om brott mot inreseförbud i 17 kap. 7 b § i lagförslag 1 bedömde utskottet om en motsvarande begränsning borde tas in också i den.

Enligt motiveringen till den nu aktuella propositionen (RP, s. 9) hänvisas det i motiveringen till begränsningsbestämmelsen i anslutning till riksgränsbrott i 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen (RP 6/1997 rd, s. 123) till att bestämmelserna om ansökan om och beviljande av asyl baserar sig på Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968) och det därtill anslutna protokollet (FördrS 78/1968). Konventionen och protokollet har i Finland satts i kraft på lagnivå genom lagen om konventionen angående flyktingars rättsliga ställning och protokollet angående flyktingars rättsliga ställning (660/2004).

Vidare sägs det i propositionsmotiven (RP, s. 9) att av betydelse när det gäller brott mot bestämmelserna om inresa är första stycket i artikel 31 i Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning. Enligt stycket ska fördragsslutande stat icke för olovlig inresa eller olovligt uppehåll bestraffa flykting, som anlant direkt från område varest hans liv eller frihet var i fara på sätt i artikel 1 avses och som utan tillstånd inrest eller uppehåller sig inom den fördragsslutande statens område, under förutsättning att flyktingen utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olovliga inresa eller sitt olovliga uppehåll. Det sägs också i propositionsmotiven att på grundval av högsta domstolens avgörande HD 2013:21 kan den straffrihet som baserar sig på stycket även utsträcka sig till brott som begåtts i samband med inresan, i avgörandet i fråga förfalskning.

Den mening som gäller människohandelsbrott i 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen anknyter enligt propositionsmotiven (RP, s. 9) till att det i internationella förpliktelser krävs en möjlighet att avstå från att straffa offer för människohandelsbrott för deras deltagande i olaglig verksamhet om detta har skett av tvång. Bestämmelser om detta finns i artikel 26 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (FördrS 44/2012) och i artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel. Konventionen satts i kraft på lagnivå i Finland genom lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (227/2012). Till de delar som det är fråga om här krävde genomförandet av direktivet inga ändringar i lagstiftningen, vilka skulle göras senast den 6 april 2013.

Sammantaget konstaterar lagutskottet följande om behovet av en eventuell särskild begränsningsbestämmelse om straffrihet vid brott mot inreseförbud i 17 kap. 7 b § i strafflagen i lagförslag 1: De relevanta internationella förpliktelserna är i kraft på lagnivå i Finland. Deras innehåll och betydelse med tanke på tillämpningen av den föreslagna 7 b § i 17 kap. behandlas på behörigt sätt i regeringens proposition, särskilt i detaljmotiven (RP, s. 30), som också har en stark ställning som rättskälla vid tillämpningen av bestämmelsen. Dessutom noterar utskottet att lagstiftningsmässigt kommer situationen till dessa delar att vara densamma som enligt 185 § i utlänningslagen,

Betänkande LaUB 6/2018 rd

som i dag tillämpas nästan utan undantag på brott mot inreseförbud. Den bestämmelsen innehåller inte heller någon begränsning. Enligt de uppgifter lagutskottet fått från justitieministeriet har det inte i samband med det nu aktuella projektet om brott mot inreseförbud framkommit att myndigheterna när de behandlar brott mot förbudet i en straffprocess inte redan nu skulle följa de här förpliktelseerna som gäller flyktingar och offer för människohandel, eller att det skulle förekomma oklarheter i samband med dem i dessa fall.

En annan sak som bör beaktas är att de internationella förpliktelseerna i fråga kan ha betydelse med tanke på strafffriheten också när det gäller andra brott som begås i samband med inresa, utan att det finns någon särskild strafffrihetsbestämmelse i straffbestämmelserna om dem. Det framgår också av det ovannämnda avgörandet av högsta domstolen (HD 2013:21). I de fall när ett riksgränsbrott gäller exempelvis personer som kommer till Finland utan ett behörigt resedokument har begränsningar av straffbarheten i fråga om de brotten dessutom större betydelse än de begränsningar som gäller brott mot inreseförbudet.

Utifrån det som sägs ovan anser lagutskottet att det inte behövs någon särskild bestämmelse om strafffrihet i 17 kap. 7 b § i lagförslag 1, utan den bestämmelse som föreslås i regeringens proposition är lämplig och motiverad till dessa delar.

