

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/1998 rd

Regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i protokollet och avtalet om Finlands anslutning till Schengenavtalen om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna och i samarbetsavtalet med Island och Norge om gradvis avskaffande av personkontroller vid de gemensamma gränserna samt med förslag till lagar som hör samman med dem

Till Utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 mars 1998 regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i protokollet och avtalet om Finlands anslutning till Schengenavtalen om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna och i samarbetsavtalet med Island och Norge om gradvis avskaffande av personkontroller vid de gemensamma gränserna samt med förslag till lagar som hör samman med dem (RP 20/1998 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Laura Yli-Vakkuri, utrikesministeriet
- avdelningschef Juhani Uusitalo, regeringsrådet Pentti Visanen, lagstiftningsrådet Pekka Järviö och överkommissarie Ari-Pekka Calin, inrikesministeriet

- lagstiftningsrådet Katariina Jahkola och lagstiftningsrådet Jukka Lindstedt, justitieministeriet.

Samband med andra handlingar

Lagutskottet har vid behandlingen av ärendet haft tillgång till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 13/1998 rd — RP 20/1998 rd) om propositionen till utrikesutskottet.

Proposition 20/1998 rd har samband med regeringens proposition 6/1997 rd med förslag till revidering av stadgandena om brott mot rättskipning, myndigheter och allmän ordning samt om sexualbrott som är ett led i totalrevideringen av strafflagen och som behandlas samtidigt i lagutskottet. Lagutskottet har med anledning av den sistnämnda propositionen hört över 70 sakkunniga. Därför har utskottet vid behandlingen av RP 20/1998 rd begränsat sig till att endast höra sakkunniga från de centrala ministerierna.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner protokollet om Finlands anslutning till avtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, avtalet om Finlands anslutning till tillämpningskonventionen till Schengenavtalet och samarbetsavtalet mellan Schengenstaterna å ena sidan och Norge och Island å andra sidan om gradvis avskaffande av personkontroller vid de gemensamma gränserna. Vidare begärs riksdagens samtycke till två förklaringar enligt Schengenkonventionen, vilka innehåller rättsliga skyldigheter som kompletterar anslutningsavtalet.

Genom anslutningsprotokollet och anslutningsavtalet blir Finland part i Schengenavtalet och Schengenkonventionen. Det centrala innehållet i Schengenavtalen är att personkontrollerna upphör mellan parterna vid de gemensamma gränserna och att enhetliga kontroller i stället tas i bruk vid Schengenområdets yttre gränser. Genom så kallade kompensatoriska åtgärder effektiviserar samarbetet mellan de myndigheter som svarar för den inre säkerheten och ordningen. De

avtalslutande parterna inför ett gemensamt informationssystem. Med det separata avtalet upprättas ett system för isländskt och norskt deltagande i Schengensamarbetet. På detta sätt garanteras kontinuiteten i den traditionella nordiska pass- och rörelsefriheten.

För Finlands del träder Schengenavtalen i kraft efter det att samtliga parter har meddelat att de fullgjort de åtgärder som godkännandet kräver. När själva tillämpningen skall inledas i Finland kommer dock att avgöras särskilt. Den sannolika starten för den praktiska tillämpningen infaller omkring 2000.

I propositionen ingår ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i anslutningsavtalet. Propositionen innehåller dessutom fem andra lagförslag. De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som avtalen och därför är det meningen att fastställa ikraftträdelse tidpunkten genom förordning. Ändringarna av strafflagen avses träda i kraft när de har antagits och stadfästs.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Lagutskottet har granskat frågan utifrån sitt behörighetsområde, särskilt i fråga om de straff- och processrättsliga bestämmelserna. Utskottet har utrett å ena sidan vilka åtgärder bestämmelserna i Schengenkonventionen förutsätter av Finland och å andra sidan hur och i vilken form de föreslagna bestämmelserna passar in i Finlands lagstiftning.

De lagstiftningsåtgärder i anslutning till internationell straffrätt som förutsätts i Schengenkonventionen

Bestämmelserna för området internationell straffrätt ingår i 2—5 kap. i Schengenkonventionen. Finlands gällande lagstiftning motsvarar i stor utsträckning samarbetsåtagandena i konventionen, eftersom

- en lag om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden, som karakteriserats som modern och vidsträckt trädde i kraft i Finland 1994, och
- Finland har anslutit sig till de viktigaste av FN:s och Europarådets konventioner om straffrättsligt samarbete.

