

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 18/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 17 kap. 7 och 8 § i strafflagen samt av 72 § i gränsbevakningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 november 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 17 kap. 7 och 8 § i strafflagen samt av 72 § i gränsbevakningslagen (RP 164/2013 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Lena Andersson, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Veli-Pekka Rautava och lagstiftningssekreterare Karoliina Hyttinen, utrikesministeriet

- gränsbevakningsöverinspektör Silja Hallenberg, inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning
- tingsdomare Jukka Huunonen, Vanda tingsrätt
- statsåklagare Jorma Äijälä, Riksåklagarämbetet
- överinspektör Elisa Alho-Kulström, Migrationsverket
- advokat Tiina Haapa-aho, Finlands Advokatförbund
- ombudsman Elina Castrén, Flyktingrådgivningen rf.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— inrikesministeriets migrationsavdelning
— professor Kimmo Nuotio.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i strafflagens bestämmelser om ordnande av olaglig inresa och riksgränsbrott samt gränsbevakningslagens bestämmelser om gränsbevakningsförseelse.

Enligt förslaget är det som ordnande av olaglig inresa straffbart att i landet föra in en utlänning, om de resedokument, visum, uppehållstillstånd eller något annat med ett resedokument jämförbart dokument som krävs för utlänningens inresa har fått av en myndighet genom att ge osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla för beviljandet av dokumentet, ge-

nom att muta myndigheten eller genom våldsam motstånd mot tjänsteman. I förslaget föreskrivs också för tydlighetens skull att det är straffbart att föra in en utlänning, om ett dokument som krävs för dennes inresa är falskt, förfalskat eller har beviljats någon annan person. Kriminaliseringen av försök till ordnande av olaglig inresa utsträcks att gälla dessa gärningar.

Det föreslås dessutom bli straffbart som ordnande av olaglig inresa att överlåta dokument som avses ovan till en utlänning som reser in i landet. Också ordnande av transport av en utlän-

ning som har ett ovan avsett dokument som är falskt, förfalskat eller har beviljats någon annan eller som har fått på det ovan beskrivna sättet föreslås vara straffbart.

Den förteckning över dokument som krävs för inresa som finns i paragrafen om ordnande av olaglig inresa preciseras med hänsyn till utvecklingen av regleringen i Europeiska unionen för de dokument som krävs för inresa. Motsvarande ändring görs i strafflagens paragraf om riksgränsbrott.

Enligt förslaget förtydligas paragrafen om ordnande av olaglig inresa så att där anges vilka av gärningsmannens bevekelsegrunder som särskilt ska beaktas vid helhetsbedömningen av om

gärningen är så godtagbar att den inte ska leda till straff.

Hänvisningen i paragrafen om riksgränsbrott till den upphävda lagen om gränsszon föreslås bli ändrad till en hänvisning till gränsbevakningslagen och till dess bestämmelser om att röra sig på gränsszon eller vistas på förbjudet eller tillståndsbelagt område där och om vissa åtgärder och förfaringsätt. Samtidigt föreslås en ändring av gränsbevakningslagen så att motsvarande gärningar inte längre är straffbara som gränsszonsförseelser. En gränsszonsförseelse är i fortsättningen straffbar endast om den är uppsåtlig.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Regeringen föreslår att tillämpningsområdet för bestämmelserna om ordnande av olaglig inresa (17 kap. 8 § i strafflagen) utvidgas till fall där någon för in en utlänning i landet och de resedokument, visum, uppehållstillstånd eller något annat med ett resedokument jämförbart dokument har fått av en myndighet genom att ge osanna eller vilseledande uppgifter. Det föreslås dessutom att till paragrafen fogas en ny 2 punkt. Enligt den döms för ordnande av olaglig inresa den som för in eller försöker föra in en sådan utlänning i Finland eller genom Finland till ett annat land som har ett ovan avsett dokument som är falskt, förfalskat eller har beviljats någon annan, eller som har fått av en myndighet genom att ge osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla för beviljande av dokumentet, genom att muta myndigheten eller genom våldsam motstånd mot tjänsteman. Vidare föreslår regeringen vissa ändringar och preciseringar i anknytning till ändringarna ovan.

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar, men med följande kommentarer.

