

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

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I propositionen föreslås det ändringar i strafflagens bestämmelser om ordnande av olaglig inresa och riksgränsbrott samt gränsbevakningslagens bestämmelser om gränsbevakningsförseelse.

Enligt den föreslagna lagen 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 jämfällbart dokument som krävs för utlänningens inresa har fåtts av en myndighet genom att ge osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla för beviljandet av dokumentet, genom att muta myndigheten eller genom våldsamt motstånd mot tjänsteman. I den föreslagna bestämmelsen 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. 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 utlänning som har ett ovan avsett dokument som är falskt, förfalskat eller har be-

viljats någon annan eller som har fåtts 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 så att utvecklingen av regleringen i Europeiska unionen för de dokument som krävs för inresa beaktas i den. 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 gränsson föreslås bli ändrad till en hänvisning till gränsbevakningslagen och till dess bestämmelser om att röra sig på gränsson eller vistas på förbjudet eller tillståndsbelagt område där och om vissa åtgärder och förfaringssätt. Samtidigt föreslås en ändring av gränsbevakningslagen så att motsvarande gärningar inte längre är straffbara som gränssonsförseelser. En gränssonsförseelse är i fortsättningen straffbar endast om den är uppsåtlig.

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

## INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....	1
INNEHÅLL .....	2
ALLMÅN MOTIVERING .....	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE .....	3
2.1 Lagstiftning och praxis.....	3
2.1.1 Ordnande av olaglig inresa.....	3
2.1.2 Riksgränsbrott .....	5
2.1.3 Gränsonsörseelse.....	5
2.2 Schengens gränsregelverk, visumregelverket och utlänningslagen .....	6
2.3 Tilläggsprotokollet mot människosmuggling land- sjö- och luftvägen till Förenta Nationernas konvention mot gränsoverskridande organiserad brottslighet .....	7
2.4 Internationell jämförelse .....	8
2.5 Bedömning av nuläget .....	10
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN .....	12
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER .....	17
4.1 Samhälleliga konsekvenser .....	17
4.2 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för personal .....	18
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN .....	19
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	20
DETALJMOTIVERING .....	22
1 LAGFÖRSLAG .....	22
1.1 Strafflagen.....	22
17 kap. Om brott mot allmän ordning.....	22
1.2 Gränsbevakningslagen .....	27
2 IKRAFTTRÄDANDE .....	27
3 LAGSTIFTNINGSORDNING SAMT FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN .....	27
LAGFÖRSLAGEN.....	29
1. Lag om ändring av 17 kap. 7 och 8 § i strafflagen .....	29
2. Lag om ändring av 72 § gränsbevakningslagen .....	30
BILAGA .....	31
PARALLELLTEXTER .....	31
1. Lag om ändring av 17 kap. 7 och 8 § i strafflagen .....	31
2. Lag om ändring av 72 § gränsbevakningslagen .....	33

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1 Inledning

Olaglig inresa är stadd i tillväxt på Europeiska unionens område och den är ofta förknippad med internationell organiserad brottslighet. Syftet med att avvärja olaglig inresa är att förebygga olaglig inresa till Finland och ordnande av sådan, människohandel och annan brottslighet som är förknippad med olaglig inresa.

Finland har inte varit ett särskilt lockande land för olagliga anländare jämfört med vissa andra av Europeiska unionens länder eller Schengenstaterna. Finland kan dock användas för olaglig inresa till andra Schengenländer. Avsikten är oftast att komma åt att arbeta i EU-staterna eller inom Schengenområdet. När man ansöker om uppehållstillstånd kan en person för myndigheterna uppge felaktiga eller vilseledande uppgifter om sin avsikt att avlägsna sig från Schengenområde när tillståndet upphör. Sökanden kan ha som hjälp eller bakom honom eller henne stå en ordnare av inresa som tar betalt för förfalskade resedokument eller dokument som innehåller falska uppgifter eller bilagorna till dem och ofta också för att ordna transporten. Straffbarheten för ordnande av olaglig inresa syftar till att i enlighet med för Finland bindande internationella avtal särskilt förebygga och avvärja organiserad brottslighet som utnyttjar den otrygga positionen för dem som försöker komma in i landet.

Ordnande av olaglig inresa kriminaliseras i 17 kap. 8 § i strafflagen (39/1889). Paragrafen är stiftad 1998 i det tredje skedet av totalrevideringen av strafflagen. Paragrafen är senast ändrad år 2004. För ordnande av olaglig inresa döms bl.a. den som för in eller försöker föra in i Finland eller genom Finland till ett annat land en utlänning som inte har ett sådant pass, visum eller uppehållstillstånd som krävs för inresa.

En tillämpning av bestämmelsen på ordnande av olaglig inresa har varit problematisk i situationer där den person som förs in i landet har haft ett gällande visum eller annat resedokument som krävs, men det har fått genom att lämna myndigheterna felaktiga

uppgifter. Rättspraxis för tillämpning av bestämmelsen var länge oenhetlig. Rättsläget klarnade, när högsta domstolen i sitt avgörande HD:2010:6 ansåg att ordnande av inresa i ett sådant fall enligt bestämmelsens ordalydelse inte är en straffbar gärning. Efter beslutet gjorde riksåklagarämbetet 19.2.2010 en framställning till justitieministeriet om att ändra 17 kap. 8 § i strafflagen.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering utreds behoven av att revidera bestämmelserna om olaglig inresa. Motsvarande omnämmande finns i statsrådets den 7.3.2013 antagna principbeslutet om bekämpning av organiserad brottslighet. Ministergruppen för den inre säkerheten godkände 17.10.2012 ett verksamhetsprogram mot olaglig inresa 2012—2015. Det tväradministrativa programmet innehåller 21 olika åtgärder, av vilka som en i programmet nämns en revidering av straffbestämmelsen om olaglig inresa så att den ska gälla situationer, där vid inresan har använts i och för sig äkta men på felaktiga grunder erhållna visum och uppehållstillstånd.

### 2 Nuläge

#### 2.1 Lagstiftning och praxis

##### 2.1.1 Ordnande av olaglig inresa

Enligt 17 kap. 8 § 1 mom. i strafflagen döms för ordnande av olaglig inresa den som 1) för in eller försöker föra in i Finland eller genom Finland till ett annat land en utlänning som inte har sådant pass, annat resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs för en inresa, 2 ordnar eller förmedlar transport till Finland för en utlänning som avses i 1 punkten eller 3) till någon annan överlåter ett falskt, förfalskat eller för någon annan utfärdat pass, annat resedokument, visum eller uppehållstillstånd för att användas i samband med inresa. För ordnande av olaglig inresa döms till böter eller fängelse i högst två år. Brottet förutsätter uppsåt.

Enligt 2 mom. i paragrafen betraktas som ordnande av olaglig inresa inte en gärning

viken bedömd som en helhet bör betraktas ha begåtts av godtagbara skäl särskilt med beaktande av gärningsmannens bevekelsegrunder samt sådana förhållanden i utlänningens hemland eller i det land där han eller hon är stadigvarande bosatt som har påverkat hans eller hennes säkerhet.

I 17 kap. 8 a i strafflagen föreskrivs straff för grovt ordnande av olaglig inresa.

Den nuvarande bestämmelsen togs in i strafflagen i det tredje skedet av totalrevideringen av strafflagen (lag 563/1998 om ändring av strafflagen). I motiveringen till den nya paragrafen konstaterades (RP 6/1997 rd) att den motsvarade den dåvarande 64 b § i utlänningslagen, fastän det föreslogs vissa ordalydelserelaterade ändringar av paragrafen i samband med att den flyttades till strafflagen. Riksdagens lagutskott beaktade i sitt betänkande (LaUB 3/1998 rd) också regeringens proposition (RP 20/1998 rd) där det i strafflagen föreslogs en straffbestämmelse med samma namn men avvikande innehåll. På förslag av lagutskottet avlägsnades från bestämmelsen förutsättningen om att gärningen ska begås i syfte att uppnå ekonomisk vinning. Den nuvarande bestämmelsen stiftades utifrån lagutskottets betänkande och utlåtande (LaUU 3/1998 rd—RP 20/1998 rd)

År 2004 ändrades 17 kap. 8 § i strafflagen genom lag 650/2004 om ändring av strafflagen så att till dess 1 mom. 1 punkten som gärnings sätt fogades det att en utlänning förs genom Finland till ett annat land. Dessutom fogades till 1 och 3 punkten ett omnämmande om annat resedokument. Samtidigt kriminaliserades i den nya 8 a § grovt ordnande av olaglig inresa.

Åren 2006 och 2007 dömdes svaranden för ordnande av olaglig inresa i fall där den som införts till landet inte ansågs ha ett sådant visum som krävs för inresa, eftersom det hade skaffats genom att uppge fel resesyfte. Till de delarna överklagades inte underrättsavgörandena hos hovrätten. Vid tillämpning av bestämmelsen rådde dock regionala variationer eftersom förundersökningar också avslutades på grund av att man inte ansåg att det i sådana situationer fanns förutsättningar för att väcka åtal.

Villmanstrands tingsrätt förkastade i december 2007 åtalet för ordnande av olaglig

inresa, eftersom det enligt tingsrätten var tvistigt eller åtminstone lämnade rum för tolkning om med avsaknad av visum som krävs för inresa också avsågs en situation där en utlänning som kommer till landet har ett gällande visum som krävs men att vid ansökan om visum hade getts myndigheten felaktiga uppgifter om resans syfte. Också Kouvo-la hovrätt i november 2008 och högsta domstolen i sitt i inledningen nämnda prejudikat (HD:2010:6) stannade för att förkasta åtalet.

Under den tid som föregick Högsta domstolens prejudikat meddelades det 2009 21 domar för ordnande av olaglig inresa och 6 domar för grovt ordnande av inresa. Det går inte att av statistiken särskilja fall där domen meddelades för att den som förts in i landet hade haft ett resedokument som fått med hjälp av felaktiga uppgifter. Bedömningen av antalet fall utifrån brottsstatistik som föregår högsta domstolens beslut försvåras också av att straffbestämmelsen tillämpades oenhetligt.

Efter det att prejudikatet meddelades har förundersökning inte gjorts i fall där det vid ordnande av olaglig inresa har använts något resedokument som fått genom falska uppgifter.

År 2011 meddelades det 32 domar för ordnande av olaglig inresa. Det genomsnittliga straffet var fängelse i 3,1 månader. Av de dömda dömdes 22 till villkorligt fängelse och sex till böter, tre åtalade meddelades domseftergift och i fråga om en ansågs en tidigare dom vara en tillräcklig påföljd. Samma år meddelades det sex domar för grovt ordnande av olaglig inresa och det genomsnittliga straffet var fängelse i 31 månader.

Antalet domar för ordnande av olaglig inresa var förhållandevis fast under åren 2005—2008, då det meddelades under 15 domar i året. År 2009 meddelades det 21 domar medan igen antalet domar fördubblades under år 2010 (40) jämfört med de tidigare åren, men sjönk igen något under de följande åren till 32 domar. Ökningen av antalet domar åren 2010—2011 kan delvis förklaras av det tätade undersökningssamarbete som inleddes av polisen och gränsbevakningsväsendet år 2009. Som ett resultat av samarbetet ökade brotten som gällde ordnande av olaglig inresa och som kom till gränsbevak-

ningsväsendets och polisens undersökning vilket inverkar på antalet domar följande år. Antalet domar för grovt ordnande av olaglig inresa har varit under tio domar i året under 2000-talet.

Åren 2005—2011 har det förkastats under 15 åtal i året för ordnande av olaglig inresa. Domstolen avstod från att döma ut ett straff i två fall år 2009 och i tre fall år 2011. Under motsvarande tidsperiod förkastades högst 1—2 åtal i året för grovt ordnande av olaglig inresa och inte i ett enda fall avstod domstolen från att döma ut ett straff.

### 2.1.2 Riksgränsbrott

I 17 kap. 7 § i strafflagen föreskrivs straff för riksgränsbrott. Enligt 1 mom. 1 punkten i paragrafen döms för riksgränsbrott den som överskrider eller försöker överskrida Finlands gräns utan att ha ett pass som berättigar till det eller något annat dokument som utvisar reserätten eller som överskrider eller försöker överskrida gränsen någon annanstans genom ett tillåtet inrese- eller utreseställe eller i strid med ett på lag grundat förbud. Enligt 2 punkten i paragrafen straffas den som annars bryter mot bestämmelserna om överskridande av gränsen och enligt 3 punkten den som olovligen vistas eller färdas inom gränsszonen eller inom den vidtar någon åtgärd som avses i lagen om gränsszon (403/1947).

Punkt 2 i momentet kan gälla t.ex. fall där en båtfarare som kommer från utlandet låter bli att anmäla sig på en sjö- eller gränsbevakningsstation som fungerar som passkontrollställe. I 3 punkten i momentet hänvisas det till bestämmelserna i den upphävda lagen om gränsszon. I lagens förarbeten nämns som i lagen förbjuden verksamhet att utföra arbete inom gränsszonen utan tillstånd, att kränka gränsens suveränitet eller gränsfriden eller gärningar som riktar sig mot en främmande stats territorium eller personer som befinner sig där, användning av skjutvapen och sprängämnen utan tillstånd och användning och innehav av fotografiapparater och –föremål inom gränsszonen utan tillstånd (RP 6/1997 rd).

För riksgränsbrott döms enligt paragrafens 2 mom. inte en utlänning

som med anledning av en sådan gärning som avses i 1 mom. avvisas eller utvisas och inte heller en utlänning som på grund av flyktingskap ansöker om asyl eller uppehållstillstånd i Finland. För riksgränsbrott döms inte heller en utlänning 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 §.

I praktiken avvisas utlänningar som kommer till landet utan resedokument, visum, uppehållstillstånd eller med förfalskade dokument i allmänhet redan vid finska gränsen eller så ansöker de om asyl, varvid de inte döms för riksgränsbrott med stöd av nämnda 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen. Högsta domstolen har i sitt avgörande HD:2013:21 konstaterat att artikel 31 i Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning, *FördrS 77/1968, nedan flyktingkonventionen*, hindrar att döma en flykting som ansöker om asyl också för förfalskningsbrott på grund av förfalskade resedokument.