Vissa bestämmelser i konventionen förutsätter dock sådana ändringar i lagstiftningen som ännu inte ingår i denna proposition. Avsikten är att bereda dem i samband med införandet av vissa andra internationella konventioner.

Konventionens 2 kap. gäller inbördes rättshjälp i brottmål. Ändringar som föranleds av detta kapitel ingår i propositionens femte lagförslag om ändring av 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen. Bestämmelserna i kapitlet förutsätter inga andra lagstiftningsåtgärder.

I konventionens kapitel 3 ingår bestämmelser

om principen ”ne bis in idem”. Syftet med bestämmelserna är att förhindra att ett brottmåls som har prövats på ett lagakraftvunnet sätt i en avtalsslutande stat behandlas på nytt i en annan avtalsslutande stat. Hos oss innehåller 1 kap. 13 § strafflagen en bestämmelse om en utländsk doms verkan som hinder för en ny rättegång. Bestämelsen är med tanke på förpliktelse i 3 kap. i huvudsak ändamålsenlig. Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, konventionen om så kallade gemenskapsbedrägerier, innehåller motsvarande regelverk om principen ”ne bis in idem”. Propositionen om införande av konventionen med justeringar i 1 kap. 13 § strafflagen har nyligen lämnats till riksdagen för behandling. Sedan ändringarna trätt i kraft motsvarar Finlands lagstiftning till alla delar även förpliktelse i Schengenkonventionen.

Konventionens kapitel 4 innehåller bestämmelser om utlämning för brott. Bestämmelserna kompletterar den europeiska konventionen om utlämning för brott. Finland har ratificerat konventionen. Dessutom gäller i Finland lagen från 1970 om utlämning för brott och lagen från 1960 om utlämning för brott Finland och de övriga nordiska länderna emellan. Dessutom har Europeiska unionens medlemsstater inom ramen för inrikes och rättsligt samarbete slutit två konventioner om utlämning för brott:

1) konventionen om ett förenklat förfarande för utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater och

2) konventionen om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater.

Dessa utlämningskonventioner kompletterar tidigare utlämningskonventioner mellan medlemsstaterna och åsidosätter i regel bestämmelser som strider mot dem. Vid justitieministeriet bereds en regeringsproposition för genomförande av dessa utlämningskonventioner. Avsikten är att propositioner om godkännande av konventionerna och de ändringar av lagar som dessa förutsätter skall lämnas till riksdagen i höst.

Konventionens kapitel 5 gäller överförande av verkställighet av brottmålsdom. Bestämmelserna i kapitlet kompletterar bestämmelserna i konventionen om överförande av dömda personer.

Det är fråga om att överföra en person till hans hemstat för att avtjäna ett frihetsstraff som ådömts honom. Finlands lagstiftning motsvarar huvudsakligen förpliktelse i 5 kap. i konventionen. Artikel 68 förutsätter dock ny lagstiftning. Artikeln förutsätter att ett frihetsstraff skall kunna verkställas också utan den dömda personens samtycke i den stat vars medborgare han är, om han har flytt till sin hemstat. Enligt Finlands lag är detta inte möjligt i dag utan den dömdes samtycke. Ett tilläggsprotokoll till konventionen om överförande av dömda personer, som innehåller en bestämmelse som motsvarar artikel 68, undertecknades i Europarådet i januari 1998 och avsikten är att ratificera protokollet i en nära framtid. Därefter stämmer Finlands lagstiftning överens med bestämmelserna i 5 kap. Schengenkonventionen.

Avsikten är att införa ändringarna innan Schengenavtalen träder i kraft.

Samordningen av RP 20/1998 rd och RP 6/1997 rd

Den föreliggande propositionen om godkännande av Schengenavtalen (*RP 20/1998 rd*, nedan *Schengenpropositionen*) hör ihop med propositionen med förslag till revidering av stadgandena om brott mot rättskipning, myndigheter och allmän ordning samt om sexualbrott (*RP 6/1997 rd*, nedan *propositionen om en ny strafflag*). Propositionen om en ny strafflag ingår i totalrevideringen av strafflagen, där strafflagens kapitelindelning ändras.

Gemensamma paragrafer i propositioner är vissa bestämmelser i strafflagens 16, 17 och 40 kap. samt 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen. Också förslaget till ändring av utlämningslagen innehåller en gemensam paragraf (64 b §).

Båda regeringspropositionerna har i fråga om de gemensamma paragraferna skrivits på basis av samma bestämmelser i strafflagen. I riksdagsbehandlingen bör propositionernas ikraftträdesdagar samordnas så att nu gällande bestämmelser ändras genom en lag som träder i kraft först och så att det rättsläge som skall vara det slutliga resultatet nås genom en lag som träder i kraft senare.