Behovet att kriminalisera givande av osanna uppgifter

Straffbestämmelsen om ordnande av olaglig inresa fick sin nuvarande utformning 1998 då man i bestämmelsen strök kravet på att gärningen ska begås i syfte att uppnå ekonomisk vinning. Det lagförslag som nu behandlas innebär ingen utvidgning av tillämpningsområdet i fråga om kretsen av gärningsmän, som får en högst allmän definition.

Kriminaliseringsåläggandet i tilläggsprotokollet till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (den s.k. Palermo-konventionen, FördrS 18—20/2004) om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (FördrS 70—71/2006) gällde endast organiserad brottslighet men under de förutsättningar som nämns i strafflagen kan i princip vem som helst göra sig skyldig till ordnande av olovlig inresa.

Den ändring som propositionen medför har nationella bevekelsegrunder för att gärningar vars klandervärdhet kan jämföras med de gärningar som redan nu nämns i lagen ska kunna bestraffas. Lagutskottet har sett detta som motiverat.

Arbetsgivarens ansvar

Hörandet av sakkunniga gav vid handen att den nya bestämmelsen kan bli tillämplig även i en helt vanlig arbetsgivares verksamhet när denne anställer utlänningar, om ett villkor för den anställdas uppehållstillstånd är att arbetsgivaren har lämnat in en sådan utredning och försäkran som avses i 73 § i utlänningslagen.

Bestämmelsen om ordnande av olaglig inresa är allmänt tillämplig, vilket innebär att det även i fråga om den nya 1 mom. 2 punkten blir öppet vem eller vilken aktör som ger den myndighet som beviljar resedokumentet en för beviljandet betydelsefull osann eller vilseledande uppgift. Beroende på situationen kan uppgiften lämnas av den inresande utlänningen själv eller av en utomstående såsom arbetsgivaren eller en privatperson eller ett företags representant som bjudit in utlänningen till landet.

Bestämmelsen om ordnande av olaglig inresa kan emellertid tillämpas bara om alla andra förutsättningarna för straffbarhet som nämns i bestämmelsen uppfylls. Gärningen ska vara uppsåtlig och den felaktiga uppgiften betydelsefull för beviljandet av resedokumentet. Om arbetsgivaren lämnar osanna eller vilseledande uppgifter om viktiga anställningsvillkor såsom avlöningen kan gärningen vara straffbar, om löneuppgiften bedöms vara betydelsefull för själva prövningen av uppehållstillståndet. Men arbetsgivaren måste samtidigt också "föra in eller försöka föra in" utlänningen i landet på det sätt som nämns i bestämmelsen. På s. 13—14 i propositionsmotiven redogörs för rättspraxis när det gäller att "föra in" i landet och konstateras att "bedömningen av hurudana åtgärder i praktiken som införsel av en utlänning i enskilda fall kan innebära i situationer som gäller den nu föreslagna utvidgningen av straffbarheten faller på samma sätt som nu i sista hand att bedömas av rättspraxis." Det kan t.ex. vara fråga om att ordna transport, finansiera eller vara behjälplig med dessa.

Konsekvensen av asylansökan

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska som ordnande av olaglig inresa inte betraktas en gärning, som särskilt med beaktande av gärningsmannens bevekelsegrunder som har samband med humanitära skäl eller nära familjeförhållanden samt sådana förhållanden i utlänningens hemland eller i det land där han eller hon är stadigvarande bosatt som påverkar hans eller hennes säkerhet, som helhet bedömd bör anses ha begåtts av godtagbara skäl. Bestämmelsen föreslås alltså preciserad så att där såsom incitament som ska beaktas nämns de som sammanhänger med gärningsmannens humanitära bevekelsegrunder eller nära familjeförhållanden. Preciseringen gör att bestämmelsen blir mindre tolkbar.

Flera sakkunniga som utskottet har hört har understrukt att aktörer som av humanitära skäl hjälper personer som söker internationellt skydd inte kan anses göra sig skyldiga till ordnande av olaga inresa. Av förarbeten till motsvarande svensk lagstiftning och av praxis i Sverige att döma är ideell verksamhet som handlar om att hjälpa utlänningar in i landet när de har för avsikt att genast efter inresan söka asyl inte att anse som straffbar.