Utskottet konstaterar emellertid utifrån de uppgifter det fått att det fortfarande är en stor utmaning att identifiera och hitta offren för människohandel. Det pågår allmänna projekt kring uttryckligen människohandel för att finna lösningar på detta problem. Också de ovannämnda förpliktelseerna som gäller strafffrihet för offer för människohandel (stycket i konventionen och artikeln i direktivet) innefattar alla de brott som offer för människohandel begår på grund av att de tvingas till det. Trots att det nu aktuella projektet om brott mot inreseförbud inte särskilt gällde frågan om identifiering av offer för människohandel, betonar utskottet att myndigheterna också vid behandlingen av ärenden som gäller brott mot inreseförbudet bör fästa särskild vikt vid att identifiera eventuella offer för människohandel, så att de ovannämnda bestämmelserna om strafffrihet kan tillämpas på behörigt sätt.

Strafffrihet för genomresa i vissa fall

Lagutskottet fäster uppmärksamhet vid EU-domstolens dom av den 16 januari 2018 i mål C-240/17. I fallet hade en person som innehade uppehållstillstånd som beviljats av en medlemsstat meddelats inreseförbud som gällde Schengenområdet. Som det framgår av domen kan det uppstå situationer där ett inreseförbud som meddelats i Schengens informationssystem (SIS) och ett uppehållstillstånd är i kraft samtidigt.

I dessa fall blir artikel 6.5 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) tillämplig. Enligt punkt 5 a i artikeln ska tredjelandetsmedborgare som inte uppfyller alla villkor i punkt 1 men som innehar uppehållstillstånd eller visering för längre vistelse tillåtas inresa till de övriga medlemsstaternas territorium i transiteringssyfte, så att de kan nå den medlemsstats territorium som har utfärdat uppehållstillståndet eller viseringen för längre vistelse, såvida inte deras namn finns upptagna på den nationella spärllistan i den medlemsstat vars yttre gränser de avser att passera och registreringen åtföljs av instruktioner om att neka inresa eller transitresa. I punkt 5 a hänvisas det så-

Betänkande LaUB 6/2018 rd

ledes till inresevillkoren i punkt 1. Till dem hör enligt punkt 1 d att personerna inte finns registrerade i SIS i syfte att nekas inresa.

Enligt artikel 6.5 a i kodexen om Schengengränserna ska tredjelandsmedborgare tillåtas inresa trots att de finns registrerade i SIS i syfte att nekas inresa, på de villkor som anges i det ledet. Det gäller förutom uppehållstillstånd också visering för längre vistelse. I dessa situationer finns det inte grund för att döma utlänningen till straff för brott mot inreseförbud. Enligt lagutskottet är det skäl att ta in ett uttryckligt omnämnande av detta i den föreslagna bestämmelsen om brott mot inreseförbud i 17 kap. 7 b § i strafflagen i lagförslag 1. Lagutskottet föreslår därför att *17 kap. 7 b § i lagförslag 1* får ett nytt *2 mom.* som följer:

För brott mot inreseförbud döms inte en utlänning som finns registrerad i Schengens informationssystem i syfte att nekas inresa och vars inresa till Finland är tillåten i transiteringssyfte enligt artikel 6.5 a Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

Underrättelse om straffhot för den som meddelats inreseförbud

Enligt konsekvensbedömningen i propositionen (RP, s. 20) kan möjligheten till fängelsestraff i den föreslagna nya bestämmelsen ha en brottsförebyggande verkan. Lagutskottet understryker att detta förutsätter att den som överväger att bryta mot förbudet känner till straffhotet. För att uppnå de effekter som eftersträvas genom straffhotet är det viktigt att den som meddelas inreseförbud underrättas om påföljderna av att bryta mot förbudet. Detta är viktigt också rent generellt för att den som meddelats inreseförbud ska vara medveten om betydelsen av förbudet och följderna av att bryta mot det.

Enligt uppgifter till utskottet har saken noterats inom inrikesministeriets förvaltningsområde med anledning av den nu aktuella propositionen. Polisstyrelsen har redan underrättat de polismyndigheter som sköter delgivningen av beslut om att det i samband med delgivningen av ett inreseförbud ska informeras om att det är straffbart att bryta mot förbudet. Också Migrationsverket har ansett att det är motiverat att informera om straffhotet på det sättet, eftersom besluten delges av polisen.

Utskottet anser att det är motiverat att frågan utreds ytterligare och att man bedömer om det krävs fortsatta åtgärder för att säkerställa att informationen ges på behörigt sätt. Klart är ändå att brott mot inreseförbud också gäller sådana inreseförbud till Finland som meddelats av någon annan Schengenstat och att Finland inte genom sin lagstiftning kan påverka de övriga staternas förfaranden vid meddelandet av inreseförbud och delgivningen av förbuden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 2 och 3 i proposition RP 146/2018 rd utan ändringar.