I *Schengenpropositionen* föreslås att den änd-

ring av strafflagen som ingår i propositionen skall träda i kraft så snart som möjligt. Under utskottsbehandlingen justerade berörda ministerier förslaget och meddelade att det är ändamålsenligare att en del av de strafflagsbestämmelser som ingår i Schengenpropositionen träder i kraft så snart som möjligt och att bestämmelser om ikraftträdandet av resten av bestämmelserna utfärdas genom förordning.

Lagutskottet anser att bestämmelserna för tydlighetens skull bör indelas i två lagar så att — de bestämmelser i Schengenpropositionen som skall träda i kraft så snart som möjligt sammanförs med propositionen om den nya strafflagen och — att de bestämmelser, vars ikraftträdande skall regleras genom förordning skall vara kvar i Schengenpropositionen som uppenbarligen börjar tillämpas först på 2000-talet.

Därför föreslår lagutskottet *i sitt betänkande om den nya strafflagen* att en del av de gemensamma paragraferna justeras så att också de synpunkter som framförs i Schengenpropositionen kommer att beaktas. Principen har varit att också sådana författningsändringar som följer av Schengenavtalen, men där hänvisningar till Schengenavtalen inte förekommer, skall ingå i totalrevideringen av strafflagen. Vid sammanjämkningen av lagförslagen har man varit tvungen att följa den nya systematiseringen av kapitlen och paragrafordningen och paragrafnumreringen som har anpassats till detta.

Betänkandet om den nya strafflagen behandlas i lagutskottet samtidigt med detta utlåtande. Avsikten är att betänkandet godkänns i riksdagens plenum i vår och att lagarna skall träda i kraft den 1 januari 1999. Det förfarande som lagutskottet föreslår medför att också propositionen om den nya strafflagen skall godkännas i riksdagen före Schengenpropositionen.

Schengenregelverkets verkningar

Schengenregelverket är ett svårt och komplicerat komplex. I motiveringen till regeringens proposition har detta beaktats vid bedömningen av avtalets verkningar. I motiveringen talas bland annat om betydande merkostnader för polisen. Moti-

veringen tar dock inte hänsyn till att polisens ökade arbetsuppgifter också sysselsätter åklagar- och domstolsväsendet. Lagutskottet upprepar den anmärkning som det i flera sammanhang har gjort, nämligen vikten av att anslå tillräckliga resurser speciellt för åklagarväsendet men också för rättsväsendet.

Detaljmotivering

3. Lag om ändring av utlänningslagen

I *Schengenpropositionen* föreslås att 64 b § utlänningslagen ändras till en hänvisningsbestämmelse, eftersom substansen i paragrafen föreslås övergå till strafflagen.

Också *i propositionen om en ny strafflag* ingår samma förslag om ändring av 64 b § utlänningslagen. Lagutskottet kommer i sitt betänkande om den nya strafflagen att tillstyrka ändringsförslaget.

När ändringen genomförs redan i samband med den nya strafflagen blir förslaget i Schengenpropositionen om ändring av 64 b § onödigt. Lagutskottet konstaterar

att paragrafen i lagförslaget bör strykas och ingressen korrigeras med anledning av detta.

4. Lag om ändring av strafflagen

16 kap. Om brott mot offentlig myndighet och allmän ordning

Kapitelrubriken. I propositionen om en ny strafflag föreslås att kapitelrubriken ändras till *Om brott mot myndigheter*. Lagutskottet konstaterar

att den nya rubriken för 16 kap. strafflagen bör beaktas i Schengenpropositionen.

16 kap. 1 §. Paragrafen stadgar om kriminalisering av våldsamt motstånd mot tjänsteman. Den som använder våld eller hotar använda våld mot tjänsteman gör sig skyldig till våldsamt motstånd mot tjänsteman.

I *Schengenpropositionen* föreslås att paragrafen ändras så att kriminalisering av våldsamt motstånd mot tjänsteman utsträcks också till en

gärning som riktas mot en Schengentjänsteman när han utför gränsöverskridande övervakning eller förföljande.

I *propositionen om en ny strafflag* ingår bestämmelsen om våldsamt motstånd mot tjänsteman fortfarande i 16 kap. 1 § men det föreslås att rekvisitet skrivs om. Lagutskottet föreslår i sitt betänkande om den nya strafflagen att brottet skall delas in i två straffbestämmelser samt att vissa preciseringar görs i paragrafen.