Årligen har dömts under tio åtalade för riksgränsbrott. År 2011 meddelades det sju domar för riksgränsbrott i vilka det i en dömdes ut villkorligt fängelse och i sex dömdes ut böter. Det genomsnittliga antalet dagsböter var 15. Också för lindrigt riksgränsbrott har det meddelats under tio domar i året.

### 2.1.3 Gränsszonsförseelse

I 72 § i gränsbevakningslagen (587/2005) kriminaliseras gränsszonsförseelse. Enligt paragrafen ska den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet 1) bryter mot förbudet i 51 §, 2) bryter mot tillståndsplikten i 52 §, 3) underlåter att iaktta ett i 53 § 2 mom. avsett villkor i gränsszonstillståndet, 4) underlåter att iaktta den skyldighet att medföra tillståndsbevis eller det föreläggande att förete bevis som anges i 56 § 2 mom., 5) underlåter att iaktta den anmälningsskyldighet som anges i 57 §, om inte strängare straff för gärningen förskrivs någon annanstans i lag, för gränsszonsförseelse dömas till böter.

## 2.2 Schengens gränsregelverk, visumregelverket och utlänningslagen

Vid regleringen om ankomst till landet är av betydelse Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskap gemenskapskodex om gränspassage för personer, nedan *Schengens gränsregelverk*. I dess artikel 5 regleras inresevillkoren för tredjelandsmedborgare för en vistelse som inte överstiger tre månader mot en period på sex månader. En tredjelandsmedborgare ska inneha ett giltigt resedokument eller dokument som ger rätt till gränsöverskridning. Visum behövs om sådant krävs enligt rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav, utom när de innehar ett giltigt uppehållstillstånd. Visum krävs inte, om tredjelandsmedborgaren har ett giltigt uppehållstillstånd.

Enligt punkt c i den nämnda artikel 5 ska personer som kommer till landet från ett tredjeland kunna styrka syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen och de ska ha tillräckliga medel för sitt uppehälle för såväl den planerade vistelsens längd som återresan till ursprungslandet eller transitresa till ett tredjeland som med säkerhet tillåter inresa. Alternativt ska de kunna styrka att de är i stånd att på laglig väg anskaffa sådana medel. För den som kommer till landet får inte heller ha nekats inresa i Schengens datasystem (SIS). De som kommer till landet får inte anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser, särskilt när det inte finns någon registrering i medlemsstaternas nationella dataregister som syftar till att neka inresa av samma skäl.

Utlänningslagen (301/2004) tillämpas parallellt med Schengens gränsregelverk. I 11 § i utlänningslagen föreskrivs villkor för inresa. Enligt 1 mom. 1 och 2 punkten i paragrafen krävs det av en utlänning som kommer till landet att han eller hon har ett sådant giltigt resedokument som berättigar till gränsövergång och att han eller hon har ett så-

dant giltigt visum, uppehållstillstånd, uppehållstillstånd för arbetstagare eller uppehållstillstånd för näringsidkare som krävs, om inte något annat följer av Europeiska gemenskapernas lagstiftning eller ett internationellt fördrag som är bindande för Finland. Enligt 3 punkten i momentet krävs det dessutom för en utlännings inresa att han eller hon vid behov kan uppvisa dokument av vilka framgår syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen och kan visa att han eller hon har tillräckliga medel för sin försörjning med beaktande av såväl den planerade vistelsens längd som återresan till utreselandet eller genomresan till ett sådant tredjeland till vilket hans eller hennes inresa är garanterad, eller att han eller hon på laglig väg förmår skaffa sig sådana medel.

Enligt 148 § 1 mom. i utlänningslagen får en utlänning avvisas, om han eller hon inte uppfyller de villkor för inresa som anges i 11 § (1 punkten), han eller hon vägrar lämna nödvändiga uppgifter om sin identitet eller resa eller uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter om dem (2 punkten) eller om han eller hon vid ansökan om visum eller arbetstillstånd uppsåtligen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet eller resa som påverkat beviljandet av visum eller uppehållstillstånd (3 punkten).

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar, nedan *visumregelverket*, regleras tredjelandsmedborgares visumansökningar i fråga om en resa som riktar sig till Schengenområdet. I förordningen avses med visering ett tillstånd som utfärdats av en medlemsstat i Europeiska unionen för a) transitering genom eller en planerad vistelse inom medlemsstaternas territorium som inte varar mer än tre månader under en sexmånadersperiod från och med dagen för första inresan till medlemsstaternas territorium eller b) transitering genom de internationella transitområdena på flygplatser i medlemsstaterna (artikel 2.2.) och med ”enhetlig visering” visering som gäller inom medlemsstaternas hela territorium (artikel 2.3).

Enligt artikel 11.1 i visumregelverket ska varje viseringssökande lämna in ett ifyllt och undertecknat ansökningsformulär i enlighet med bilaga 1. Punkt 21 i ansökningsformulä-

ret gäller meddelande om resans huvudsyfte eller –syften. Enligt artikel 14.1.a i förordningen ska sökanden vid ansökan om enhetlig visering ge in de utredningar som är förknippade med resans syfte. Enligt artikel 10.1 och 10.2 ska sökanden av visum i regel vara närvarande när ansökan lämnas in.

Artikel 21 i visumregelverket gäller kontroll av inresevillkor och riskbedömning. Enligt punkt 3 i artikeln ska konsulatet bl.a. kontrollera att den resehandling som läggs fram inte är en efterbildning eller förfälskning (led a) och sökandens skäl rörande den avsedda vistelsens syfte och villkor (led b)

Artikel 32 i regelverket gäller avslag av visering. Enligt punkt 1 i den ska en visering avslås bl.a. om sökanden ger in en resehandling som utgör en efterbildning eller förfälskning eller om det föreligger rimliga tvivel på äktheten hos de styrkande handlingar som sökanden lämnat in eller på innehållets sanningsenlighet eller tillförlitlighet.

### 2.3 Tilläggsprotokollet mot människosmuggling land- sjö- och luftvägen till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

Finland har år 2006 ratificerat tilläggsprotokollet till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet om smuggling av migranter land-, luft- och sjövägen (FördrS 73/2006), nedan *tilläggsprotokollet*.

Artikel 6 i tilläggsprotokollet gäller kriminalisering av människosmuggling eller gärningar som har samband med människosmuggling. Enligt stycke 1 i den ska varje avtalsstat vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga följande gärningar när de begås uppsåtligt och i syfte att direkt eller indirekt uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning:

- a) människosmuggling
- b) när följande gärningar begås i syfte att möjliggöra människosmuggling: i) tillverkning av falsk (fraudent) rese- eller identitetshandling, ii) anskaffning, tillhandahållande eller innehav av sådan handling,
- c) att göra det möjligt för en person som inte är medborgare eller stadigvarande bosatt

i en stat att stanna kvar där utan att uppfylla de erforderliga villkoren stanna kvar i staten

d) på det sätt som anges i b i denna punkt eller på annat olagligt sätt.

Enligt tolkningsanvisningarna för tilläggsprotokollet (Interpretative Notes A/55/383/Add 1. samt Travaux Préparatoires) avses med hänvisningen ”att uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning” att en kriminell sammanslutnings verksamhet i vinstsyfte ska kriminaliseras och avgränsas sådan verksamhet genom vilken stöds migranter av humanitära skäl (humanitarian reasons) eller på grund av nära familjeförhållanden (close family ties). Syftet med tilläggsprotokollet är inte att kriminalisera familjemedlemmars åtgärder (activities of family members) eller stödgruppers, såsom religiösa samfunds eller medborgarorganisationers verksamhet (activities of support groups such as religious or nongovernmental organisations). Se även RP 34/2004 rd.

Enligt artikel 6 stycke 2 punkt a i tilläggsprotokollet ska varje avtalsstat vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga att försöka att begå ett brott som anges i punkt 1 i artikeln under förutsättningar som följer av grundprinciperna i partens rättsordning.

I artikel 3 i tilläggsprotokollet fastställs definitioner. Enligt stycke a i artikeln avses med ”människosmuggling” främjande, i syfte att i direkt eller indirekt uppnå en ekonomisk eller annan ekonomisk vinning, av en persons inresa i en stat som är bunden av protokollet och i vilken han eller hon inte är medborgare eller stadigvarande bosatt.

Begreppet ”olaglig inresa” definieras i stycke b i artikel 3 enligt vilket med det avses gränspassering utan att uppfylla de erforderliga villkoren för laglig inresa i den mottagande staten.

Enligt stycke c i artikeln avses med ”falsk (fraudent) rese- eller identitetshandling” en sådan rese- eller identitetshandling i) som har förfälskats eller ändrats på ett avgörande sätt av en person eller myndighet som inte är lagligen bemyndigad att upprätta eller utfärda en sådan handling på en stats vägnar eller ii) som har otillbörligt utfärdats eller erhållits genom någon som inte varit behörig, bestickning, tvång eller på annat olagligt sätt el-

ler iii) som används av en annan person än den rättmätige innehavaren.

När lagstiftningsändringarna gjordes år 2004 bedömdes omfattande behoven av ändra bestämmelserna om ordnande av olaglig inresa (RP 34/2004 rd). I regeringens proposition beaktades också tilläggsprotokollets kriminaliseringsförpliktelser. I propositionen ansågs det att tilläggsprotokollet inte krävde ändringar av strafflagens 17 kap. 8 § om ordnande av olaglig inresa. Det ansågs att 17 kap. 8 § 1 mom.

1 och 2 punkten i strafflagen motsvarade förpliktelserna i artikel 6 stycke 1 punkt a om att kriminalisera människosmuggling.

Det verkade enligt propositionen som om vissa gärningssätt i enlighet med tilläggsprotokollet skulle falla utanför det gärningssätt som föreskrivs i 17 kap. 8 § 1 mom. 3 punkten i strafflagen, såsom tillverkning och innehav av förfalskade dokument. Dessutom tolkades begreppet förfalskad handling i tilläggsprotokollet vidsträckt så att det också omfattade en handling som skaffats på olagligt sätt eller en handling som hör till någon annan. Sådana gärningar ska dock enligt propositionen bedömas enligt straffbestämmelserna om förfalskning (33 kap. 1 § i strafflagen) eller innehav av förfalskningsmaterial (33 kap. 4 §). Tillverkning av handling med hjälp av falska uppgifter, muta eller olaga tvång kan bedömas i enlighet med straffbestämmelserna om lämnande av oriktiga personuppgifter (16 kap. 5 §), ingivande av osant intyg myndighet (16 kap. 8 §), givande av muta (16 kap. 13 §) eller olaga tvång (25 kap. 8 §).

Till den del inte heller dessa brott täcks av gärningssätt i enlighet med tilläggsprotokollet kan gärningen enligt lagens förarbeten bedömas som medverkan till ordnande av olaglig inresa, eftersom den enligt tilläggsprotokollet begås för att möjliggöra människosmuggling eller som deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet i enlighet med 17 kap. 1 a § i strafflagen.

I regeringens proposition konstateras det dessutom att tilläggsprotokollet tillämpas på brott enligt dess artikel 4 där man är delaktig i en organiserad kriminell sammanslutning. Enligt punkt 92 i tilläggsprotokollets tolk-

ningsanvisningar ska gärningar i enlighet med artikel 6 betraktas som en del av en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet.

I regeringens proposition RP 34/2004 rd beaktades också andra internationella förpliktelser som är förknippade med ordnande av olaglig inresa än tilläggsprotokollet. Dessa var Europeiska unionens direktiv om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (2002/90/EG) och Europeiska unionens råds rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (2002/946/RIF).

Ikraftsättandet av tilläggsprotokollet i Finland grundade sig på regeringens proposition

RP 221/2005 rd där det endast konstaterades att de kriminaliseringsförpliktelser som föranleddes av tilläggsprotokollet och andra internationella förpliktelser redan hade uppfyllts genom den lag om ändring av strafflagen som trädde i kraft år 2004. Lagutskottet hade ingenting att uttala om regeringens proposition om ikraftsättande av tilläggsprotokollet (LaUB 10/2006 rd). Det samma gäller förvaltningsutskottet som gav lagutskottet ett utlåtande om propositionen (FvUU 24/2006 rd).

## 2.4 Internationell jämförelse

I den internationella jämförelsen finns uppgifter om straffbestämmelserna för riksgränsbrott och för ordnande av olaglig inresa från vissa stater som är nära belägna Finland (Sverige, Danmark, Estland) och Tyskland.

I *Sverige* föreskrivs det i 20 kap. 4 § i utlänningslagen straff för den som uppsåtligen på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt avtalet mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna, nedan Schengenkonventionen. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

I 8 § i kapitlet kriminaliseras människosmuggling, grov människosmuggling och lindrig människosmuggling. För människosmuggling döms den som uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen komma in i eller passera genom Sverige, en annan EU-stat el-



ler Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein. Straffet är fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen utförts mot ersättning, utgjort ett led i en verksamhet som avsett ett stort antal personer, eller utförts under former som innebär livsfara för utlänningen eller annars utförts under hänsynslösa former. För grov människosmuggling föreskrivs som straff fängelse i minst sex månader och högst sex år. För lindrig människosmuggling, vars förutsättningar inte föreskrivs i lagen, kan följa böter.

Av förarbeten och rättspraxis framgår att ideell verksamhet som endast syftar till att hjälpa in i landet sådan utlänning som omdelbart vid ankomsten har för avsikt att söka asyl inte är straffbar (prop. 1993/94:52).

I 20 kap. 9 § i utlänningslagen kriminaliseras organiserande av människosmuggling. Till gärningen gör sig skyldig den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige. Som straff föreskrivs fängelse i högst två år. Vid bedömningen om organiserandet av människosmugglingen är grovt ska särskilt beaktas om gärningen innefattar ett systematiskt utnyttjande av utlänningars utsatta situation, eller innefattar livsfara eller annan hänsynslöshet gentemot utlänningarna. För grovt organiserande av människosmuggling föreskrivs som straff fängelse i minst sex månader och högst sex år. För ringa organiserande av människosmuggling föreskrivs böter som påföljd. En person som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för medhjälp till organiserande av människosmuggling enligt bestämmelserna om organiserande av människosmuggling, om han eller hon insåg eller hade skäligen anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom sådan verksamhet som där sägs.

