

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning
av ett initiativ från Republiken Frankrike till rådets
rambeslut och direktiv (hjälp till olaglig inresa)**

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen
översänds till Riksdagen en promemoria om
Republiken Frankrikes initiativ inför anta-
gandet av rådets rambeslut om förstärkning
av den straffrättsliga ramen för bekämpande

av hjälp till olaglig inresa och olaglig vistelse
samt Republiken Frankrikes initiativ inför
antagandet av rådets direktiv om fastställan-
de av hjälp till olaglig inresa, rörlighet och
vistelse.

Helsingfors den 16 november 2000

Justitieminister *Johannes Koskinen*

Lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/260700/0557**FÖRSLAG TILL RAMBESLUT OM FÖRSTÄRKNING AV DEN STRAFFRÄTTSLIGA RAMEN FÖR BEKÄMPANDE AV HJÄLP TILL OLAGLIG INRESA OCH OLAGLIG VISTELSE SAMT TILL RÅDETS DIREKTIV OM FASTSTÄLLANDE AV HJÄLP TILL OLAGLIG INRESA, RÖRLIGHET OCH VISTELSE****1. Allmänt**

Republiken Frankrike har den 30 juni 2000 i enlighet med artikel 34.2 i Fördraget om Europeiska unionen lagt fram ett förslag till rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa och olaglig vistelse. I ett uttalande från rådets rättstjänst den 17 juli 2000 konstaterades det att en del av bestämmelserna i initiativet är sådana att utfärdandet av dem faller inom gemenskapens behörighet. Efter att rättstjänsten gett sitt utlåtande delade Frankrike upp sitt förslag på två rättsliga instrument. I det ena av dessa föreslås det att ett rambeslut skall utfärdas med stöd av artiklarna 29, 31 e och 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen och i det andra att ett direktiv skall utfärdas med stöd av artiklarna 61 a och 63.3 b i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Det centrala syftet med rättsakterna som helhet är att kriminalisera vissa åtgärder som hänför sig till människosmuggling. Tekniskt har bestämmelserna i förslagen indelats så att de förpliktelser som gäller förbud mot en viss verksamhet åläggs inom ramen för I pelaren och de förpliktelser som gäller sanktioner för överträdelse av förbudet inom ramen för III pelaren. Förslaget grundar sig på slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober 1999. I slutsats 23 yrkas det på att lagstiftning skall antas om stränga påföljder för dem som sysslar med människohandel och ekonomiskt utnyttjande av migranter. I slutsats 48 konstateras å sin sida att med avseende på nationell straffrätt bör insatserna för att enas om gemensamma definitioner, grunder för åtal och påföljder i ett första skede koncentreras till ett begränsat antal sektorer med särskild betydelse, t.ex. människohandel. I slutsats 52 från Europeiska rådet i

Santa Maria Da Feira den 19-20 juni 2000 uppmanades dessutom ordförandeskapet och kommissionen att skyndsamt föra arbetet vidare på detta område med utgångspunkt i slutsatserna från Tammerfors, i första hand i särskilt nära samarbete mellan medlemsstaterna och Europol, för att avslöja och bryta upp kriminella nätverk som bedriver denna människohandel och genom att besluta om hårda påföljder mot dem som medverkar i denna grova och skändliga brottslighet.

Frankrike har presenterat sitt initiativ i rådets arbetsgrupp för materiell straffrätt vid ett möte den 28 juli 2000. Denna promemoria grundar sig på dokumenten 12025/00 DROI-PEN 42 och 12026/00 DROI-PEN 43.