Lagutskottet framhåller

att substansen i Schengenpropositionen — att paragrafen utsträcks att också skydda de tjänstemän som avses i Schengenkonventionen — i samband med Schengenpropositionen bör fogas till 16 kap. 1 § 2 mom. strafflagen, men formulerad så att den passar in i 16 kap. 1 §. Formuleringen kan förkortas i förhållande till propositionen, eftersom definitionen på de tjänstemän som avses i Schengenkonventionen tas in på ett annat ställe i lagen.

Lagutskottet föreslår i sitt betänkande om den nya strafflagen att en ny 2 § *Motstånd mot tjänsteman* fogas till 16 kap. gällande gärningar som är lindrigare än grundrekvisitet. Utskottet föreslår att paragrafen skrivs på samma sätt som straffbestämmelser om andra motsvarande brott. För motstånd mot tjänsteman döms, om gärningen, med beaktande av att våldet eller hotet varit ringa eller andra omständigheter vid brottet, bedömt som helhet har begåtts under förmildrande omständigheter. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader.

Formuleringen av den nya 2 § leder till att paragrafen som sådan kan tillämpas på Schengentjänstemännen när Schengenregelverket träder i kraft.

16 kap. 13 §. Paragrafen föreskriver om straffbarhet för utlovande, erbjudande eller givande av muta till tjänsteman.

I *Schengenpropositionen* föreslås att paragrafen kompletteras med att utlovande, erbjudande eller givande av muta till Schengentjänsteman är straffbart.

I *propositionen om en ny strafflag* föreslås att bestämmelsen i 16 kap. strafflagen om givande av

muta skall kompletteras med att utlovande, erbjudande eller givande av muta till en anställd hos Europeiska gemenskaperna är straffbart. I betänkandet om den nya strafflagen ingår de paragrafer i vilken det föreslås en smärre justering, som 13 § i 16 kap.

Lagutskottet anför

att substansen i Schengenpropositionen — att paragrafen om muta tillämpas också på tjänstemän som avses i Schengenkonventionen — bör fogas till 16 kap. 13 § 1 mom. i den nya strafflagen.

16 kap. 28—30 §. I *Schengenpropositionen* föreslås att utlänningslagens 64 b §, som gäller ordnande av olaglig inresa, skall överföras till strafflagen (SL 16:28) med samma innehåll i sak, eftersom paragrafen innebär ett hot om fängelsestraff. Paragrafen förutsätter att en olaglig inresa har ordnats i syfte att skaffa någon nytta.

I Schengenpropositionen föreslås vidare att det med anledning av artikel 26 i Schengenkonventionen till strafflagen fogas en paragraf om brott mot inresebestämmelserna (SL 16:29). Konventionen förpliktar de avtalslutande parterna att införa sanktioner mot transportörer, som till deras territorium från tredje land befördar utlänningar utan nödvändiga resedokument. I den föreslagna straffbestämmelsen förutsätts inte att gärningen har utförts i syfte att skaffa nytta.

I *propositionen om en ny strafflag* föreslås en motsvarande ändring i strafflagen så att paragrafen (17:8) har samma rubrik men delvis ett annat innehåll. Enligt denna paragraf bör en olaglig inresa ha ordnats i syfte att skaffa ekonomisk vinning. I propositionen om den nya strafflagen finns inte någon motsvarande paragraf om kriminalisering av brott mot inresebestämmelserna. Skillnaderna i de föreslagna bestämmelserna beror huvudsakligen på bestämmelserna i Schengenkonventionen.

Båda propositionerna innehåller dessutom en bestämmelse som möjliggör åtalseftergift i vidare omfattning än strafflagens allmänna bestämmelser om åtgärds eftergift, i SL 16:30 *Schengenpropositionen* och SL 17:27 *propositionen om en ny strafflag*.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om Schengenpropositionen (GrUU 13/1998 rd — RP 20/1998 rd) bedömt den föreslagna bestämmelsen om brott mot inresebestämmelserna. Efter att ha påpekat att formuleringen av artikel 26 i Schengenkonventionen inte kräver några straffrättsliga påföljder anser utskottet att den fria formuleringen av straffbestämmelsen utgör ett problem i förhållande till förpliktelseerna i internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna och 7 § 4 mom. regeringsformen. Enligt bestämmelsen får en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas om han på grund av detta hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

Den föreslagna paragrafen om åtgärdseftergift är enligt grundlagsutskottet av betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt paragrafen behöver åtal inte väckas eller straff dömas ut, om det med beaktande av de omständigheter som lett till brottet bör anses att gärningen är ursäktlig. Vid bedömningen av om brottet är ursäktligt bör man särskilt beakta gärningsmannens bevekelsegrunder samt de förhållanden i utlänningsens hemland eller i det land där han är stadigvarande bosatt som påverkar hans säkerhet.

