

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2000 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett initiativ inför antagandet av rådets direktiv (harmonisering av ekonomiska sanktioner mot de transportörer som till medlemsstaterna befordrar medborgare i tredje land)

Till stora utskottet

INLEDNING**Remiss**

Riksdagens talman sände den 8 november 2000 statsrådets skrivelse med anledning av ett initiativ inför antagandet av rådets direktiv (harmonisering av ekonomiska sanktioner mot de transportörer som till medlemsstaterna befordrar medborgare i tredje land) (U 55/2000 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Jorma Kantola, inrikesministeriet
- forskare Sanna Hyttinen, utrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Jorma Hörkkö, kommunikationsministeriet
- direktör Sixten Norrgrann, Finnlines Oyj
- instruktionschef Heikki Kortekallio, Finnair Oyj
- projektchef Esa Mannisenmäki, Bussförbundet
- professor Ari-Matti Nuutila.

STATSRÅDETS SKRIVELSE**Förslaget**

Det föreslagna direktivet syftar till att främja en konsekvent politik för bekämpning av olaglig invandring i Europa. Ett av de viktigaste målen är att ställa transportörer till svars för försummelsen av sina skyldigheter.

Förslaget bygger på Schengenkonventionens principer, som de flesta medlemsstaterna har godkänt. Direktivförslaget innebär en precisering och mera detaljerad harmonisering av skyldigheten att återtransportera utlänningar och av sanktionerna.

Syftet med direktivet är en tillnärmning av bestämmelserna i medlemsstaternas lagar och andra författningar om bötesstraff för de transportörer som försummar sin skyldighet att kontrollera att de medborgare i tredje land som de befordrar till medlemsstaternas territorium har resehandlingar och de viseringar som krävs. För tillnärmning av bestämmelserna föreslås att de bötesstraff som införs i medlemsstaterna för försummelse av dessa skyldigheter förenhetligas. Åtgärderna får dock inte påverka asylrätten.

Om en utlänning vägras inresa på grund av att han saknar de resehandlingar och i förekomman-

de fall de viseringar som krävs, skall transportören återföra honom till a) ursprungsstaten, b) det tredje land som utfärdade den resehandling med vilken han reser eller c) någon annan stat där han med säkerhet tas emot. Om transportören inte själv sörjer för transporten skall den stå för kostnaderna för återtransporten.

Dessutom skall medlemsstaterna fastställa bötesstraff för de transportörer som försummar sin skyldighet. Sanktionerna skall vara avskräckande och uppgå till minst 2 000 euro för varje person som befodratts. Regeln skall dock inte tillämpas när tredjelandsmedborgaren beviljas asyl på medlemsstatens territorium.

I vår nationella lagstiftning finns bestämmelser om transportörens skyldighet att återtransportera utlänningar. Transportören kan också dömas till bötesstraff i de fall som avses i direktivet. Om ansvaret för kostnader och återtransport bestäms i utlänningslagen och om bötesstraff som påföljd för ordnande av olaglig inresa i strafflagen.

Om återtransportskyldigheten utvidgas till att gälla situationer där myndigheterna i bestämmelselandet har avvisat en person och sänt honom tillbaka till Finland, via vilket han har kommit, måste utlänningslagen ändras. I utlänningslagen finns det inte heller någon uttrycklig bestämmelse om skyldighet för transportören att stå för de kostnader som en persons återtransport medför om transportören själv inte har kunnat sörja för återresan. Följaktligen skulle det

även på denna punkt krävas ändringar i den nationella lagstiftningen om förslaget antogs.

I det fall att förslaget om bötesstraff, 2 000 euro för varje person som befodratts, antas krävs det en principiellt viktig ändring i strafflagen, eftersom lagen endast anger samfundsbotens lägsta och högsta belopp medan systemet med dagsböter bygger på att personens inkomster påverkar bötesbeloppet.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet konstaterar att Frankrikes initiativ ingår i den handlingsplan för översyn av Schengenregelverket som antogs under Finlands ordförandeperiod.

I övrigt anser statsrådet att den exakta betydelsen av förslagets innehåll först bör utredas noggrant i diskussioner i arbetsgruppen. Först därefter kan man göra en ingående utvärdering av de konsekvenser förslaget får för lagstiftningen.

Statsrådet konstaterar dock att det föreslagna bötesstraffet i artikel 4 på minst 2 000 euro för varje person som befodratts inte som sådant överensstämmer med Finlands straffrättsliga system och att direktivet därför inte kan godkännas till denna del. Statsrådet hänvisar till lagutskottets utlåtande om godkännande av Schengenavtalen (LaUU 3/1998 rd — RP 20/1998 rd) och anser att man för att nå målen i direktivförslaget bör utreda möjligheterna att bereda införandet av en administrativ påföljd med karaktär av straff.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Syftet med förslaget är att stödja en konsekvent politik för att bekämpa olaglig invandring i Europa. Å andra sidan får åtgärderna inte påverka asylrätten. Den realpolitiska bakgrunden till förslagen är en skandal i juni 2000 i Dover där tiotals utlänningar som olagligt införts i landet omkom under transporten i en container under omänskliga förhållanden.

Eventuella ändringar i utlänningslagen är enligt utskottet inte något problem. Det föreslagna bötesstraffet på minst 2 000 euro för varje person som befodratts däremot är det.