Lagutskottet anser att såväl straffbestämmelsen om ordnande av olaglig inresa som bestämmelsen om när gärningen inte är straffbar ska ges en vid tolkning, eftersom straffansvaret omfattar alla och envar och inte bara de som är delaktiga i organiserad kriminalitet. På s. 16 i propositionsmotiven sägs det att när det gäller en utlänning som hjälpts in i landet kan beviljande eller förvägrande av internationellt skydd naturligtvis för sin del påverka domstolens bedömning av de förhållanden i utlänningens hemland som påverkar hans eller hennes säkerhet samt huruvida biståndet av dennes inresa har skett av humanitära skäl. Enligt propositionen kan man sålunda vid helhetsbedömningen av gärningen i förekommande fall fästa avseende vid om utlänningen har beviljats asyl eller inte när man prövar gärningens straffbarhet. Det är motiverat och rationellt att i det enskilda fallet lämna prövningsrätten till domstolen. Men enligt lagutskot-

tet får regleringen ändå inte utgöra ett allmänt hinder för syftet att skydda asylsökande.

Familjeförhållanden

Vid utfrågningen av sakkunniga uppmanades lagutskottet tänka igenom om det enskilda fallets karaktär eller familjeförhållandena mellan gärningsmannen och utlänningen ska tillmätas större betydelse vid prövningen av klandervärdheten i ordnandet av olaglig inresa. Det har föreslagits att i synnerhet när de gäller familjeförhållanden skulle det vara nödvändigt att precisera vilka personer som omfattas av bestämmelsen.

Lagutskottet menar att frågan om gärningens karaktär och gärningsmannens relation till den utlänning som hjälpts in i landet måste avgöras från fall till fall. En utlännings bakgrund och förhållanden i ursprungslandet kan variera (humanitära skäl) såsom även t.ex. släktskapsförhållandet (nära familjeförhållande) till den som ordnat inresan. Ingendera grunden kan anses ha företräde.

På s. 27 i propositionsmotiven definieras begreppet nära familjeförhållanden. På denna punkt hänvisas det till motsvarande bestämmelser i utlänningslagen för att det inte ska uppkomma någon konflikt mellan bestämmelserna. Lagutskottet ser inte något behov av en närmare definition av nära familjeförhållanden.

Samband med internationella överenskommelser

Av propositionen framgår att de bestämmelser som nu föreslås bli ändrade har samband med många internationella överenskommelser. Enligt utredning till utskottet har sambandet uppmärksammat också när propositionen bereddes.

Lagutskottet lyfter här särskilt fram artikel 31.1 i Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968) enligt vilken de fördragsslutande staterna inte får för olovliginresa eller olovligt uppehåll bestraffa en flykting, som anlänt direkt från ett område där hans liv eller frihet var i fara och som utan tillstånd inrest eller uppehåller sig inom den fördragsslutande statens område, under förutsätt-

ning att flyktingen utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olovliga inresa eller sitt olovliga uppehåll.

Bestämmelserna i den så kallade flyktingkonventionen har beaktats i propositionen (s. 5) i den utsträckning som de har ansetts relevanta i detta sammanhang. I motiven hänvisas det i samband med flyktingkonventionen till artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Artikel 18 har följande lydelse: "Rätten till asyl ska garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 och protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och i enlighet med fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt."

Lagutskottet konstaterar att enligt propositionsmotiven är ett syfte med bestämmelserna om olaglig inresa att bekämpa människohandel. Artikel 20 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (FördrS 43-44/2012) innehåller en förpliktelse att kriminalisera anskaffning eller tillhandahållande av rese- eller identitetshandling, att behålla, undanröja, dölja, skada eller förstöra en annan persons rese- eller identitetshandling när gärningarna begås i syfte att möjliggöra människohandel. Enligt lagutskottets uppfattning innebär översynen av bestämmelserna på det sätt som avses i propositionen samtidigt åtgärder mot människohandel i överensstämmelse med den nämnda konventionens mål. Men bestämmelserna om ordnande av olaglig inresa ska ändå i första hand tolkas självständigt utan koppling till strafflagens bestämmelser om människohandel, trots att samma aktörer kan göra sig skyldiga till bägge brotten. Artikel 20 i konventionen om människohandel nämner förfälskade handlingar men ställer inte krav på kriminalisering av lämnande av osanna uppgifter till myndigheterna i syfte att skaffa handlingarna, vilket är det huvudsakliga innehållet i denna proposition.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 11 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. James Hirvisaari /ml
Arja Juvonen /saf
Suna Kymäläinen /sd
Antti Lindtman /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Jaana Pelkonen /saml
Arto Pirttilahti /cent
Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Oras Tynkkynen /gröna
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.