I sitt utlåtande kommer grundlagsutskottet fram till ”att effekten av den föreslagna regleringen stämmer överens med grundlagen”. Enligt grundlagsutskottet bör det dock med hänsyn till legalitetsprincipen i 6 a § regeringsformen anses mycket exceptionellt att hänsynstagande till de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna vid tillämpningen av en bestämmelse om åtgärdseftergift antas få så stor betydelse som motiveringen till propositionen låter förstå. Lagtekniskt sett, också med avseende på 6 a § regeringsformen, vore det lämpligt att genom en precisering av brottsrekvisitet försöka reducera de eventuella situationer där bestämmelsen om åtgärdseftergift måste tillämpas.

Lagutskottet föreslår i sitt betänkande om den nya strafflagen för att uppfylla förpliktelseerna i Schengenkonventionen, beakta grundlagsutskottets utlåtande samt för att sammanjämka och klargöra de föreslagna bestämmelserna att bestämmelserna om ordnande av olaglig inresa,

brott mot inresebestämmelserna och åtgärdseftergift tas in i 17 kap. 8 § som formulerats om. Paragrafen kan då inte innehålla kravet på ekonomisk vinning eller nytta.

Lagutskottet framhåller att 17 kap. 8 § i betänkandet om den nya strafflagen bör få följande lydelse:

8 §

Ordnande av olaglig inresa

Den som (*utesl.*)

1) för in eller försöker föra *in i Finland* en utlänning som inte har sådant pass, visum eller uppehållstillstånd som krävs för inresa,

2) ordnar eller förmedlar transport till Finland för en utlänning som avses i 1 punkten eller

3) till någon annan överlåter ett falskt eller förfalskat pass *eller ett pass som utfärdats för någon annan*, visum eller uppehållstillstånd för att användas i samband med inresa,

skall för *ordnande av olaglig inresa* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Som ordnande av olaglig inresa betraktas inte en gärning vilken bedömd som en helhet bör anses har begåtts av godtagbara skäl, särskilt med beaktande av gärningsmannens bevekelsegrunder samt sådana förhållanden i utlänningsens hemland eller i det land där han stadigvarande är bosatt som påverkar hans säkerhet. (Nytt 2 mom.)

Eftersom förutsättningarna i Schengenkonventionen uppfylls redan i den nya strafflagen, krävs det inga nya lagstiftningsåtgärder i samband med Schengenpropositionen. Lagutskottet konstaterar

att de föreslagna bestämmelserna (SL 16:28—30) bör strykas i lagförslaget eftersom de är onödiga.

Som komplettering till motiveringen till paragrafen framför utskottet dessutom följande:

— medborgare i EU- och EES-staterna har

enligt artikel 8 a i EG-fördraget rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Därför är paragrafen inte tillämplig på EU-medborgarnas flyttning från en medlemsstat till en annan.

— Förpliktelserna för transportörer i Schengenkonventionen gäller endast trafik från tredje land till Finland, men däremot inte till exempel land- eller sjötrafik mellan Sverige och Finland. Sålunda medför Schengenkonventionen inte att till exempel en transportör, som bedriver trafik mellan Finland och Sverige, vore skyldig att vidta åtgärder för att försäkra sig om att de som reser med hans bussar eller fartyg har dokument som krävs för inresa. I fråga om landsvägstrafik gäller skyldigheten dessutom bara transport av grupper. Motsvarande skyldighet kan naturligtvis inte läggas på en busschaufför eller den som hör till besättningen på ett fartyg, och dessa personer kan därför inte anses göra sig skyldiga till den i punkt 1 avsedda gärningen även om det bland passagerarna skulle finnas personer som inte har de dokument som krävs för inresa. Ordnande av olaglig inresa är ett brott som förutsätter uppsåt. Straffrättsligt ansvar på grund av försummelse förutsätter att gärningsmannen har en särskild skyldighet att förhindra olaglig inresa. En annan sak är att de ovan nämnda nog kan göra sig skyldiga till ett brott som avses i paragrafens 2 punkt, om de aktivt ordnar en transport till Finland för utlänningar som saknar dokument för inresa.