I kapitel IX i *Danmarks* utlänningslag föreskrivs om straff. I 59 § i lagen föreskrivs straff för en utlänning som kommer in i eller reser från landet med anlitande av en annan rutt än via de föreskrivna passkontrollställen, uppehåller sig i Danmark utan ett tillstånd som krävs eller med avsikt med hjälp av en

falsk identitet eller bedräglig verksamhet skaffar sig själv inträde i landet via ett passkontrollställe eller skaffar sig ett visum, pass eller något annat resedokument eller ett uppehålls- eller arbetstillstånd. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.

I 59 a § i lagen föreskrivs straff för den som för in en utlänning i Danmark som vid ankomsten inte har ett resedokument eller visum som krävs. Påföljden är böter. Bestämmelsen tillämpas inte på ankomst till landet från en Schengenstat. I 59 § stycke 7 i lagen föreskrivs straff för den som uppsåtligen bistår en utlännings olagliga inresa till Danmark, genomresa genom Danmark till något annat land eller en utlännings olagliga vistelse i Danmark. Det är också straffbart att hjälpa en utlänning till något annat land eller bistå hans eller hennes vistelse där eller att bistå en utlännings olagliga arbete i Danmark genom att ordna inkvartering eller transport åt honom eller henne. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Vid bistånd till en utlännings vistelse i landet eller ordnande av transport eller inkvartering åt en utlänning betraktas det som en försvårande omständighet, om de ovan nämnda gärningarna har begåtts i syfte att få ekonomisk vinning eller de upprepas eller om det är fråga om flera gärningar.

I *Estland* kriminaliseras i 248 § i strafflagen att olagligen överskrida riksgränsen. Påföljden är böter eller fängelse i högst ett år. I 259 § i lagen kriminaliseras att olagligen transportera en utlänning över Estlands gräns. I paragrafen finns inte en närmare rekvisitsbeskrivning för den olagliga verksamheten (på engelska "illegal transportation of an alien across the state border"). Påföljden är böter eller fängelse i högst ett år. Gärningen straffas strängare med ett fängelsestraff på högst tre år, om den begås av en grupp eller vid gärningen används våld. Om genom gärningen allvarligt skadas hälsan, har som straff föreskrivs fängelse i lägst fyra och högst tolv år. Enligt kommentaren till strafflagen kan olaglig transport också vara arrangemang som har samband med skaffande av förfalskade handlingar som behövs för att överskrida gränsen. Rättsläget i fråga om handlingar som skaffats med falska uppgifter är dock öppet.

I *Tyskland* föreskrivs i 95 § i utlänningslagen (*Aufenthaltsgesetz*) straff för den som reser in i *Tyskland* utan resedokument som krävs. Det är också straffbart lämna felaktiga eller bristfälliga uppgifter i syfte att skaffa sig själv eller någon annan uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för vistelse eller i syfte att uppsåtligen använda så här skaffade handlingar för bedräglig juridisk verksamhet. Påföljden är böter eller fängelse i högst tre år. En anländares av oaktsamhet begångna gärning betraktas som en administrativ bötesförseelse. Enligt 96 § i lagen bestraffas för människosmuggling den som anstiftar till olaglig inresa och får ekonomisk vinning för det eller ett löfte om vinning eller förnyar gärningen eller verkar för flera utläningar. Straffet är böter eller fängelse i högst fem år.

Gärningen straffas strängare om den begås i syfte att få ekonomisk vinning, som ett led i en organiserad, kontinuerligt verksam grupp, med vapenhot eller genom att underkuva de människor som smugglas genom ett bemötande som eventuellt orsakar livsfara eller genom att äventyra deras hälsa. Straffet är fängelse i lägst sex månader eller högst tio år. I särskilt grova fall där den som smugglas dör kan minimistraftet vara fängelse i tre år.

## 2.5 Bedömning av nuläget

När den nuvarande bestämmelsen om ordnande av olaglig inresa stiftades såg man inte att det av tilläggsprotokollet eller andra internationella förpliktelse kan härledas en skyldighet att komplettera rekvisitet för ordnande av olaglig inresa så att till tillämpningsområdet för 17 kap. 8 § i strafflagen också hör situationer, där ett visum fås genom att felaktigt uppge resesyftet eller andra uppgifter som väsentligt inverkar på att resedokumentet beviljades. Tilläggsprotokollets bestämmelser gäller dessutom endast gärningar som begås i samband med organiserad brottslighet.

Vid kriminaliseringen av lämnande av felaktiga uppgifter för att få resedokument varierar brottsbenämningarna och -rekvisiten internationellt. I olika länders straffbestämmelser går det inte att se en allmän linje i fråga om straffansvaret för den som ordnar olaglig

inresa. Tilläggsprotokollets kriminaliseringsförpliktelser för förfalskning av resehandlingar eller identitetshandlingar som används vid människosmuggling eller för felaktiga uppgifter som ingår i dem har i flera av Europeiska unionens länder genomförts med hjälp av straffbestämmelserna om förfalskning eller lämnande av felaktiga uppgifter till myndigheterna. Linjen har långt varit den samma som när Finland ratificerade nämnda bestämmelser i tilläggsprotokollet. Det verkar som om brottsrekvisiten för ordnande av olaglig inresa i vissa länder är så öppna att de torde kunna täcka också en situation där ordnaren av inresan har ordnat skaffandet av dokument med hjälp av att lämna oriktiga uppgifter.

Då den oriktiga uppgiften, t.ex. resans syfte, meddelas en finsk myndighet, blir det i 16 kap. 8 § kriminaliserade ingivande av osant intyg till myndighet tillämpligt. Detta gäller också fall där den oriktiga uppgiften lämnas i en handling eller upptagning, dvs. alltså fall där resesyftet uppges felaktigt i t.ex. en visumansökan. Om t.ex. en osann uppgift som kommer in i en ansökan om visum grundar sig på en förfalskad bilagehandling, är det fråga om förfalskning i enlighet med 33 kap. i strafflagen. Det är fråga om ett förfalskningsbrott, när en förfalskad handling används, fastän gärningsmannen inte skulle ha deltagit i tillverkningen eller förfalskningen av dokumentet.

Bestämmelserna i fråga riktar dock i allmänhet straffansvaret mot en enskild resenär som beviljats resedokumentet, visumet eller uppehållstillståndet. I enlighet med delaktighetslärorerna kan straffansvaret dessutom rikta sig mot en sådan person som varit med och lämna osanna uppgifter eller, när det är fråga om förfalskning, varit med vid tillverkningen eller användningen av dokumentet. I fråga kan komma t.ex. medhjälp av rådgivningstyp. Att få bevis om delaktighet är dock ofta svårt. Genom tillämpningen av nämnda bestämmelser för man därför inte i praktiken ingripa mot någon som organiserar olaglig inresa, ordnaren av olaglig inresa. Nuläget kan locka ordnare av olaglig inresa att allokera sin verksamhet till Finland eller använda Finland som genomfartsland vid transport någon annanstans inom Schengenområdet.

Oklarheten i strafflagens 17 kap. 8 § 1 mom. om ordnande av olaglig inresa gäller inte endast situationer där ett visum eller ett uppehållstillstånd fås genom att uppge rese-syftet oriktigt. Paragrafens 1 mom. 1 punkt har i rättspraxis tolkats så att också en utlänning som kommer in i landet med ett förfalskat dokument anses på det sätt som förutsätts av bestämmelsen sakna en handling som berättigar till inresa. I enlighet med sin ordalydelse gäller bestämmelsen helt klar dock inte situationer där handlingen är förfalskad (en äkta handling har ändrats efter tillverkningen) eller falsk (dokumentet har inte överhuvudtaget utfärdats av en instans som är berättigad att utfärda dokumentet). Situationen är inte helt tillfredsställande ur den straffrättsliga legalitetsprincipens synvinkel. Principen förutsätter att ett beteende som föreskrivits vara straffbart i straffbestämmelsen beskrivits exakt avgränsat och precist. Vid bedömningen av legalitetsprincipens betydelse ska beaktas att ordnande av olaglig inresa är ett brott som straffas förhållandevis strängt.

Ett resedokument, visum eller uppehållstillstånd som berättigar en utlänning som anländer från en tredjestat till gränsöverskridning skaffas i allmänhet före resan i Finland eller något annat Schengenlands beskickning. Också när man anländer till landet kan man för gränskontrollmyndigheterna visa upp dokument som inte är de egentliga resedokument som nämns ovan. I ovannämnda situationer är det fråga om bl.a. om dokument som utlänningar som anländer från visumfria länder som stöder förutsättningarna för inresa och som de företer för gränskontrollmyndigheterna (t.ex. över en hotellbokning) som en gränskontrollmyndighet enligt Schengens gränsregelverk får begära att företes. Om företeende av dokument vid gränskontrollen föreskrivs i artikel 5.1.c i Schengens gränsregelverk och i bilaga I till regelverket. En situation där det för ordnande av olaglig inresa används falska eller förfalskade dokument som stöder förutsättningarna för inresa är inte för närvarande straffbar i enlighet med 17 kap. 8 § i strafflagen. Dock kan andra bestämmelser i strafflagen bli tillämpliga.

Myndigheterna i Schengenländerna har den senaste tiden rapporterat om visumfri olaglig inresa från Västbalkan till områdets närlig-

gande stater. Finland har dock inte varit föremål för mera omfattande utslag som är förknippade med visumfrihet och det har inte observerats att inresa från visumfria tredjeländer har samband med ordnande av olaglig inresa. Det finns tillsvidare alltså inte ett faktiskt behov av att ändra lagstiftningen. I fråga om att bereda sig för den utvidgade visumfriheten hänvisas dock till avsnittet samband med andra propositioner.

Enligt artikel 3 stycke c punkt ii i tilläggsprotokollet är gör också skaffandet av en handling genom bestickning eller tvång eller på annat olagligt sätt att dokumentet är falskt (fraudent).

Att skaffa sig själv eller någon annan ett resedokument, visum, uppehållstillstånd eller ett annat med ett resedokument jämförbart dokument genom att muta eller tvinga en myndighet att bevilja handlingen är i praktiken förhållandevis sällsynt. Försök att muta myndigheter sker dock sporadiskt och möjligheten att tvinga en myndighet är inte heller utesluten i samband med ordnande av olaglig inresa. Mutande och tvingande av myndigheter är inarbetade verksamhets sätt för internationella organiserade kriminella sammanslutningar. Risken för dessa gärningar är alltså av betydelse t.ex. i Finlands och övriga Schengenländers beskickningar.

Enligt tolkningsanvisningarna för tilläggsprotokollet är avsikten att utanför området för straffbarhet lämna ordnande av inresa som skett av humanitära skäl eller på grund av nära familjeband. I 17 kap 8 § 2 mom. i strafflagen föreskrivs för närvarande om situationer där gärningen i ljuset av helhetsbedömningen av dess acceptabilitet inte anses som ordnande av olaglig inresa. Enligt momentet ska särskilt beaktas gärningsmannens bevekelsegrunder samt förhållande som inverkar på utlänningens säkerhet. Gärningen ska dessutom som en helhet bedömd vara begången av godtagbara skäl.

I rättspraxis har tillämpningen av denna bestämmelse ofta lett till att åtalet har förkastats och i vissa fall även till domseftergift. Årligen förkastas totalt cirka 15 åtal för ordnande av olaglig inresa. Av statistiken framgår inte hur många av dessa beslut om att förkasta åtalet för ordnande av olaglig inresa har be-

rott på tillämpning av 17 kap. 8 § 2 mom. i strafflagen.

Vid beredningen av denna proposition har man dock granskat närmare sådana fall vid Helsingfors hovrätt under åren 2009—2012, där det har varit fråga om tillämpning av 17 kap. 8 § 2 mom. i strafflagen. Under den nämnda perioden fanns det totalt sju sådana fall. I två fall hade invändningen om tillämpligheten av 17 kap. 8 § 2 mom. lett till att åtalet förkastades i tingsrätten. I de fall där hovrätten var fullföljdsinstans hade sex svaranden som åberopat ovan nämnda begränsningsbestämmelse dömts för brottet, och åtalet mot en svarande hade förkastats på en annan grund.

I momentet preciseras inte för på hurudana bevekelsegrunder begångna gärningar som inte särskilt anses som ordnande av olaglig inresa. Eftersom bestämmelsen till denna del är helt öppen, lämnar den rum för tolkning i fråga om förutsättningarna för tillämpningen av bestämmelsen. I rättspraxis har man i allmänhet sökt stöd för hur denna bestämmelse ska tillämpas i det ovan nämnda tilläggsprotokollet och de grunder för strafffrihet som ingår i protokollet. Det är skäl att precisera bestämmelsen att till denna del bättre motsvara syftet med tilläggsprotokollets förpliktelser rörande straff och för att göra den mer exakt och noggrannare avgränsad.

I bestämmelsen om riksgränsbrott i 17 kap. 1 mom. 3 punkten i strafflagen hänvisas det till den upphävda gränszonslagen när det gäller att olovligt vistas, färdas eller vidta andra förbjudna verksamhet inom gränzonen. Om gränzonen föreskrivs dock för närvarande i 7 kap. i gränsbevakningslagen. I 51 § i lagen föreskrivs om förbuden mot att röra sig och ha på bete inom gränzonen och i 52 § om vistelse, att röra sig och byggnadsverksamhet med tillstånd. Att bryta mot dessa bestämmelser är i 72 § 1 och 2 punkten i lagen kriminaliserat som gränszonsförseelse. Gränszonsförseelse är straffbar begången uppsåtligen eller av grov oaktsamhet och som påföljd är föreskriven böter. Bestämmelsen blir tillämplig om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag.

Vardera lagens straffbestämmelse är med undantag av graden av tillräknande identiska för gärningarna i fråga. Bestämmelsen om

gränszonsförseelse blir dock i fråga om nämnda gärningar tillämplig endast på gärningar som begås av grov oaktsamhet, eftersom de uppsåtliga gärningarna med stöd av subsidiaritetsklausulen i bestämmelsen straffas som riksgränsbrott. Den är i sin grundform den i bestämmelsen nämnda primärt tillämpliga strängare bestämmelsen. Förhållandet mellan bestämmelsen om lindrigt riksgränsbrott och gränszonsförseelsebestämmelsen är dock oklart i fråga om uppsåtliga ringa gärningar. För vardera har föreskrivits böter som straff, men i förseelsebestämmelsen finns inte kriterier om obetydlighet till skillnad från bestämmelsen om lindrigt riksgränsbrott. Det är befogat att i lagstiftningen i fråga om de uppsåtliga gärningarna i fråga klarlägga tillämpningsförutsättningarna för strafflagens bestämmelser om riksgränsbrott och gränsbevakningslagens förseelsebestämmelser.