Utskottet har vid behandlingen av frågan ifrågasatt gemenskapens behörighet att genom ett direktiv så i detalj bestämma om sanktionens innehåll och stränghet. Av hävd har det ansetts att i ett direktiv kan tas in en bestämmelse av allmän

karaktär om att det är medlemsstaten som bestämmer om påföljderna för brott mot bestämmelserna. I praktiken kan iakttagandet av skyldigheterna leda till ett behov av att bestämma om straffrättsliga påföljder. I ett direktiv kan dock inte detaljerat bestämmas hurdana straffrättsliga sanktioner medlemsstaten skall föreskriva för brott mot bestämmelserna i direktivet. I det avseendet förefaller den föreslagna påföljden gå längre än vad som anses höra till gemenskapens behörighet, eftersom man i förslaget vill bestämma om minimibeloppet för den ekonomiska sanktionen. Enligt Finlands lagstiftning betyder en sådan ekonomisk sanktion bötesstraff.

Gemenskapens behörighet kan ifrågasättas också för att det i ett av rådets beslut från 1999 konstateras att fastställandet av arten, bestämmelserna och strängheten i fråga om påföljderna enligt artikel 26.2 i Schengenkonventionen hör till medlemsstaternas behörighet.

Utskottet har inte inom den korta tid som reserverats för riksdagsbehandlingen fått ett entydigt svar på sina förfrågningar gällande Europeiska unionens behörighet i detta ärende.

Också själva sanktionen är problematisk. Statsrådet konstaterar att den inte överensstämmer med Finlands straffrättsliga system och att förslaget därför inte kan godkännas på denna punkt. Statsrådets skrivelse bygger på att en administrativ påföljd med karaktär av straff införs i Finland. Till denna del konstaterar utskottet följande.

Lagutskottet har i två utlåtanden, det ena från 1996 och det andra från 1998, ansett att Finland med det snaraste bör bereda lagstiftning om administrativa påföljder med karaktär av straff och om administrativ kontroll samt anknytande internationellt samarbete utgående från de krav EU-bestämmelserna ställer på Finland. Utskottet påpekade samtidigt att vi saknar den instrumentuppsättning som behövs för att uppfylla kriterierna i EU-bestämmelserna och att det därmed blir svårt att leva efter utgångspunkterna och principerna i totalrevideringen av strafflagen när straffbestämmelser som inte hör hemma i strafflagen måste skrivas in där.

En sådan beredning har dock inte inletts. Det skulle vara fråga om ett tidskrävande, principiellt och omfattande projekt där flera olika aspekter bör utredas och samordnas. I fråga om principiella och praktiska problem i anslutning till en administrativ strafflag hänvisar utskottet till följande synpunkter.

— Föreläggande av straff bör basera sig på att den brottsliga gärningen är skadlig och att gärningsmannen bevisats vara skyldig till gärningen. Detta är inte möjligt i fråga om den föreslagna sanktionen.

— Den dömdes ekonomiska situation bör beaktas när böternas och samfundsböternas belopp fastställs. Inte heller denna aspekt kan beaktas i detta fall.

— Påföljder till ett fast belopp överensstämmer dåligt med grunderna för strängare och lindrigare straff.

I detta fall skulle det eventuellt vara möjligt att stifta en administrativ strafflag om ytterligare påföljder vid sidan av det nuvarande systemet, alltså en påföljd av samma typ som överlastavgift. Det är dock svårt att föreställa sig att man i Finland godkände maximistraff som är bundna till antalet personer som befodrads. Att uteslutande koppla sanktionen till antalet personer som befodrads passar inte in i det finländska systemet.

Under utskottsbehandlingen har framkommit att direktivförslaget har ändrats så att maximibeloppet för bötesstraffet bör vara minst 5 000 euro för varje person som befodrads eller en motsvarande engångssumma. Finlands representanter har föreslagit att bestämmelserna skall tolkas så att maximistraffen i vår strafflag, som inte är bundna till antalet personer som befodrads, uppfyller kraven i direktivet. Finlands tolkningsförslag har inte godkänts.

Vidare har utskottet fått kännedom om att Finland är det enda land som motsätter sig att bestämmelserna om sanktioner godkänns. En sådan situation är inte önskvärd.

Utskottet anser att riksdagen inte kan vara bunden av den uppfattning som Finlands representanter i arbetsgruppen har, eftersom riksdagen inte har reserverats tillfälle att formulera sin

ståndpunkt i tillräckligt tidigt skede av behandlingen.

Sammanfattningsvis konstaterar lagutskottet att det inte i det här skedet kan vara övertygat om att Finland kan godkänna en administrativ påföljd med karaktär av straff som tillåter att det föreslagna påföljdssystemet införs. Därför kan utskottet inte heller tillstyrka direktivförslagets artikel 4 om påföljder.

Helsingfors den 24 november 2000

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Jyri Häkämies /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /fkf

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Kaisa Vuorisalo.

Utlåtande

Lagutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

*att utskottet med hänvisning till motive-
ringen ovan inte kan tillstyrka direktiv-
förslagets artikel 4 om påföljder.*

Annika Lapintie /vänst
Veijo Puhjo /vänst
Tero Rönni /sd
Marja Tiura /saml
Lasse Virén /saml
ers. Seppo Lahtela /cent.

AVVIKANDE MENING

Möjligheterna att förhindra olaglig inresa håller på att sina. Av denna anledning borde utskottet ha förhållit sig positivt till initiativet i sin helhet.

Helsingfors den 24 november 2000

Sulo Aittoniemi /alk