16 kap. 31 §. I *Schengenpropositionen* föreslås att till strafflagen fogas en ny paragraf som preciserar vad som avses med en främmande stats tjänsteman enligt Schengenkonventionen.

I *propositionen om den nya strafflagen* finns en definitionsbestämmelse. Där klargörs begreppet en anställd hos Europeiska gemenskaperna. Denna paragraf är 20 § i 16 kap. i den nya strafflagen.

Laguskottet framhåller

att substansen i Schengenpropositionen — definitionen av tjänsteman som avses i Schengenkonventionen — bör fogas som ett nytt 2 mom. till 20 § 16 kap. i den nya strafflagen och så formulerad att den pas-

sar in i paragrafen. De första orden i den nya 2 mom. kursiveras för att momentet skall bli lika formulerat som i den nya strafflagen.

16 kap. 32 §. Bestämmelsen om juridiska personers straffansvar ingår i 16 kap. 16 § i den gällande strafflagen.

I *Schengenpropositionen* föreslås att bestämmelsen flyttas och kompletteras så att paragrafen också kan tillämpas på juridiska personer som bryter mot bestämmelserna om inresa.

I *propositionen om den nya strafflagen* finns motsvarande bestämmelse om juridiska personers straffansvar i 17 kap. I laguskottets betänkande om den nya strafflagen blir bestämmelsen 24 § i 17 kap. Utskottet föreslår att ordnande av olaglig inresa — ett brott i fråga om vilket bestämmelserna om ordnande av olaglig inresa och brott mot inresebestämmelserna slagits samman — med hänsyn tillförpliktelsen enligt Schengenkonventionen skall omfattas av straffansvaret för juridiska personer.

I laguskottets betänkande om den nya strafflagen konstateras följande i fråga om juridiska personers straffansvar.

”Såsom ovan framgick kräver Schengenkonventionen inte att de straffrättsliga påföljderna utsträcks till transportörer som befordrar utlänningar utan nödvändiga resedokument till landet. I proposition 20/1997 rd föreslås dock att gärningen skall kriminaliseras och att juridiska personers straffansvar skall gälla för det. Denna exceptionella utvidgning av det straffrättsliga påföljdssystemet har blivit nödvändig för att inga andra påföljder, till exempel administrativa påföljder av straffkaraktär används i Finland.

Straffansvar för juridiska personer infördes 1995. Det nya straffet, samfundsbot, användes som påföljd endast för vissa rätt sällsynta och relativt allvarliga typer av brott. Laguskottet fann det motiverat (LaUB 23/1994 rd) att införandet av den nya straffrättsliga påföljden skulle ske försiktigt och när praktiska erfarenheter av samfundsboten hade vunnits, skulle frågan om vilka brott som skall höra till dess tillämpningsområde tas till förnyad prövning. I motiveringen

till proposition 20/1998 rd ingår ingen sådan bedömning.

Samfundsbot har funnits att tillgå under en relativt kort tid och har utnyttjats i blygsam omfattning. Orsaken är uppenbarligen att det krävs en i högsta grad komplicerad rättslig prövning och ett lika komplicerat beslutsfattande för att man skall kunna döma till samfundsbot.

Kriminalpolitiskt sett är det inte rationellt att utsträcka juridiska personers straffansvar till ett med böteshot förenat brott mot inresebestämmelser. Denna uppfattning kvarstår trots att lagutskottet föreslår att brott mot inresebestämmelser och ordnande av olaglig inresa slås samman till en brottsbestämmelse med maximistraftet fängelse i två år.

Att juridiska personers straffansvar utsträcks till ordnande av olaglig inresa måste ses som ett exceptionellt arrangemang som följer av Finlands internationella åtaganden, men vars berättigande kräver ett nytt övervägande senare. Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt (LaUU 5/1996 rd — U 4/1996 rd) 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 påpekar i detta sammanhang också 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.”

Lagutskottet konstaterar

att den föreslagna paragrafen (SL 16:32) bör strykas ur lagförslaget som onödig.

49 kap. 9 §. Paragrafen innehåller kompletterande bestämmelser om tillämpningsområdet för tjänstebrott.

I *Schengenpropositionen* föreslås att paragrafen kompletteras med ett nytt 3 mom., enligt vilket strafflagens bestämmelser om tjänstebrott om tagande av muta, om mutförseelse och om förverkandepåföljd också skall tillämpas när

gärningsmannen är en tjänsteman som avses i Schengenkonventionen.