Samtidigt ska nämnda 3 punkt i riksgränsbrottsbestämmelsen uppdateras så att i den hänvisas till gränsbevakningslagen och bestämmelsen preciseras att vara mera exakt avgränsad på det sätt som förutsätts av legalitetsprincipen.

### 3 Målsättning och de viktigaste förslagen

När man börjar stifta nya kriminaliseringar eller utvidga området för existerande kriminaliseringar ska beaktas de allmänna förutsättningarna för en godtagbar användning av strafflagstiftningen (t.ex. LaUB 15/2005 rd och LaUU 9/2004 rd). Enligt dem ska det finnas en godtagbar grund för all strafflagstiftning, man ska kunna visa ett vägande samhälleligt behov som kräver att det stiftas ett nytt brottsrekvisit, den kriminalisering som stiftas ska vara förebyggande och rekvisitet ska vara exakt avgränsat.

En utvidgning av området för straffbarhet ska granskas bl.a. i ljuset av om administrativa påföljder för samma gärning är effektiva och tillräckliga. I utlänningslagen föreskrivs om administrativa påföljder, men de riktar sig mot den som kommer in i landet, inte mot ordnaren av inresa, med undantag av påföljdsavgift för transportör. På ordnare av

olaglig inresa kan endast tillämpas straffrättsliga påföljder.

Att ordna inresa för utlännning på det sätt att vid inresan används resedokument som skaffats med felaktiga uppgifter kan i fråga om klandervärdhet och skadlighet jämföras med de gärningssätt som för närvarande omfattas av tillämpningsområdet för ordnande av olaglig inresa. En researrangör som skaffar och överlåter resedokument som fås med förfalskade och falska uppgifter kan höra till en organiserad brottsorganisation där andra medlemmar i den kriminella sammanslutningen sköter transporten av utlännningen och andra verkar som ledsagare. Bakom organiserad kriminell verksamhet ligger ofta utnyttjande av migrantens utsatta ställning för att uppnå ekonomisk vinning utan att det är fråga om människohandel. Migranten kan dock skuldsätta sig till arrangörerna såväl i avreselandet som inom Schengenområdet. Skuldsättningen kan leda till olagligt arbete, ockerliknande diskriminering i arbetslivet och också till att migranten utsätts för människohandel. Dessa omständigheter talar för att ordnande av olaglig inresa så att där används med falska uppgifter skaffade resedokument, visum eller uppehållstillstånd fogas till brottsrekvisitet för ordnande av olaglig inresa. En huvudmålsättning med propositionen är att i enlighet med tilläggsprotokollets förpliktelser avvärja organiserad brottslighet som är förknippad med ordnande av olaglig inresa.

Vid ordnande av olaglig inresa kan det dock också vara fråga om tämligen obetydliga gärningar när det gäller klandervärdheten. Gärningen har av hävd ansetts som medhjälp till riksgränsbrott och vars straffskala därför ska föreskrivas i förhållande till den s.k. huvudgärningen (RP 6/1997 rd). Tilläggsprotokollets förpliktelser om straffbarhet för människosmuggling gäller endast gärningar som begåtts inom ramen för en organiserad kriminell sammanslutning, medan igen i strafflagens bestämmelse för straffbarhet inte förutsätts att den olagliga inresan ordnats ens för att uppnå ekonomisk vinning. Bestämmelsen genom vilken föreskrivs att ordnande av olaglig inresa ska vara straffbart att man för in i landet en utlännning vars resedokument, visum eller uppehållstillstånd har fås

genom att ge falska uppgifter blir alltså tillämplig också på en enskild medborgares åtgärder utan ekonomiskt vinningssyfte.

På grund av omfattningen för gärningsmannakretsen vid brottsrekvisitet ska vid ordnande av olaglig inresa en utvidgning av straffbarheten med nya gärningssätt omsorgsfullt avgränsas. När bestämmelsen skrivs, ska också iaktas de principer och skrivsätt som omfattats vid totalrevideringen av strafflagen.

Vid ordnande av olaglig inresa är det i 1 mom. 1 punkten i paragrafen fråga om olaglig införsel av en utlännning. Med införsel hänvisas för det första till överskridande av statsgränsen. Av förarbetena till den nuvarande lagen framgår dock inte hurdana åtgärder i praktiken med införsel avses. Frågan har i rättspraxis lämnats till prövning i det enskilda fallet. Införsel kan vara t.ex. att ordnaren av inresan följer en utlännning in i landet, dvs. reser med honom eller henne. I praktiken har det i rättspraxis förekommit införsel av utlännningar också de i 2—3 punkten i momentet nämnda, också som särskilda gärningar straffbara åtgärder dvs. att ordna transport eller överlåtelse av falska eller förfalskade resedokument för olaglig inresa.

Före högsta domstolens prejudikatsavgörande HD:2010:6 dömdes i rättspraxis i vissa fall för ordnande av olaglig inresa också personer som hade gett till anländaren eller beskickningen inbjudningar som stödde utlänningsvisumansökan och som innehöll falska uppgifter. De falska uppgifterna kunde gälla resans syfte eller t.ex. inbjudarens och den inbjudnas släktskapsförhållande. Att foga en inbjudan till visumansökan är inte nödvändigt, men en sådan kan stöda utlänningsuppgifter om resans syfte. Den som inbjudits på privatbesök behöver inte heller i allmänhet till sin ansökan foga utredning över hotellbokning.

Enbart en inbjudan kan dock vara svår att anse som olaglig införsel av en utlännning, om den som visar upp inbjudan inte dessutom med åtgärder i praktiken främjar eller bistår införseln. Bedömningen av hurdana åtgärder i praktiken som införsel av en utlännning 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.

I ljuset av strafflagens bestämmelse är det i tilläggsprotokollet använda uttrycket lämnande av falska uppgifter inte helt problemfritt. Ordet falsk används i strafflagen i åtminstone två betydelser. Genom kriminaliseringen för tillverkning av falsk handling i 33 kap. i strafflagen skyddas riktigheten för ett bevis, inte dess sanningsenlighet. Också i 8 § 1 mom. 3 punkten om ordnande av olaglig inresa används ordet "falsk" i samband med straffbestämmelsen om överlåtelse av handling. I 15 och 16 kap. i strafflagen avses för sin del med osanna uppgifter sanningsenligheten för en utsaga eller en handling (RP 6/1997 rd). I flera av strafflagens bestämmelser om att lämna "falska" uppgifter har det i brottsrekvisiten används uttrycken osann eller vilseledande. Genom att använda dessa begrepp skulle man komma från de problem som kan vara förknippade med användningen av ordet "falsk" på grund av dess flera betydelser.

I strafflagens bestämmelser om att lämna oriktiga uppgifter har allmänt rekvisitet avgränsat i fråga om kvaliteten för eller betydelsen av de uppgifter som kommer i fråga. En ofta använd avgränsning är väsentligheten eller betydelsefullheten i fråga om någon målgrupp (marknadsförings brott i 30 kap. 1 § i strafflagen, galdenårsbedrägeri i 30 kap. 2 § i strafflagen) eller någon fråga (bötesfusk i 16 kap. 6 § i strafflagen).

Också vid ordnande av olaglig inresa ska endast de situationer vara straffbara där för ett resedokument, visum eller uppehållstillstånd har getts osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla för beviljande av dokumentet. Att ordna en inresa ska alltså inte vara straffbart om den osanna eller vilseledande uppgiften har varit av liten betydelse för beviljande av dokumentet.

Uppsåtet för ordnaren av olaglig inresa ska också i enlighet med de straffrättsliga principerna utsträckas att gälla alla de omständigheter som nämns i rekvisitet. Den som ger falska uppgifter är ofta inte ordnaren av resan utan den som kommer in i landet och ansöker om visum eller uppehållstillstånd. Ordnares av inresan ska dock vara medveten om att det getts osanna eller vilseledande uppgifter när

dokumentet ansöktes. Om det går att visa att sökanden verkat enligt anvisningar av ordnaren av inresan när han eller hon gav uppgifter, är det ofta inte problem i fråga om uppsåtet.

Före högsta domstolens prejudikat HD:2010:6 tillämpades på ordnande av olaglig inresa i vissa fall s.k. sannolikhetsuppsåt (t.ex. Helsingfors hovrätt 13.11.2007 nr 3643). Graden av uppsåt som gäller gärningens omständigheter och som det krävs av gärningsmannen har i samband med strafflagens allmänna läror lämnats att fastslås i rättspraxis.

I fall som på grund av reseordnarens avsaknad av uppsåt klart faller utanför straffbarhet, vore det processekonomiskt förnuftigt att låta bli att vidta tilläggsåtgärder i ett så tidigt skede av undersökningen som möjligt. På samma sätt bör man förfara, om den i brottsrekvisitet nämnda förutsättningen om att de osanna eller vilseledande uppgifterna ska vara betydelsefulla för att få dokumentet inte uppfylls.

Ordnares av olaglig inresa kan också vara medveten om de lämnade osanna eller vilseledande uppgifterna, men brottet med hänsyn till hur skadligt det är eller gärningsmannens skuld sådan den framgår av brottet utifrån en helhetsbedömning kan anses ringa (åtals- och domseftergift) eller brottet kan av skäl som hänför sig till gärningen eller gärningsmannen vara ursäktligt (grund för att meddela domseftergift). T.ex. kan i Finland bosatta utlänningar av ordnare av olaglig inresa tvingas att bistå vid inresa för utlänningar som kommer från tredjeländer. På delaktighet i ordnande av olaglig inresa tillämpas i sådana situationer de allmänna bestämmelserna om åtalsetergift alldeles på samma sätt som i fråga om övriga brottsarter.

Paragrafens 1 mom. 1 punkt har i rättspraxis tolkats så att också en utlänning som kommer in i landet med ett förfalskat dokument anses på det sätt som förutsätts av bestämmelsen vara utan en handling som berättigar till inresa. Laglighetsprincipen förutsätter dock att straffbestämmelsen är exakt. Därför föreslås för tydlighetens skull att det till bestämmelsen fogas ett omnämnande om att det också är straffbart att ordna olaglig inresa för en utlänning vars resedokument, vi-

sum eller uppehållstillstånd är falskt eller förfalskat.

Enligt tilläggsprotokollet avses med ett falskt dokument också ett dokument som fått genom att tvinga eller besticka den myndighet som beviljar dokumentet. Vid ordnande av olaglig inresa kan dock mutande av myndighet eller tvingande vara förenat med bevissvårigheter eftersom mutor och tvång inte kan observeras utifrån från dokumentet på samma sätt som en förfalskning eller någon gång också falska uppgifter som dokumentet innehåller. Uppgiftsfördelningen mellan medlemmarna i en kriminell sammanslutning kan dessutom orsaka tilläggs-svårigheter. I organisationen kan en part förfälska eller skaffa handlingar med olagliga medel såsom genom mutor eller tvång, medan igen andra sköter transporten och att utlännningen kommer in i landet.

När man överväger en ändring av lagstiftning står alltså mot varandra behovet av att avvärja organiserad brottslighet och å andra sidan eventuella bevissvårigheter som har samband med tvång och mutande av myndigheter vid skaffandet av dokument. När man överväger behovet av en utvidgning av området för straffbarhet ska dessutom beaktas att fallen är sällsynta i praktiken. Mutande och tvingande av myndighet är dock av hävd en del av den internationella organiserade brottslighetens verksamhetsmetoder och är också som enskilda fall samhälleligt synnerligen skadliga. Därför är det befogat att ta in mutande eller tvingande av myndighet i straffbestämmelsen om ordnande av olaglig inresa som ett olagligt anskaffningssätt av en anländande utlännings resedokument, visum eller uppehållstillstånd.

Den bestickning som nämns i tilläggsprotokollet kan vara givande av muta (16 kap. 13 § i strafflagen) eller tagande av sådan (40 kap. 1 § i strafflagen). Dessa kan uppfylla strafflagens rekvisit. Tvingande av en tjänsteman till att göra en tjänsteåtgärd föreskrivs vara straffbart som våldsamt motstånd mot tjänsteman enligt 16 kap. 1 § i strafflagen, däremot inte som olaga tvång i enlighet med 25 kap. 8 § i strafflagens. Till våldsamt motstånd mot tjänsteman gör sig skyldig till den som använder eller hotar använda våld för att tvinga en tjänsteman till eller hindra

honom eller henne från en tjänsteåtgärd som innefattar utövning av offentlig makt.

Det föreslås därför att det till 17 kap. 8 § 1 mom. i strafflagen fogas en ny 2 punkt enligt vilken för ordnande av olaglig inresa döms den som för in eller försöker föra in en sådan utlännning i Finland eller genom Finland till ett annat land som har ett i 1 punkten avsett dokument som är falskt eller förfalskat, eller har beviljats någon annan, eller som har fått av en myndighet genom att ge osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla för beviljandet av dokumentet, genom att muta myndigheten eller genom våldsamt motstånd mot tjänsteman.

Det föreslås däremot inte att till olagliga sätt att skaffa ett resedokument, visum uppehållstillstånd eller något annat med ett resedokument jämställbart dokument den lindriga gärningsformen för motstånd mot tjänsteman, dvs., motstånd mot myndighet som är kriminaliserat i 16 kap. 2 § i strafflagen. Det är befogat att utvidga straffbarheten till förbrott som kan klassificeras som grova och som den internationella brottsligheten typiskt gör sig skyldig till. Detta är befogat också på grund av de ovannämnda bevisfrågorna.

Också överlåtet av ett resedokument, visum eller uppehållstillstånd som skaffats på ovannämnda sätt till en utlännning att användas i samband med inresa samt ordnande av transport för en sådan utlännning föreslås bli straffbart.