Betänkande LaUB 6/2018 rd

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 146/2018 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av 17 kap. i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 17 kap. 7 § 1 mom. och 7 b §, sådana de lyder, 7 § 1 mom. i lag 146/2014 och 7 b § i lagarna 756/2000 och 503/2017, samt
fogas till 17 kap. en ny 7 c § som följer:

17 kap.

Om brott mot allmän ordning

7 §

Riksgränsbrott

Den som

1) överskrider eller försöker överskrida Finlands gräns utan att inneha ett till detta berättigande resedokument, visum, uppehållstillstånd eller något annat dokument som kan jämföras med ett resedokument, eller som överskrider eller försöker överskrida gränsen någon annanstans än genom ett tillåtet inrese- eller utreseställe eller i strid med ett annat på lag grundat förbud än ett inreseförbud,

2) annars bryter mot bestämmelserna om överskridande av gränsen, eller

3) i strid med 51 § i gränsbevakningslagen eller utan tillstånd som avses i 52 § i den lagen vistas eller färdas inom gränsszonen eller vidtar någon åtgärd som är förbjuden inom den,
ska för *riksgränsbrott* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

— — — — —

Betänkande LaUB 6/2018 rd

7 b §

Brott mot inreseförbud

Den som kommer till Finland trots att han eller hon meddelats ett giltigt

1) inreseförbud enligt 150 § 1 mom. i utlänningslagen (301/2004) eller inreseförbud enligt artikel 3.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, utfärdat av en annan i 3 § 19 punkten i utlänningslagen avsedd Schengenstat, eller

2) inreseförbud enligt 150 § 3 mom. eller 170 § 1 mom. i utlänningslagen, ska för *brott mot inreseförbud* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

För brott mot inreseförbud döms inte en utlänning som finns registrerad i Schengens informationssystem i syfte att nekas inresa och vars inresa till Finland är tillåten i transiteringssyfte enligt artikel 6.5 a Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna). (Nytt)

7 c §

Territoriekränkning

En militärperson från en främmande stat eller chefen för ett statsfartyg eller ett statsluftfartyg från en främmande stat, som

1) bryter mot territorialövervakningslagen (755/2000) på det sätt som avses i dess 44 §,

2) bryter mot bestämmelser i territorialövervakningslagens 4—9 § om överskridande av gränsen till finskt territorium och uppehåll i landet, eller

3) bryter mot tillståndsbestämmelserna i ett tillstånd som beviljats med stöd av 10 § i territorialövervakningslagen,

ska för *territoriekränkning* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

För territoriekränkning döms även den som i egenskap av medlem av en i 2 § 5 a-punkten i territorialövervakningslagen avsedd militär styrka utan beteckningar och som deltagare i en sådan styrkas verksamhet bryter mot förbudet enligt 10 a § i territorialövervakningslagen att överskrida gränsen till finskt territorium eller uppehålla sig i landet.

I ett ärende som gäller territoriekränkning får åklagaren avstå från att väcka åtal och domstolen från att döma till straff, om territoriekränkningen omedelbart har kunnat avbrytas eller om den som gjort sig skyldig till kränkningen har avvisats eller utvisats på grund av gärningen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 185 § i utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i utlänningslagen (301/2004) 185 § 1 mom., sådant det lyder i lag 49/2017, som följer:

185 §

Utlänningsförseelse

En utlänning som uppsåtligen

1) vistas i landet utan det resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller underlåter att fullgöra sin skyldighet att registrera sin vistelse eller ansöka om uppehållstillståndskort, uppehållskort eller permanent uppehållskort,

2) olovligt utför förvärvsarbete eller bedriver näring, eller

3) försummar att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 118 § eller någon annan skyldighet enligt 119 § eller att iaktta boendeskyldighet enligt 120 a §, boendeskyldighet för barn enligt 120 b § eller en sådan kallelse att infinna sig för att lämna upplysningar om sin vistelse som utfärdats med stöd av 130 §,

ska för *utlänningsförseelse* dömas till böter.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 44 § i territorialövervakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i territorialövervakningslagen (755/2000) 44 § 2 mom. som följer:

Betänkande LaUB 6/2018 rd

44 §

Straffbestämmelser

Bestämmelser om territoriekränkning finns i 17 kap. 7 c § i strafflagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors 15.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Ari Jalonen blå
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Pia Kauma saml
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf
ersättare Eeva-Maria Maijala cent.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.