I *propositionen om den nya strafflagen* föreslås att till strafflagens 40 kap. fogas en motsvarande bestämmelse om anställda hos Europeiska gemenskaperna. I lagutskottets betänkande om den nya strafflagen föreslås att bestämmelsen placeras i 9 § i 40 kap.

Lagutskottet anför

att 9 § 3 mom. i 40 kap. i den nya strafflagen i samband med Schengenpropositionen bör kompletteras med substansen i Schengenpropositionen: i bestämmelsen om tillämpningsområdet skall också ingå tjänstemän som avses i Schengenkonventionen.

Ikraftträdelsebestämmelsen. I Schengenpropositionen föreslås att lagen om ändring av strafflagen skall träda i kraft på en bestämd dag så snart som möjligt efter att lagen har antagits och stadfästs. Med hänvisning till det ovan anförda framhåller lagutskottet

att ikraftträdelsebestämmelsen bör ändras så att lagen om ändring av strafflagen träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

5. Lag om ändring av 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen

1 §. *Förutsättningar för husrannsakan.* Enligt gällande lag är en förutsättning för husrannsakan att det strängaste straffet för det misstänkta brottet är fängelse i mer än sex månader. Paragrafen innehåller dock en förteckning över brott där husrannsakan är möjlig även om det strängaste straffet inte överstiger fängelse i sex månader.

I *Schengenpropositionen* föreslås en lindring av förutsättningarna för husrannsakan till följd av artikel 51 i Schengenkonventionen. Enligt ändringsförslaget skall det strängaste straffet för det misstänkta brottet vara fängelse i minst sex månader.

I *propositionen om den nya strafflagen* ingår också förslag till ändring av samma paragraf. Brottsförteckningen i paragrafen föreslås bli kompletterad med innehav av barnpornografisk bild.

Under behandlingen av *propositionen om den nya strafflagen* i utskottet lades det fram förslag om att det strängaste straffet, som tillåter straffrättsliga tvångsmedel, skulle höjas för flera brott. Att det anförts så många anmärkningar beror på att en av de brottskalor som ingår i revideringen av strafflagen sträcker sig från böter till fängelse i sex månader, vilket i regel inte möjliggör husrannsakan. Utskottet föreslår inga ändringar i straffskalorna för att möjliggöra tvångsmedel, eftersom skalorna skall slås fast utifrån brottens skadlighet och klandervärdhet, det vill säga utgående från deras straffvärde och inte med stöd av möjligheterna att tillgripa straffrättsliga tvångsmedel. Däremot föreslår lagutskottet med hänvisning till bestämmelserna i Schengenkonventionen att gränsen för det strängaste straffet som är en förutsättning för husrannsakan sänks enligt förslaget i Schengenkonventionen och att de

brott för vilka det strängaste straffet är fängelse i minst sex månader stryks i brottsförteckningen.

I samband med Schengenpropositionen behövs det inte efter detta några lagstiftningsåtgärder. Lagutskottet konstaterar

att det femte lagförslaget i Schengenpropositionen bör förkastas.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför lagutskottet värdsamt

att 64 b § i det tredje lagförslaget bör strykas, varvid lagförslagets ingress också bör ändras,

att det femte lagförslaget bör förkastas och

att det fjärde lagförslaget bör godkännas med följande ändringar:

4.

Lag

om ändring av strafflagen

I enlighet med Riksdagens beslut

ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 16 kap. 1 § 2 mom. och 13 § 1 mom. samt 40 kap. 9 § 3 mom. sådana de lyder i lag 1, fogas till 16 kap. 20 §, sådan den lyder i nämnda lag 1, ett nytt 2 mom. som följer:

16 kap.

Om brott mot myndigheter

1 §

Våldsamt motstånd mot tjänsteman

För våldsamt motstånd mot tjänsteman skall också den dömas som förfar på det sätt som nämns i 1 mom. mot en tjänstgörande krigsman, en främmande stats tjänsteman som avses i Schengen-

konventionen eller mot den som på en tjänstemans begäran eller med hans samtycke bistår tjänstemannen i en tjänsteåtgärd som innefattar utövning av offentlig makt.¹

13 §

Givande av muta

Den som till en tjänsteman, en offentligt anställd arbetstagare, en krigsman, en anställd hos Europeiska gemenskaperna eller en främmande

¹ Med kursivering anges skillnaderna i förhållande till propositionen och med understrykning tillägg i förhållande till den nya strafflagen.

stats tjänsteman som avses i Schengenkonventionen (*utesl.*) utlovar, erbjuder eller ger en gåva eller annan förmån som är avsedd för honom själv eller någon annan och som påverkar eller syftar till eller är ägnad att påverka hans verksamhet i nämnda förhållande (anställningsförhållandet), skall för givande av muta dömas till böter eller fängelse i högst två år.