Det föreslås en precisering av begreppen som i 1 mom. 1 punkten i paragrafen används för de dokument som krävs för inresa så att man beaktar utvecklingen av den reglering i Europeiska unionen som har samband med inresa. Det föreslås att det från bestämmelsen avlägsnas omnämmandet av pass, eftersom begreppet resedokument i den europeiska lagstiftningsutvecklingen har utvidgats att omfatta också pass. I bestämmelsen föreslås som nytt begrepp ett omnämmande om med ett resedokument jämställbart dokument. Med detta är förknippat vid sidan av de övriga uppräknade begreppen bestämningen ”som krävs för inresa”. Med ett resedokument jämställbart annat dokument avses vissa persongrupper såsom sjöfarars resedokument som avviker från det normala.

Området för de dokument som nämns i punkten utvidgas inte jämfört med nuläget.

Rätten att ansöka om asyl är tryggad i flyktingkonventionen till vilken det hänvisas också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Asylsökningens möjligheterna för personer som av skyddsgrundade orsaker flyr från sitt hemland ska inte heller försvåras genom den ovan föreslagna utvidgningen av straffbarhet för ordnande av olaglig inresa. I tolkningsanvisningarna för tilläggsprotokollet betonas det att utanför straffbarheten för människosmugglingen ska lämnas verksamhet, som bedrivs av humanitära skäl eller på grund av nära familjeförhållanden.

I propositionen föreslås en precisering av den s.k. begränsningsbestämmelsen i 17 kap. 8 § 2 mom. i strafflagen så att den motsvarar det i tolkningsanvisningarna uttryckta syftet med avtalsförpliktelserna. Till bestämmelsen fogas ett omnämmande om hurudana bevekelsegrunder som särskilt ska beaktas vid helhetsbedömningen av gärningens acceptabilitet. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska som ordnande av olaglig inresa inte betraktas en gärning vilken och 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 bedömd som en helhet bör anses ha begåtts av godtagbara skäl. När de bevekelsegrunder som särskilt ska beaktas preciseras, lämnar bestämmelsen mindre rum för tolkning.

I bestämmelsens förarbeten, dvs. lagutskottets betänkande (LaUB 3/1998 rd) och utlåtande (LaUU 3/1998 rd) motiveras inte den nuvarande bestämmelsens ordalydelse närmare. Enligt ordalydelsen krävs det dock att gärningens acceptabilitet bedöms i sin helhet särskilt i ljuset av de bevekelsegrunder och förhållanden som där nämns. Vid helhetsbedömningen kan dock beaktas andra bevekelsegrunder förhållanden och omständigheter än de som nämns i bestämmelsen.

I regeringens proposition 34/2004 rd nämns emellertid som ett exempel på ett icke-godtagbart skäl som inverkar på hel-

hetsbedömningen att gärningen begåtts som ett led i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet. Det är också klart att dessa situationer inte får ge någon slags ekonomisk nytta eller förmån. Den föreslagna bestämmelsen syftar inte till att ändra nuvarande tillämpningspraxis eller tröskeln för tillämpningen av bestämmelsen.

Förslaget ska inte heller ha någon inverkan på utlänningslagens familjeåterföringsbestämmelser eller de förfaranden som gäller familjeåterföring, om vilka det bestäms i ett administrativt förfarande. Bestämmelsen i 17 kap. 8 § 2 mom. begränsar tillämpningen av brottsrekvisitet, men till sitt innehåll i sak liknar bestämmelsen en straffrättslig tillåtande grund. I en straffprocess kan den bli tillämplig enbart som en undantagsbestämmelse i vissa enskilda fall efter en noggrann prövning. Om en familjemedlem eller annan nära anhörig har möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd enligt det förfarande för familjeåterföring om vilket det föreskrivs i utlänningslagen, ska åberopande av nära familjeförhållanden inte i allmänhet anses utgöra ett sådant godtagbart skäl som avses i bestämmelsen. Att migrationsmyndigheterna i ett familjeåterföringsärende har vägrat att bevilja uppehållstillstånd för en familjemedlem kan inte i sig anses vara ett godtagbart skäl för att olagligt föra in denna familjemedlem i landet, om det inte finns andra vägande skäl.

Bistående av en utlänning att komma in i Finland kan betraktas som ordnande av olaglig inresa, trots att personen i fråga skulle ansöka om och beviljas asyl i Finland. 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.

Förteckningen som nämns i strafflagens 17 kap. 7 § 1 mom. om riksgränsbrott över dokument vid vars avsaknad en gränsöverskridande utlänning döms för riksgränsbrott preciseras på motsvarande sätt som det föreslås bli gjort i bestämmelsen om ordnande av olaglig inresa.



I strafflagens 17 kap. 7 § 1 mom. 3 punkten om riksgränsbrott kriminaliseras för närvarande att ( uppsåtligen) olovligen färdas eller vistas eller vidta någon åtgärd som är förbjuden inom gränzonen. Samma gärningar är för närvarande straffbara uppsåtligen begångna också som gränzonsförseelse, fastän till följd av bestämmelsens subsidiaritetsklausul kan bli tillämplig endast riksgränsbrottsbestämmelsen som är strängare. Förseelsebestämmelsen i gränsbevakningslagen saknar därför självständigt tillämpningsområde i fråga om nämnda uppsåtliga gärningar. För att inom gränzonen olovligt färdas eller vistas eller vidta någon åtgärd som är förbjuden kan dömas som gränzonsförseelse endast om nämnda gärningar begås av grov oaktsamhet. Nämnda gärningar och likaså de övriga gärningarna som är kriminaliserade som gränzonsförseelse är dock sådana att merparten begås uppsåtligen och att kriminalisera dem också begångna av oaktsamhet har inte haft stor praktisk betydelse.

I propositionen föreslås att förbjuden eller utan tillstånd inträffande vistelse, färdande eller vidtagande av åtgärd fortsättningsvis straffas som riksgränsbrott. Samtidigt föreslås det att motsvarande gärningar avlägsnas från gränzonsförseelsebestämmelsen. Förslaget inskränker lite området för straffbarhet i fråga om graden för det tillräknande som krävs. Det föreskrivna straffet för gärningarna blir inte strängare jämfört med nuläget. I praktiken är också att uppsåtligen färdas eller vistas inom gränzonen i allmänhet kortvarigt och arten av de förbjudna åtgärderna sådana att bestämmelsen om lindrigt riksgränsbrott oftast blir tillämplig. För detta föreskrivs som påföljd böter vilket möjliggör att ringa gärningar behandlas i strafforderförfarande.

Det föreslås alltså att 17 kap. 7 § 1 mom. 3 punkten om riksgränsbrott ändras så att hänvisningen till den upphävda gränzonslagen avlägsnas och i stället för det hänvisas till 51 och 52 § i gränsbevakningslagen vilka gäller att vistas, färdas och vidta förbjudna eller tillståndsbelagda åtgärder inom gränzonen. I nämnda paragrafer förutsätts att de förbjudna eller olovliga åtgärderna skadar gränsbevakningsväsendets patrullverksamhet eller upprätthållandet av gränssäkerheten. Av

denna orsak är det befogat att föreskriva straff i strafflagen.

Från 72 § i gränsbevakningslagen avlägsnas den nuvarande 1 och 2 punkten. Det föreslås att gärningar som straffas som gränzonsförseelse endast vara straffbara begångna uppsåtligen. Samtidigt föreslås det att från gränzonsförseelsebestämmelsen som onödigt avlägsnas omnämmandet av att bestämmelsen tillämpas endast om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag.

## 4 Propositionens konsekvenser

### 4.1 Samhälleliga konsekvenser

Enligt statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram ska invandrapolitiken trygga ett tolerant, tryggt och pluralistiskt samhälle och öka Finlands internationella konkurrenskraft. Målet är att genom invandrapolitiken trygga en behärskad, mera internationaliserad och öppen arbetsmarknad. Det nu aktuella förslaget förebygger indirekt obehärskad invandring genom att ingripa mot ordnande av olaglig inresa som främjar sådan.

Enligt regeringsprogrammet är målet för kriminalpolitiken att förebygga brott, upprätthållandet av ett förutsebart och tillförlitligt straffrättssystem, att förverkliga straffansvaret, att säkerställa brottspåföljdssystemets funktion och trygga offrets ställning. De lagstiftningsändringar som ingår i den nu aktuella propositionen har flera konsekvenser som är förknippade med nämnda mål. Genom preciseringarna av straffbestämmelserna främjas att brottsansvaret behörigt allokeras. Ett förtydligande av bestämmelserna inverkar för sin del på straffrättssystemets förutsägbarhet och på att det upplevs som tillförlitligt.

En ordnare av olaglig inresa utnyttjar ofta för att få ekonomisk vinning den otrygga ställningen för en utlänning som försöker komma in på Schengenområdet. Ett förtydligande av straffansvaret för en ordnare av inresa på det föreslagna sättet förebygger situationer som kan vara förknippade med ett ekonomiskt utnyttjande av utlänningar som eftersträvar att komma in i landet. Ordningen av olaglig inresa utgör ofta internationell

brottslighet. På detta sätt har propositionen positiva konsekvenser för avvärjandet av gränsöverskridande brottslighet.

De ändringar som föreslås i strafflagens bestämmelse om ordnande av olaglig inresa har inte konsekvenser för straffbarheten för gärningar som införda medborgare i tredjeländer begår. Särskilt förhållandena i avreselandet för dem som ansöker om internationellt skydd kan vara sådana att de inte har möjlighet att ansöka om ett officiellt resedokument hos myndigheterna i det egna landet eller så måste de använda falsk identitet eller ge falska uppgifter om resas syfte på grund av sin fysiska säkerhet. För de gärningar som straffas som riksgrensbrott gäller fortfarande begränsningsbestämmelsen i 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen, enligt vilken bestämmelse en person som ansöker om asyl inte döms för riksgrensbrott. Bestämmelsen grundar sig på artikel 31 i flyktingkonventionen. Högsta domstolen ansåg i fallet HD:2013:21 att artikel 31 i flyktingkonventionen hindrar att döma en som i egenskap av flykting ansöker om asyl också för förfalskning.

Också tilläggsprotokollet, som förpliktar till kriminalisering av ordnande av olaglig inresa betonar behovet av skydd av utlänningar som förts in i landet. Det är dock möjligt att den föreslagna utvidgningen av straffbarhet för ordnande av olaglig inresa indirekt kan inverka på en anläggande utlännings möjligheter att ansöka om asyl. Så är fallet, om utomstående personer eller närstående familjemedlemmar som av humanitära skäl bistår honom eller henne står i fara att råka under åtal för ordnande av olaglig inresa. På dessa situationer kan dock begränsningsbestämmelsen i 17 kap. 8 § 2 mom. bli tillämplig. Enligt denna bestämmelse ska en gärning inte betraktas som ordnande av olaglig inresa, om gärningen bedömd som en helhet bör anses ha begåtts av godtagbara skäl. Gärningens acceptabilitet bedöms dock särskilt i vart och ett enskilt fall i ljuset av gärningsmannens bevekelsegrunder och den införda utlännings förhållanden. Det föreslås i propositionen att bestämmelsen också preciseras i fråga om de gärningsmannens bevekelsegrunder som särskilt ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen.

#### 4.2 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för personal

Den föreslagna ändringen av strafflagen utvidgar området för straffansvaret i fall där till landet förs in en utlänning vars resedokument, visum, uppehållstillstånd eller ett resedokument jämställbart annat dokument har skaffats genom att ge myndigheten osanna eller vilseledande uppgifter. Det är svårt att bedöma antalet fall där det är fråga om ordnande av olaglig inresa genom dokument som skaffats med felaktiga uppgifter. Situationerna i fråga statistikförs inte för närvarande, eftersom de inte leder till förundersökning. Innan det att högsta domstolens avgörande meddelades år 2009 meddelades det 21 domar för ordnande av olaglig inresa och 6 domar för grovt ordnande av grov inresa. I statistiken särskiljs dock inte fall där det är fråga om ordnande av olaglig inresa med hjälp av dokument som skaffats med felaktiga uppgifter. Bedömningen av antalet fall utifrån brottsstatistik som föregår högsta domstolens beslut försvåras också av att straffbestämmelsen tillämpades oenhetligt. Att föra in en utlänning till landet med dokument som fått genom att muta eller tvång som straffas som våldsamt motstånd mot tjänsteman är i praktiken sällsynt.

Enligt förundersökningsmyndigheternas bedömning torde utvidgningen av straffbarheten för ordnande av olaglig inresa åtminstone i initialskedet orsaka att antalet fall som utreds i förundersökning ökar. Det bedöms att det på grund av propositionen kommer några tiotal nya fall årligen till förundersökning. I och med att antalet fall som undersöks ökar torde också antalet fall som åklagarna och domstolarna behandlar i någon mån öka. Det bedöms dock att verkningarna av den föreslagna ändringen av området för straffbarhet på längre sikt jämnar ut sig när man beaktar den föreslagna straffbestämmelsens brottsförebyggande verkningar i framtiden. Propositionen har därmed inte betydande konsekvenser för förundersökningsmyndigheternas, åklagarnas eller domstolarnas arbetsmängd och inte heller på fångantalet. Ökningen av antalet fall kan skötas inom ramen för myndigheternas nuvarande resurser.

I princip ska man vid förundersökningen och rättegången utreda alla omständigheter som medverkat till att brottet har begåtts. I praktiken utreder man dock inte om det finns till exempel någon tillåtande grund, såsom nödvärn, om inte den misstänkte/åtalade själv har åberopat denna grund. Förundersökningsmyndigheternas eller domstolarnas verksamhet skulle därmed inte i någon högre grad påverkas av att de bevekelsegrunder – humanitära skäl eller nära familjeförhållanden – som särskilt ska beaktas vid helhetsbedömningen av om gärningen är godtagbar preciseras.

Utredning av den misstänktes/åtalades bevekelsegrunder blir aktuellt enbart om den misstänkte åberopar dessa grunder. Trots att förundersökningsmyndigheterna och åklagaren omfattas av normal utredningsskyldighet ska den misstänkte/åtalade naturligtvis bevisa de sakliga grunder och de omständigheter som hans eller hennes invändning om strafffrihet baserar sig på.