Betänkande LaUB 6/2018 rd

Reservation

RESERVATION

Motivering

Regeringens proposition försvagar rättsskyddet för flyktingar och asylsökande. Propositionen beaktar inte i tillräckligt hög grad Finlands internationella förpliktelser, och den strider mot proportionalitetsprincipen. Nyttan av propositionen räcker inte som grund för lagändringen. De positiva konsekvenserna av propositionen är oklara, medan dess negativa konsekvenserna är synnerligen tydliga.

Propositionen hänför sig till de migrationspolitiska åtgärder som regeringen godkände den 11 september 2015. Där konstateras det att en av de nationella åtgärderna ska vara att påföljden för brott mot inreseförbud som meddelats en utlänning eventuellt också kan vara fängelsestraff såsom i de övriga nordiska länderna. Genom propositionen genomförs också regeringens asylpolitiska åtgärdsprogram, som offentliggjordes den 8 december 2015. Enligt det ska fängelsestraff föreskrivas som påföljd för brott mot inreseförbud. Det sägs också i propositionen att största delen, cirka 75 procent, av dem som bryter mot ett inreseförbud är estniska medborgare. Skrivningen i åtgärdsprogrammet gäller således i huvudsak EU-medborgare.

Konsekvenserna för de mänskliga rättigheterna bedöms över huvud taget inte i propositionen. Det handlar om lagstiftning som påverkar särskilt flyktingars och asylsökandes ställning. Lagstiftningen riskerar att försvaga rättigheterna för flyktingar och offer för människohandel och att rent allmänt försvåra deras ställning. Som en följd av propositionen kan man bland annat förvänta sig att domstolarna i huvudsak kommer att använda sig av snabbstämningar och skriftlig förfarande. Redan i dagsläget är det klart att det i sådana fall är svårt att skydda rättigheterna för människorgrupper i en utsatt ställning. I propositionen sägs det inte klart ut under vilka förutsättningar och omständigheter ett brott enligt propositionen inte bestraffas. Enligt propositionen ska dessa bestämmas utifrån internationella överenskommelser och tillämpning av dem. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att straffbestämmelser är exakta och noggrant avgränsade och har ett tydligt tillämpningsområde. Det måste framgå i vilka situationer straff inte följer på ett visst brott. Det räcker inte att det i lagberedningshandlingarna hänvisas till de internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter. I propositionen borde det i den nya 7 b § i 17 kap. i strafflagen ha föreslagits ett nytt 3 mom. där flyktingar och offer för människohandel tydligt skulle ha uteslutits från tillämpningsområdet för paragrafen om brott mot inreseförbud.

Genom skärpningen av maximistraflet från det nuvarande bötesstraffet till fängelsestraff eftersträvas enligt propositionen en preventiv effekt. "Ett högt maximistrafteffekt antas i någon mån förebygga brott", sägs det i propositionen. Enligt propositionen syftar skärpningen av straffskalan till att förebygga brott mot inreseförbud. Som det också sägs i propositionen visar undersökningar att det inte förekommer någon sådan effekt. Propositionen är inkonsekvent också i det avseendet att det i inledningen sägs att mängden brott mot inreseförbud har ökat avsevärt i Finland, medan det senare i propositionen konstateras att antalet brott mot inreseförbud som behandlades som utlänningsförseelser emellertid minskade 2016.

Betänkande LaUB 6/2018 rd
Reservation

Propositionen kommer att betydligt öka arbetsmängden hos polis-, gränsbevaknings- och åklagarmyndigheterna och domstolarnas arbetsbörda samt kostnaderna för översättning och tolkning av handlingar och för anlitande av biträden. De ekonomiska konsekvenserna har underskattats.

Propositionen och regeringens bakomliggande målsättning att öka användningen av tvångsmedel grundar sig inte på några verkliga samhälleliga problem. Ändringen kommer inte heller att ändra straffnivån i någon betydande utsträckning. Strafflagen bör inte ändras bara på symboliska grunder. Också grundlagsutskottet har rent allmänt påpekat detta.

Regeringens proposition undergräver rättsskyddet för asylsökande, offer för människohandel och flyktingar. Rättsskyddet för dessa människogrupper har redan försvagats genom ett flertal lagändringar under de senaste åren. Sammantaget sett har regeringen inte kunna påvisa att det skulle finnas ett verkligt behov eller verkliga grunder för de föreslagna ändringarna.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 15.11.2018

Eva Biaudet sv
Johanna Karimäki gröna
Katja Hänninen vänst