20 § (Ny)

Definition

Med en främmande stats tjänsteman enligt Schengenkonventionen avses en tjänsteman hos en avtalsslutande part i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna och Islands och Norges tjänstemän som på finskt territorium utför övervakning eller förföljande som avses i artiklarna 40 och 41 i Schengenkonventionen. (Nytt 2 mom.)

28—32 §

(*Utesl.*)

40 kap.

Om tjänstebrott och brott som begås av offentligt anställda arbetstagare

9 §

Tillämpningsbestämmelse

Vad som bestäms i 1—4 § i detta kapitel tillämpas också när gärningsmannen är *en anställd hos Europeiska gemenskaperna eller en i 2 mom. Schengenkonventionen* avsedd främmande stats tjänsteman enligt 16 kap. 20 § 1 mom.

Ikraftträdelsebestämmelsen

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

Helsingfors den 27 maj 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /cent
Juhani Alaranta /cent
Janina Andersson /gröna
Toimi Kankaanniemi /fkf
Juha Karpio /saml
Anne Knaapi /saml

Pekka Kuosmanen /saml (delvis)
Annika Lapintie /vänst (delvis)
Kari Myllyniemi /cent
Reino Ojala /sd
Heikki Rinne /sd
Pekka Saarnio /vänst
Säde Tahvanainen /sd
Jukka Tarkka /ungf.

AVVIKANDE ÅSIKT 1

I sitt utlåtande om Schengenavtalen tillstyrker lagutskottet propositionen med vissa justeringar. Den grundläggande målsättningen för avtalsarrangemangen är sakliga men den innehåller också svåra problem.

Schengenavtalen avskaffar kontroller vid de inre gränserna för de länder som omfattas av avtalen. Detta förutsätter att övervakningen av de yttre gränserna överallt sköts noggrant. Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att det inte finns några garantier för detta. Dessutom är det nödvändigt att man i Schengenområdet både kan och vill satsa kraftigt på att motarbeta brottsligheten, speciellt narkotikabrottsligheten. Det finns inga garantier för detta heller.

En omsorgsfull skötsel av nämnda frågor och anvisande av tillräckliga resurser i områdets alla länder är nödvändigt innan man helt kan slopa

gränskontrollen vid de inre gränserna. Annars blir det allvarliga konsekvenser bland annat i fråga om brottslighet.

Lagutskottet godkände inte i sitt utlåtande ett uttalande där två viktiga villkor ställdes för att avtalen skall kunna införas.

Till utskottets utlåtande bör fogas följande uttalande:

Utskottet förutsätter att Schengenavtalen träder i kraft i Finland först när det finns garantier för att övervakningen av de yttre gränserna i alla länder inom området är ändamålsenligt arrangerad och åtgärderna för att motarbeta narkotikabrottslighet och annan allvarlig brottslighet är på en hållbar nivå.

Helsingfors den 27 maj 1998

Toimi Kankaanniemi /fkf
Kari Myllyniemi /cent
Juhani Alaranta /cent

AVVIKANDE ÅSIKT 2

Utskottet borde i avsnittet "Utskottets ställningstaganden/Allmän motivering" på sidan 3 ha intagit följande ställningstagande:

Utskottet anser att godkännande och införande av Schengenkonventionen är ett betydande steg mot en europeisk förbundsstat.

Jag godtar inte 2 mom. om kriminalisering av olaglig inresa (den nya strafflagen 17;18). Jag anser att det är onödigt och till och med skadligt

att bestämmelsen om åtgärdseftergift ingår i 2 mom. i lagrummet. Finlands strafflag har en allmän bestämmelse om detta och intagande av den i en enskild paragraf kan försvåra tillämpningen av lagen och till och med helt urvattna dess avsikt. Därför föreslog jag i utskottet i samband med behandlingen av den nya strafflagen att 2 mom. skulle strykas.

Jag omfattar rdm. Kankaanniemis avvikande åsikt 1 till den del den gäller uttalandet i motiveringen om införande av konventionen.

Helsingfors den 27 maj 1998

Sulo Aittoniemi /cent

Jag omfattar rdm. Aittoniemis avvikande åsikt

Helsingfors den 27 maj 1998

Kari Myllyniemi /cent