I den gällande lagen har arten av de bevekelsegrunder med stöd av vilka begränsningsbestämmelsen blir tillämplig inte preciserats. Därför kan invändningar om strafffrihet i dagens läge framställas på vilken bevekelsegrund som helst, oberoende av dess art eller natur. Antalet invändningar om strafffrihet uppskattas därmed inte öka på grund av den föreslagna ändringen. Däremot är det möjligt att invändningar om strafffrihet i fortsättningen i högre grad baserar sig på de bevekelsegrunder som särskilt anges i lag. Å ena sidan kan det i praktiken vara svårt att utreda de ovan nämnda grunderna, men å andra sidan tycks dessa grunder redan nu styra tillämpningen av bestämmelsen, eftersom de nämns i tilläggsprotokollets tolkningsanvisningar. Det är i den misstänktes eget intresse att lägga fram trovärdiga bevis om de nära familjeförhållanden eller humanitära skäl som åberopas som bevekelsegrund, vilket för sin del kan underlätta utredningen av ärendet. Dessutom är antalet fall där det utreds om det är fråga om ordnande av olaglig inresa ganska litet, knappt 100 fall per år.

Fastän det för riksgränsbrott och lindrigt riksgränsbrott meddelas endast ca 20 domar i året kommer det till polisens och gränsbevakningsväsendets undersökning ett större

antal fall årligen. År 2011 kom det 318 riksgränsbrott till myndigheternas kännedom. På flera fall tillämpas begränsningsbestämmelsen i 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen. Förundersökningen avbryts då och det döms inte för gärningen. De föreslagna ändringarna av riksgränsbrottsbestämmelsen ökar inte antalet av de fall som undersöks eller det döms för. Propositionen har alltså inte heller till denna del konsekvenser för personresurserna eller andra ekonomiska konsekvenser.

## 5 Beredningen av propositionen

Justitieministeriet tillsatte den 14 augusti 2012 en arbetsgrupp vars uppdrag var att bereda ett förslag till ändring av 17 kap. 8 § i strafflagen så att det skulle vara straffbart som ordnande av olaglig inresa att föra in i landet en utlänning som fått ett dokument som krävs för inresa genom att uppges falska uppgifter. Samtidigt skulle arbetsgruppen bereda eventuella ändringar så att den nämnda paragrafen också i övrigt tillräckligt omfattande skulle täcka förfaranden som i fråga om klandervärdhet jämföras med gärningsätten enligt gällande lag. Dessutom skulle arbetsgruppen bereda eventuella ändringar som följer av förslagen av bestämmelsen om riskgränsbrott samt eventuell övrig lagstiftning.

Till medlemmar i arbetsgruppen kallades företrädare för inrikesministeriet, staben för gränsbevakningsväsendet, rättsväsendet, Finlands Advokatförbund och Flyktingrådgivningen rf. Arbetsgruppen hörde som sakkunniga företrädare för Finska vikens sjöbevakningssektion, Migrationsverket och Åklagarämbetet i Östra Nyland. Arbetsgruppen överlät sitt betänkande den 19 februari 2013 (Ordnande av olaglig inresa. Översyn av straffbestämmelsen. Justitieministeriets, betänkanden och utlåtanden 13/2013).

Man begärde in ett utlåtande om arbetsgruppens förslag av 25 myndigheter eller organisationer. Högsta domstolen gavs tillfälle att yttra sig. Utlåtande gavs av 19 instanser.

Av remissinstanserna förhöll sig merparten positiv till propositionen och understödde dess motiveringar. Finlands Röda Kors och Flyktingrådgivningen rf såg inte vägande skäl för att utvidga straffbarheten på det före-

slagna sättet. Flyktingrådgivningen rf ansåg att kriminaliseringen ska riktas mot den organiserade brottsligheten och förebyggandet av den.

Föreanta Nationernas flyktingkommissariat (UNHCR) konstaterade att en person som ansöker om asyl inte ofta förmår få resedokument som behövs för laglig resa och med vilka han eller hon kunde tryggt få komma till Finland för att ansöka om asyl. Vid ansökning om visum måste man sannolikt presentera osanna eller vilseledande uppgifter. Fastän den lagändring som arbetsgruppen föreslår inte direkt riktar sig mot olagliga anländare till landet, kan den inverka på flyktingars möjligheter att ansöka om internationellt skydd i Finland. Genom straffbestämmelserna om ordnande av olaglig inresa har satts i kraft bestämmelserna i tilläggsprotokollet. I tolkningsanvisningarna för protokollet konstateras att syftet inte är att straffbelägga verksamhet som bedrivs av humanitära skäl eller på grund av nära familjeförhållanden. Enligt UNHCR har i propositionen inte klart tagits ställning till hur begränsningsbestämmelsen om straffrihet för ordnande av olovlig inresa (17 kap. 8 § 2 mom. i strafflagen) ska tillämpas på ordnaren av inresa. Denne bistår en utlänning att komma in i landet som —i motsatts till vad tidigare uppgetts— ansöker om asyl.

Finlands Röda Kors och Flyktingrådgivningen rf betonade att projektet inte får försvåra eller kriminalisera åtgärder genom vilka man av humanitära skäl vill hjälpa utlänningar i behov av skydd att söka internationellt skydd. I propositionen ska särskilt skrivas in principen om den s.k. skyddssentiviteten. Tröskeln för att tillämpa straffrihetsbestämmelsen på ordnaren av inresa är i rättspraxis hög.

Man har eftersträvat att beakta ovan nämnda remissvar vid den fortsatta beredningen av propositionen.

Finlands Advokatförbund rf. ansåg att i förslaget till ändring av strafflagens bestämmelse om ordnande av olaglig inresa inte med hänsyn till legalitetsprincipen är godtagbart att ge mutande och tvingande av myndighet en annan eller lösare betydelse än vad de getts i strafflagens inarbetade brottsbenämningar. Förslaget till bestämmelse i

fråga har med anledningen av utlåtandet ändrats vid den fortsatta beredningen av propositionen så att i den hänvisas till de brottsbenämningar som används i strafflagen.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet.

## 6 Samband med andra propositioner

I riksdagen behandlas regeringens proposition 134/2013 rd med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den. I propositionen föreslås en ändring av vissa bestämmelser som har samband med utlänningsars inresa till och utresa från landet så att de bättre än för närvarande ska passa samman med Schengens gränsregelverk. Propositionen kommer inte att ha några konsekvenser i sak för den nu aktuella propositionen.

Vid inrikesministeriet bereds en regeringens proposition om ändring av lagstiftningen om gränsbevakning och vissa lagar som har samband med den. I propositionen ingår förslag till ändring av vissa bestämmelser i gränsbevakningslagen vilka det hänvisas till i bestämmelserna som ingår i lagförslag 1 och 2. Enligt för tillfället tillgängliga uppgifter har de föreslagna ändringarna inte sakliga konsekvenser för de aktuella förslagen. Om propositionerna behandlas samtidigt i riksdagen ska propositionerna enligt behov sammanjämkas.

Europeiska unionen för tillfället en dialog som syftar till visumfrihet med bl.a. Ryssland, Ukraina, Moldavien samt Georgien. Medborgarna i dessa stater som för dialog med Europeiska Unionen som syftar till visumfrihet lämnar för närvarande över 95 procent av de visumansökningar som Finlands utlandsbeskickningar behandlar. Merparten av dessa ansökningar lämnas i Ryssland. År 2012 behandlades vid Finlands generalkonsulat i St. Petersburg 1 030 945 visumansökningar medan igen Finlands ambassad i Kiev i Ukraina behandlade 14 752 visumansökningar under samma tidsperiod. Inrikesministeriet har i samarbete med utrikesministeriet tillsatt en arbetsgrupp för att bereda, sammanjämka och effektivisera Finlands nationella förberedelse för den

ökande öströrligheten. Arbetsgruppens mandattid började 1.10.2012 och den går ut 1.10.2014. Arbetsgruppens arbete har inte konsekvenser för den nu aktuella propositionen.

## DETALJMOTIVERING

## 1 Lagförslag

## 1.1 Strafflagen

## 17 kap. Om brott mot allmän ordning

7 §. *Riksgränsbrott*. I 1 mom. 1 punkten i paragrafen föreskrivs för närvarande straff för riksgränsbrott för den som överskrider eller försöker överskrida Finlands gräns utan att ha ett pass som berättigar till det eller något annat dokument som utvisar reserätten. Det föreslås en översyn av förteckningen över i punkten nämnda dokument så att dokument som berättigar till överskridning av gränsen är resedokument, visum, uppehållstillstånd eller något annat med ett resedokument jämställbart dokument. De kan berättiga till gränsöverskridning antingen ensamma eller tillsammans med något annat nämnt dokument. För straffbarhet räcker att endast ett nämnt av anländaren i fråga avkrävt dokument saknas.

Med ett resedokument som berättigar till överskridning av gränsen hänvisas till såväl finsk som Europeiska unionens lagstiftning. I 2 § i passlagen (671/2006) föreskrivs om finskt pass och andra resedokument med vilka en finsk medborgare kan visa sin rätt att resa från och anlända till landet. Som ett sådant resedokument kan nämnas också ett sådant finskt identitetskort som avses i 2 § i passlagen. Begreppet resedokument täcker de resedokument som avses i 2 § i passlagen varför det inte längre är nödvändigt att nämna passet.

Om de resedokument som krävs av en utlänning nämns såväl i finsk som i Europeiska unionens lagstiftning. I fråga om visum som beviljas av Finland och de andra Schengenländerna ska nämnas det visumregelverk som nämns i den allmänna motiveringen. Dessutom hör till regleringen om Europeiska unionens visum Europaparlamentets och rådets beslut om förteckningen över resehandlingar som möjliggör passage av de yttre gränserna och i vilka en visering kan införas samt om införandet av en mekanism för upprättande av denna förteckning 1105/2011/EU, nedan

*resehandlingsförteckningsbeslutet*. På det sätt som nämns i den allmänna motiveringen föreskrivs det också i Schengens gränsregelverk som en del av förutsättningarna för inresa för medborgare i tredjeländer om de resedokument som en person ska inneha när han eller hon överskrider de yttre gränserna för Schengenområdet.

Också i utlänningslagen föreskrivs om förutsättningarna för utlänningars inresa till den del inresan inte är reglerad i Schengens gränsregelverk. Meningen är att klarlägga tillämpningen av utlänningslagen och Schengens gränsregelverk genom regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 134/2013 rd), som behandlas i riksdagen. Enligt 11 § i utlänningslagen förutsätts det för en utlänning inresa bl.a. att han eller hon har ett sådant giltigt resedokument som förutsätts och som berättigar till gränsövergång. Enligt 13 § i utlänningslagen ska en utlänning som reser in i eller vistas i landet ha ett giltigt pass som har utfärdats i hans eller hennes hem- eller visteland. Enligt 15 § 1 mom. i lagen kan som en handling som berättigar till inresa och vistelse i landet godkännas någon annan handling.

Dessutom förutsätts det i utlänningslagen att en utlänning som kommer till landet att han eller hon har ett sådant giltigt visum, uppehållstillstånd, uppehållstillstånd för arbetstagare eller uppehållstillstånd för näringsidkare som krävs, om inte något annat följer av Europeiska gemenskapernas lagstiftning eller ett internationellt fördrag som är bindande för Finland.

Enligt utlänningslagen är förutsättningen för en unionsmedborgares inresa och vistelse att han eller hon har ett giltigt personbevis eller pass. Också till dessa fall hänvisas det här med begreppet resedokument varför det inte heller i dessa fall är nödvändigt att nämna pass i dessa fall. Regleringen om en unionsmedborgares inresa grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom

medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (2004/38/EG, nedan *direktivet om fri rörlighet*).

Om visum finns det bestämmelser utöver i Europeiska unionens visumregelverk och i resedokumentförteckningsbeslutet också i förordning 539/2001 som det hänvisades till i den allmänna motiveringen. I Schengenavtalet ingår bestämmelser om långa visum. Finland beviljar inte för tillfället långa visum. I den föreslagna punkten hänvisas med visum såväl till ett visum som har beviljats i enlighet med visumregelverket som till ett långt visum. Ett sådant visum kan ha beviljats av antingen av Finland eller av någon annan medlemsstat i Europeiska unionen.

Enligt Schengenkonventionen får en utlänning på den grund att han eller hon har ett uppehållstillstånd och ett giltigt resedokument som beviljats av någon Schengenstat under vissa förutsättningar röra sig fritt under högst tre månaders tid under vilken som helst sex månaders period på de andra Schengenstaternas område. Med ett uppehållstillstånd som nämns i punkten hänvisas till ett tillstånd som har beviljats antingen av Finland eller av någon annan medlemsstat i Europeiska unionen.

Med ett med ett resedokument jämförbart annat dokument hänvisas till också andra bestämmelser och föreskrifter som ingår i Finlands och Europeiska unionens lagstiftning enligt vilka ett visst dokument som inte är ett resedokument, visum eller uppehållstillstånd enligt det ovan sagda krävs i samband med inresa antingen som sådant eller tillsammans med andra dokument. Det finns också vissa andra dokument som kan krävas i samband med inresa. Sådana är bl.a. en sjöfarars nationella identitetsbevis, ett manskapkort som getts till en besättningsmedlem på ett luftfartyg samt sådana dokument som Förenta Nationerna eller Europeiska unionen gett sina tjänstemän för att resa. Det vad som avses med ett med ett resedokument jämförbart annat dokument bestäms i enlighet med internationella avtal som är bindande för Finland.

I enlighet med regleringen i Europeiska unionen kan man för genomresa via Schengenstaterna också godkänna ett visum, uppehållstillstånd eller annat särskilt dokument som beviljats av någon stat utanför Schengenområdet. Också sådana här dokument som krävs för en visumfri genomresa och som beviljats av stater utanför Schengenområdet som kan vara antingen Europeiska unionens stater eller s.k. tredjeländer kan vara med ett resedokument jämförbara andra dokument.

I 1 punkten i paragrafen föreslås det på samma sätt som för närvarande att också en gärning som nämns där ska vara straffbar. Skrivsättet för straffbart försök ses dock över. I fall där ett försök i fråga om bestämmande av straff jämföras med en fullbordad gärning på det sätt som föreskrivs i 5 kap. 1 § 3 mom. i strafflagen har omnämmandet om verket i allmänhet placerats i samband med verket för gärningssättet (t.ex. regleringsbrott enligt 46 kap 1 § och narkotikabrott enligt 50 kap. 1 §) och inte som i den nuvarande 1 punkten särskilt i slutet av punkten. Därför föreslås det att om straffbart försök föreskrivs i början av 1 punkten direkt efter verket som beskriver gärningssättet.

Det föreslås en ändring av 1 mom. 3 punkten i paragrafen så att för riksgränsbrott döms den som vistas eller färdas inom gränszonen eller vidtar någon åtgärd som är förbjuden inom den i strid med 51 § i gränsbevakningslagen eller utan ett sådant tillstånd som avses i 52 § i den lagen. I den gällande lagen hänvisas i punkten i fråga till bestämmelserna i den upphävda lagen om gränzon.

I 51 § i gränsbevakningslagen föreskrivs om förbud som gäller gränszonen. Enligt den är det förbjudet att närmare gränslinjen än 50 meter uppföra stängsel och motsvarande konstruktioner som försvårar gränsbevakningsväsendets patrullverksamhet och annan verksamhet som är nödvändig för upprätthållandet av gränssäkerheten. I 2 punkten i paragrafen föreskrivs om att röra sig nattetid på gränsvattnen. Det är också förbjudet att ha renar och husdjur på bete utan tillsyn på ställen där stängsel som hindrar dem från att gå över gränslinjen inte har uppförts.

I 52 § i lagen föreskrivs om tillståndsbelagd verksamhet inom gränszonen. Tillståndsbelagda förutsätts för vistelse inom gränszonen, färd-

sel på en rågata och färdsel i gränsvatten om dagen. Det krävs också tillstånd för innehav och användning av skjutvapen, skjutförnödenheter, sprängämnen och fjäderdrivna vapen och likaså för tagande av jord- och stenmaterial och letande efter mineraler inom gränsszonen.

Straffbarheten för gärningar som förbjuds i nämnda paragrafer eller som begås utan tillstånd motsvarar i huvudsaken området för straffbarhet enligt den nuvarande 3 punkten sådant det beskrivs i förarbetena till den nuvarande lagen (RP 6/1997 rd). Jämfört med den upphävda lagen om gränsszon regleras inte längre i gränsbevakningslagen gärningar som riktar sig mot en person som vistas inom gränsszonen för vilka det straffas med stöd av strafflagens bestämmelser om brott mot liv och hälsa. Som riksgränsbrott bestraffas inte heller längre innehav och användning av fotografiapparater eller -förnödenheter inom gränsszonen, eftersom saken inte regleras i gränsbevakningslagen.

**8 §. Ordnande av olaglig inresa.** I 1 mom. 1 punkten i paragrafen föreskrivs för närvarande straff för ordnande av olovlig inresa för den som för in eller försöker föra in i Finland eller genom Finland till ett annat land för en utlänning som inte har ett sådant pass, annat resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs för inresa. Det föreslås att förteckningen över dokument som nämns i punkten ses över att motsvara ändringen i 1 mom. 1 punkten i bestämmelsen om riksgränsbrott.

Det föreslås att till 1 mom. i 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 i 1 punkten 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 våldsamt motstånd mot tjänsteman.

Såsom det konstaterades i den allmänna motiveringen har paragrafens 1 mom. 1 punkt i rättspraxis tolkats så att också en utlänning som kommer in i landet med en

förfalskad handling anses på det sätt som förutsätts av bestämmelsen vara utan en handling som berättigar till inresa. På grund av legalitetsprincipen föreslås det dock i bestämmelsen för tydlighetens skull att det uttryckligen föreskrivs att det också är straffbart att i landet föra in en utlänning vars i 1 punkten nämnda resedokument är falskt eller förfalskat.

I den gällande 1 mom. 3 punkten i paragrafen har det i samband med kriminaliseringen av överlåtande av ett i 1 punkten avsett dokument särskilt nämnts falsk och förfalskat dokument. Av förarbetena till punkten framgår inte vad som avses med begreppen i fråga. Enligt terminologin i tilläggsprotokollet avses med ett falskt dokument också ett förfalskat dokument. Detta vore dock främmande för finsk lagstiftning där det i 33 kap. om förfalskning i strafflagen skiljs åt falsk och förfalskad handling. Enligt definitionsbestämmelsen i strafflagens 33 kap. 6 § är ett bevismedel falskt, om det använt som bevis är ägnat att ge en vilseledande bild av sitt ursprung eller utställarens identitet. Ett bevismedel är för sin del förfalskat, om dess innehåll obehörigt har ändrats beträffande någon uppgift som är av betydelse i bevishänseende. I den föreslagna 2 punkten föreslås det därför att det i enlighet med 33 kap. särskilt nämns falskt och förfalskat dokument. Också stämpeln på ett resedokument eller ett visum kan vara föremål för förfalskning.

Det föreslås också att det föreskrivs i punkten att det är straffbart att i landet föra in en utlänning vars i 1 punkten nämnda dokument tillhör någon annan. I praktiken är ett sådant dokument i allmänhet också förfalskat t.ex. genom att byta dokumentets bild och namn till en annan persons bild och namn. Det kan dock också vara ett av en bemyndigad myndighet utfärdat oförfalskat dokument i original som någon annan än den egentliga innehavaren av dokumentet innehar och använder eller försöker använda för inresa genom att uppträda som den person som nämns i dokumentet. För dessa situationer behövs ett särskilt omnämnande om saken.

I den nya 2 punkten föreskrivs också att det är straffbart att föra in eller försöka föra in i Finland eller genom Finland till ett annat land en utlänning vars i 1 punkten avsedda



dokument har fått av en myndighet genom att ge osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla för beviljande av dokumentet.

I den föreslagna punkten avses med myndighet såväl finska som övriga länders myndigheter som är behöriga att bevilja ett dokument som avses i 1 punkten.

Som betydelsefull med tanke på beviljandet av ett i 1 punkten avsett dokument kan anses osanna eller vilseledande uppgifter som direkt har inverkat på att dokumentet beviljades. Uppgiften i fråga kan lämnas såväl i en ansökan om ett dokument som avses i 1 punkten som i dokument som är bilagor till ansökan. T.ex. visumregelverket fastslår vilka bilagor som ska fogas till visumansökan. En osann eller vilseledande uppgift kan också ges muntligen t.ex. vid en intervju för beviljande av uppehållstillstånd.

Uppgiftens osanning ska bedömas i ljuset av helheten för beviljande av ansökan. Med tanke på godkännande av ansökan kan en betydelsefull uppgift vara t.ex. en osann uppgift om resans syfte. Mindre inexaktheter och felaktigheter i sådana uppgifter som inte direkt inverkar på beviljandet av dokumentet uppfyller däremot inte brottsrekvisitet. T.ex. ett fel i värdens eller inkvarteringsställets kontaktuppgifter är en obetydlig uppgift som är oväsentlig eller av liten betydelse med tanke på beviljandet av dokumentet.

Med osann avses i samband med den föreslagna bestämmelsen långt det samma som vid ingivande av osant intyg till myndighet (16 kap. 8 § i strafflagen). Det är osant att framföra fram en omständighet som i verkligheten inte existerar (RP 6/1997 rd).

Som osann har också ansetts en situation där dokumentet inte innehåller något uttryckligen falskt påstående om verkligheten men man ändå ger en väsentligt felaktig bild av saken. Då är det dock snarare fråga om vilseledande. Därför nämns det i den föreslagna bestämmelsen för tydlighetens skull skilt också att ge vilseledande uppgifter. Det kan vara fråga om vilseledande uppgifter om en uppgift i ansökan eller dess bilagor på grund av brister, framställningssätt eller saksammanhanget klart är ägnade att vilseleda myndigheterna vid förfarandet för beviljande av dokumentet. Dokumentet har alltså kunnat

fås av myndigheten genom aktiv verksamhet och genom att ge osanna eller vilseledande uppgifter eller dokumentet har kunnat

fås också genom att hemlighålla uppgifter. Att hemlighålla en omständighet som belyser ärendet kan vara att osant framställa ärendet (RP 6/1997 rd). När det gäller hemlighållande av omständigheter är det dock ofats fråga om att ge vilseledande uppgifter. Också en hemlighållen uppgifts vilseledande verkningar och betydelse för beviljande av dokumentet ska bedömas i sitt saksammanhang i ljuset av helheten.

Enligt den föreslagna nya 2 punkten föreskrivs också straff för ordnande av olaglig inresa för den som för in eller försöker föra in i Finland eller genom Finland till ett annat land föra en utlänning vars i 1 punkten avsedda dokument har fått av en myndighet genom att muta myndigheten eller genom våldsamt motstånd mot tjänsteman. Enligt tilläggsprotokollet gör skaffande av ett dokument genom mutor eller genom att tvinga myndigheten dokumentet falskt. I tilläggsprotokollets förklaringspromemoria förklaras dock inte begreppen muta eller tvång.

Mutande kan vara givande av muta (16 kap. 13 § i strafflagen) eller tagande av sådan (40 kap. 1 § i strafflagen) som uppfyller strafflagens rekvisit. Tvingande av en tjänsteman till att göra en tjänsteåtgärd som innefattar utövning av offentlig makt föreskrivs vara straffbart som våldsamt motstånd mot tjänsteman enligt 16 kap. 1 § i strafflagen, däremot inte som olaga tvång i enlighet med 25 kap. 8 § i strafflagen.

I förarbetena till strafflagens bestämmelse om ordnande av olaglig inresa har det inte tagits en klar ståndpunkt till hur väl ett förbrott såsom t.ex. förfalskning av en handling ska vara utrett för att man ska kunna straffa för ordnande av olaglig inresa. Det är klart att ordnaren av olaglig inresa kan dömas, fastän den som reser in olagligt inte straffas för riksgränsbrott. Det vore befogat att på utredningen av förbrott tillämpa samma bestämmelser som vid penningtvättbrott (RP 53/2002 rd s. 36). Det ska alltså vara utrett att ett förbrott har inträffat och att det uppfyller de i bestämmelsen nämnda strafflagens brottsrekvisit. Däremot är det inte en förutsättning för straffbarhet att förbrottets gär-

ningsman döms till straff eller ens nödvändigtvis att man känner till vem som är förbrottets gärningsman.

I olika brottsarter tillämpas olika principer för enligt vilken stats lag straffbarheten bedöms för ett förbrott som begåtts i utlandet. Vid missbruk av företagshemlighet bedöms straffbarheten för förbrottet uteslutande enligt finsk lag, medan igen vid penningtvättbrott ett utomlands begånget brott ska uppfylla kraven för dubbel straffbarhet. Av de föreslagna nya förbrotten för ordnande av olaglig inresa mutande av myndighet eller tvingande till att utföra en tjänsteåtgärd torde i de flesta stater vara föreskrivna vara straffbara. Däremot kan det vara svårt att tillämpa kravet på dubbel straffbarhet på givande av falska uppgifter i samband med skaffande av resedokument vilket på det sätt som framgår av den allmänna motiveringen på mycket varierande sätt reglerats i olika länder. Det är därför befogat att bedöma straffbarheten för förbrott som nämns i bestämmelsen om ordnande av olaglig inresa enligt finsk lag utan tillämpning av kravet på dubbel straffbarhet.

I 1 och 2 punkten i paragrafen föreslås det att också försök till de gärningar som nämns i dem kriminaliseras. För närvarande är enligt 1 punkten straffbart att försöka föra in i landet en utlänning som inte har ett behörigt pass, annat resedokument, visum eller uppehållstillstånd. I den nya 2 punkten är nämnda fall långt jämförbara med situationen som nämns i 1 punkten varför det är befogat att utsträcka straffbarheten också till den nya 2 punkten. Det föreslås att om straffbart försök av de skäl som nämns i ändringen av bestämmelsen om riksgränsbrott föreskrivs i början av 1 och 2 punkten genast efter verbet som beskriver gärningssättet.

I 2 punkten i paragrafen föreskrivs för närvarande som straffbart att ordna eller förmedla transport till Finland för en utlänning som avses i 1 punkten som anländer till Finland utan ett dokument som nämns i den punkten och som krävs för inresa. Det föreslås att i punkten dessutom hänvisas till den nya 2 punkten. Det föreslås alltså att det kriminaliseras att ordna eller förmedla transport för en utlänning, vars i 1 punkten avsedda dokument är falskt, förfalskat eller har beviljats någon annan eller som har fått av en myn-

dighet genom att ge osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla för beviljande av dokumentet, genom att muta myndigheten eller genom våldsamt motstånd mot tjänsteman.

Såsom i den allmänna motiveringen konstateras förutsätts för straffbarhet att ordnaren av transport på ett sätt som förutsätter uppsåt ska vara medveten om att ett dokument som avses i 1 mom. är falskt, förfalskat eller känna till de olagliga sätt som nämns i 2 punkten genom vilka det har skaffats. En transportör eller dess företrädare har i praktiken sällan sådan kunskap i de situationer som föreskrivs i 2 punkten som förutsätts för uppsåt med undantag av fall där dokumentförfalskningen är uppenbar.

För transport av en utlänning kan som påföljd för en näringsidkare dock komma i fråga påföljdsavgift för transportör om vilken föreskrivs i 179 § i utlänningslagen. Enligt förarbetena till lagen tillämpas den administrativa påföljden på transportören underlåtelser som i sig inta kan anses som brottslig verksamhet. Enligt lagens förarbeten används straffrättsligt förfarande och påföljder för gärningar där det uttryckligen är fråga om en gärning som begåtts uttryckligen i brottsligt syfte såsom det föreskrivs i strafflagens 17 kap 8 § om ordnande av olaglig inresa. (RP 28/2003 rd) I 182 § 2 punkten i utlänningslagen föreskrivs dessutom att påföljdsavgiften för transportör ska avlyftas, om transportören döms till straff med stöd av 17 kap. 8 eller 8 a § i strafflagen. På ordnande av olaglig inresa och grovt ordnande av olaglig inresa tillämpas enligt 17 kap. 24 i strafflagen vad som bestäms om juridiska personers straffansvar.

I 3 punkten i paragrafen kriminaliseras för närvarande att till någon annan överlåta ett falskt eller förfalskat eller för någon annan utfärdat pass, resedokument, visum eller uppehållstillstånd. Punkten flyttas till en ny punkt 4. Det föreslås att om ett falskt eller förfalskat eller något annan tillhörigt dokument i fortsättningen föreskrivs i den nya 2 punkten. Det föreslås alltså att i 4 punkten i paragrafen hänvisas till dokument som avses i den nya 2 punkten så att överlåtande till någon annan av ett dokument som avses i 2 punkten är straffbart. Straffbarheten gäller

alltså på samma sätt som för närvarande att överlåta till en utlänning ett falskt eller förfalskat dokument som avses i 1 punkten samt också överlåtande till en utlänning dokument som skaffats på sådana olagliga sätt som nämns i 2 punkten.

I 2 mom. i paragrafen föreskrivs för närvarande den s.k. begränsningsbestämmelsen. Enligt den betraktas inte som ordnande av olaglig inresa en gärning vilken bedömd som en helhet bör anses ha begåtts av godtagbara skäl, särskilt med beaktande av gärningsmannens bevekelsegrunder samt sådana förhållanden i utlänningens hemland eller i det land där han eller hon är stadigvarande bosatt som påverkar hans eller hennes säkerhet. Av skäl som nämndes i den allmänna motiveringen preciseras bestämmelsen att i den nämns hurudana bevekelsegrunder gärningsmannen kan ha. Särskilt kan beaktas gärningsmannens bevekelsegrunder som har samband med humanitära skäl för gärningsmannen eller nära familjeförhållanden.

Vid bedömning av nära familjeförhållanden ska det utgå från den definition av familjemedlem som ingår i utlänningslagen. Enligt 37 § i utlänningslagen anses som familjemedlem till en i Finland bosatt person dennes make eller partner av samma kön, om partnerskapet har registrerats, under vissa förutsättningar dennes sambo samt ogifta barn under 18 år eller, om anknytningspersonen är ett minderårigt barn, barnets vårdnadshavare samt under vissa lagstadgade förutsättningar ett ogift fosterbarn under 18 år. Utöver familjemedlemmar kan även andra anhöriga beviljas uppehållstillstånd med stöd av familjeband, om det anses vara oskäligt att vägra uppehållstillstånd (115 §). Hur nära familjeförhållandena är kan därmed inte heller i detta sammanhang definieras uttömmande utan frågan lämnas i sista hand att bedömas av domstol i det enskilda fallet.

På det sätt som nämns i den allmänna motiveringen ska vid helhetsbedömningen av gärningen acceptabilitet särskilt beaktas de bevekelsegrunder och förhållanden som där nämns varför vid helhetsbedömningen också kan beaktas andra bevekelsegrunder och förhållanden än de som nämns i bestämmelsen. Å andra sidan har på det sätt som nämns i den allmänna motiveringen inte betraktas

som en godtagbargärning att gärningen har begåtts som ett led av en organiserad kriminell sammanslutning (RP 34/2004 rd). Likaså hör att kräva eller ta betalning för ordnande av inresa inte till godtagbar verksamhet.

## 1.2 Gränsbevakningslagen

**72 §. Gränsbevakningsföreseelse.** I 72 § i lagen kriminaliseras gränzsönsföreseelse. Det föreslås att 1 och 2 punkten i paragrafen avlägsnas, eftersom motsvarande gärningar är kriminaliserade som riksgränsbrott i 17 kap. 17 § 3 punkten i strafflagen. Av skäl som nämns i den allmänna motiveringen föreslås det att från paragrafen avlägsnas också omnämmandet om att gränsbevakningsföreseelse är straffbar också begången av grov oakt-samhet. Det föreslås att från paragrafen som onödigt avlägsnas omnämmandet av att där nämnda gärningar straffas som gränzsönsföreseelse endast om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag.

## 2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Med stöd av 3 kap. 2 § i strafflagen avgörs om på gärningen tillämpas den gamla eller nya lagen. Paragrafen gäller straffbestämmelsens tillämplighet i tiden.

## 3 Lagstiftningsordning samt förhållande till grundlagen

I lagförslaget föreslås en ändring av bestämmelsen om ordnande av olaglig inresa så att det är straffbart att föra in eller försöka föra in i Finland eller genom Finland till ett annat land en utlänning vars i 1 punkten avsedda dokument har fåtts av en myndighet genom att ge osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla för beviljandet av dokumentet eller genom att muta myndigheten eller genom grovt motstånd mot tjänsteman. Förslaget innebär en utvidgning av området för straffbarhet.

Utvidgningen av området för straffbarhet för ordnande av olaglig inresa ska bedömas utifrån legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen.

I legalitetsprincipen anses ingå ett krav på att straffbestämmelsen ska vara exakt och noga avgränsad. Utvidgningen av det föreslagna brottsrekvisitet har i den föreslagna bestämmelsen beskrivits exakt och föreslagits vara avgränsat att gälla endast givande av osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla för beviljandet av dokumentet till en myndighet. Förslaget uppfyller också proportionalitetsprincipens krav eftersom lämnande av felaktiga uppgifter som är av liten betydelse för beviljandet av dokumentet blir ostraffat. Preciseringsen av brottsrekvisitet att gälla också falska och förfälskade dokument uppfyller för sin del också kraven i den i 8 § i grundlagen föreskrivna legalitetsprincipen. Det samma gäller också de preciseringar som görs i bestämmelsen om riksgränsbrott.

De föreslagna ändringarna av riksgränsbrottsbestämmelsen inverkar inte utvidgande på straffbarheten för en utlänning som olagligen reser in i landet. Inte heller de ändringar som föreslås i strafflagens bestämmelse om ordnande av olaglig inresa har konsekvenser för straffbarheten för gärningar som inresta medborgare i tredjeländer begår. På

den som i egenskap av flykting ansöker om asyl tillämpas fortsättningsvis begränsningsbestämmelsen i 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen, enligt vilken bestämmelse en person som ansöker om asyl inte döms för riksgränsbrott.

Utvisningsförbudet i 9 § 4 mom. i grundlagen förutsätter att de grunder som en person som ansöker om asyl anför grundligt ska granskas och en bedömning av om det i ljuset av de grunder som anförts är fråga om en sådan förföljelse, ett allvarligt men eller en annan grund som berättigar till skydd. Lagförslaget inverkar inte med hänsyn till 9 § 4 mom. i grundlagen på ställningen för en utlänning som förs in i landet vid det ansöknings- och utvärderingsförfarande för en utlännings asyl som föreskrivs i utlänningslagen.

Det finns inga hinder som föranleds av grundlagen för att godkänna lagförslaget och det kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

## Lagförslagen

## 1.

**Lag****om ändring av 17 kap. 7 och 8 § i strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i strafflagen (39/1889) 17 kap. 7 § 1 mom. och 8 §,  
sådana de lyder, 7 § 1 mom. i lag 563/1998 och 8 § i lagarna 563/1998 och 650/2004, 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, uppe-  
hållstillstånd eller något annat dokument som  
kan jämföras med ett resedokument, eller  
som överskrider eller försöker överskrida  
gränsen någon annanstans än genom ett tillå-  
tet inrese- eller utreseställe eller i strid med  
ett på lag grundat förbud,

2) annars bryter mot bestämmelserna om  
överskridande av gränsen eller

3) i strid med 51 § i gränsbevakningslagen  
(578/2005) eller utan tillstånd som avses i  
52 § i den lagen vistas eller färdas inom  
gränzonen eller vidtar någon åtgärd som är  
förbjuden inom den,

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

annat land, som inte har ett resedokument,  
visum, uppehållstillstånd eller något annat  
med ett resedokument jämförbart dokument  
som krävs för inresa,

2) för in eller försöker föra in en sådan ut-  
länning i Finland, eller genom Finland till ett  
annat land, som har ett i 1 punkten avsett do-  
kument som är falskt eller förfalskat eller har  
beviljats någon annan, eller som har fått av  
en myndighet genom att ge osanna eller vil-  
seledande uppgifter som är betydelsefulla för  
beviljandet av dokumentet, genom att muta  
myndigheten eller genom våldsamt motstånd  
mot tjänsteman,

3) ordnar eller förmedlar transport till Fin-  
land för en utlänning som avses i 1 eller  
2 punkten eller

4) till någon annan överlåter ett dokument  
som avses i 2 punkten för att användas i  
samband med inresa,

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

Som ordnande av olaglig inresa betraktas  
inte en gärning som bedömd som en helhet  
bör anses ha begåtts av godtagbara skäl, sär-  
skilt med beaktande av gärningsmannens be-  
vekelsegrunder när dessa har samband med  
humanitära skäl eller nära familjeförhållan-  
den samt sådana förhållanden i utlänningens  
hemland eller i det land där han eller hon  
stadigvarande är bosatt som påverkar hans el-  
ler hennes säkerhet.

8 §

*Ordnande av olaglig inresa*

Den som

1) för in eller försöker föra in en sådan ut-  
länning i Finland, eller genom Finland till ett

Denna lag träder i kraft den 20 .

## 2.

**Lag****om ändring av 72 § gränsbevakningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i gränsbevakningslagen (578/2005) 72 § som följer:

72 §

*Gränzsönsförseelse*

Den som uppsåtligt  
1) underlåter att iaktta ett i 53 § 2 mom.  
avsett villkor i gränzsönsstillståndet,  
2) underlåter att iaktta den skyldighet att  
medföra tillståndsbevis eller det föreläggande

att förete bevis som anges i 56 § 2 mom., el-  
ler  
3) underlåter att iaktta den anmälnings-  
skyldighet som anges i 57 §,  
ska för *gränzsönsförseelse* dömas till böter.

\_\_\_\_\_ Denna lag träder i kraft den \_\_\_\_\_ 20 .

Helsingfors den 24 oktober 2013

**Statsministerns ställföreträdare, finansminister**

**JUTTA URPILAINEN**

Justitieminister *Anna-Maja Henriksson*

*Bilaga  
Parallelltexter*

## 1.

### Lag

#### om ändring av 17 kap. 7 och 8 § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i strafflagen (39/1889) 17 kap. 7 § 1 mom. och 8 §,  
sådana de lyder, 7 § 1 mom. i lag 563/1998 och 8 § i lagarna 563/1998 och 650/2004, som  
följer:

*Gällande lydelse*

*Förslagen lydelse*

17 kap.

#### Om brott mot allmän ordning

7 §

7 §

*Riksgränsbrott*

*Riksgränsbrott*

Den som

1) överskrider eller försöker överskrida Finlands gräns utan att inneha ett pass som berättigar till det eller något annat dokument som utvisar reserätten eller som överskrider eller försöker överskrida gränsen någon annanstans än genom ett tillåtet inrese- eller utreseställe eller i strid med ett på lag grundat förbud,

2) annars bryter mot bestämmelserna om överskridande av gränsen eller

3) olovligen vistas eller färdas inom gränszonen eller inom den vidtar någon åtgärd som är förbjuden enligt lagen om gränzonen (403/1947),

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

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 på lag grundat förbud,

2) annars bryter mot bestämmelserna om överskridande av gränsen eller

3) *i strid med 51 § i gränsbekämpningslagen (578/2005) eller utan tillstånd som avses i 52 § i den lagen* vistas eller färdas inom gränszonen eller vidtar någon åtgärd som är förbjuden inom den,

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

8 §

8 §

*Ordnande av olaglig inresa*

*Ordnande av olaglig inresa*

Den som

Den som

1) för in eller försöker föra in i Finland eller genom Finland till ett annat land en utlänning som inte har sådant pass, annat resedokument, 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, förfalskat eller för någon annan utfärdat pass, annat resedokument, visum eller uppehållstillstånd för att användas i samband med inresa,

ska 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 ha begåtts av godtagbara skäl, särskilt med beaktande av gärningsmannens bevekelsegrunder samt sådana förhållanden i utlänningens hemland eller i det land där han stadigvarande är bosatt som påverkar hans säkerhet.

1) för in eller försöker föra in en sådan utlänning i Finland, eller genom Finland till ett annat land, som inte har sådant *resedokument, visum, uppehållstillstånd eller något annat med ett resedokument jämfällbart dokument* som krävs för inresa,

2) *för in eller försöker föra in en sådan utlänning i Finland, eller genom Finland till ett annat land, som har ett i 1 punkten avsett dokument som är falskt eller förfalskat eller har beviljats någon annan, eller som har fått av en myndighet genom att ge osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla för beviljandet av dokumentet, genom att muta myndigheten eller tvinga den att bevilja dokumentet,*

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

4) till någon annan överlåter ett dokument som avses i 2 punkten för att användas i samband med inresa,

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

Som ordnande av olaglig inresa betraktas inte en gärning som bedömd som en helhet bör anses ha begåtts av godtagbara skäl, särskilt med beaktande av gärningsmannens *bevekelsegrunder när dessa har samband med humanitära skäl eller nära familjeförhållanden* samt sådana förhållanden i utlänningens hemland eller i det land där han eller hon stadigvarande är bosatt som påverkar hans eller hennes säkerhet.



## 2.

**Lag****om ändring av 72 § gränsbevakningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i gränsbevakningslagen (578/2005) 72 § som följer:

*Gällande lydelse*

*Förslagen lydelse*

72 §

72 §

*Gränsonsförseelse*

*Gränsonsförseelse*

Den som uppsåtligen *eller av grov oaktsamhet*

- 1) *bryter mot förbudet i 51 §,*
- 2) *bryter mot tillståndsplikten i 52 §,*
- 3) *underlåter att iaktta ett i 53 § 2 mom. avsett villkor i gränsonstillståndet,*
- 4) *underlåter att iaktta den skyldighet att medföra tillståndsbevis eller det föreläggande att förete bevis som anges i 56 § 2 mom., eller*
- 5) *underlåter att iaktta den anmälningsskyldighet som anges i 57 §,*

*skall om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för gränsonsförseelse dömas till böter.*

Den som uppsåtligen

- 1) *underlåter att iaktta ett i 53 § 2 mom. avsett villkor i gränsonstillståndet,*
- 2) *underlåter att iaktta den skyldighet att medföra tillståndsbevis eller det föreläggande att förete bevis som anges i 56 § 2 mom., eller*
- 3) *underlåter att iaktta den anmälningsskyldighet som anges i 57 §,*  
*ska för gränsonsförseelse dömas till böter.*

*Denna lag träder i kraft den 20 .*