2. Huvudsakligt innehåll**2.1. Republiken Frankrikes initiativ inför antagandet av rådets direktiv om fastställande av hjälp till olaglig inresa, rörlighet och vistelse**

Direktivet kompletterar tidigare rekommendationer, t.ex. rekommendationen av den 22 december 1995 om harmonisering av åtgärder i kampen mot olaglig invandring och olagligt arbete och förbättring av kontrollåtgärderna på detta område, rekommendationen av den 27 september 1996 om kampen mot olaglig anställning av tredjelandsmedborgare och den gemensamma åtgärden 97/154/RIF av den 24 februari 1997 om åtgärder mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn. Rättsakterna utgör som helhet en utbyggnad av Schengenregelverket enligt Schengenprotokollet. Direktivet syftar till att bättre fastställa hjälp till olaglig invandring och följaktligen göra genomförandet av rambeslutet om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp

till olaglig inresa och olaglig vistelse mer effektivt.

Artikel 1 i direktivet gäller allmänt brott.

Enligt punkt a i artikeln skall varje medlemsstat besluta om lämpliga påföljder för var och en som hjälper eller försöker hjälpa en utlänning som inte är medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater eller i Norge eller Island att resa in i eller röra sig på en medlemsstats eller Norges eller Islands territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars inresa. Enligt punkt b i artikeln skall varje medlemsstat besluta om lämpliga påföljder för var och en som i vinstsyfte hjälper eller försöker hjälpa en utlänning som inte är medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater eller i Norge eller Island att vistas på en medlemsstats eller Norges eller Islands territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars vistelse.

Enligt *artikel 2* i direktivet skall varje medlemsstat säkerställa att även deltagande som medbrottsling eller anstiftare till det brott som avses i artikel 1 skall anses utgöra ett brott.

Enligt *artikel 3* skall de brott som avses i artiklarna 1 och 2 vara belagda med effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder.

Artikel 4 gäller befrielse. Enligt artikeln får varje medlemsstat befria släktingar i uppstigande och nedstigande led, syskon och deras makar till den utlänning som har fått hjälp från påföljder avseende brott som avses i artiklarna 1 och 2. Dessutom får maken eller maken eller en person som uppenbarligen lever i ett äktenskapsliknande förhållande med personen i fråga befrias från påföljder. Frankrike har strukit artikel 4 ur dokumentet DROIPEN 43.

Medlemsstaterna skall genomföra direktivet senast den 1 november 2001.

2.2. Republiken Frankrikes initiativ inför antagandet av rådets rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa och olaglig vistelse

Rambeslutet kompletterar liksom direktivet

tidigare rekommendationer, t.ex. rekommendationen av den 22 december 1995 om harmonisering av åtgärder i kampen mot olaglig invandring och olagligt arbete och förbättring av kontrollåtgärderna på detta område, rekommendationen av den 27 september 1996 om kampen mot olaglig anställning av tredjelandsmedborgare och den gemensamma åtgärden 97/154/RIF av den 24 februari 1997 om åtgärder mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn. Rättsakterna utgör som helhet en utbyggnad av Schengenregelverket enligt Schengenprotokollet. Syftet med rambeslutet är att bekämpa människohandel genom att tillnärma medlemsstaternas straffrättsliga regler.

Artikel 1 i rambeslutet gäller påföljder. Enligt punkt 1 i artikeln skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de gärningar som definieras i artiklarna 1 och 2 i direktivet är belagda med straffrättsliga påföljder som är effektiva, proportionerliga och avskräckande och kan medföra utlänning. Vid behov kan medlemsstaterna dessutom bestämma om andra straffrättsliga påföljder, t.ex. förverkande av det transportmedel som använts för att begå brottet, förbud mot att direkt eller genom mellanhand utöva den yrkesverksamhet under vilken brottet begicks eller förbud mot att uppehålla sig på territoriet om den dömda personen inte är medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater.

Enligt *artikel 1.2* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de gärningar som definieras i artiklarna 1 och 2 i direktivet är belagda med frihetsberövande straff, varvid den högsta strafftiden inte får understiga tio år om gärningarna har begåtts under någon av följande omständigheter: brottet har begåtts av fler än två personer, brottet har begåtts upprepade gånger, gärningsmannen är tjänsteman eller offentligt anställd enligt medlemsstatens nationella rätt, eller den berörda personen innehar denna ställning i enlighet med den straffrättsliga lagstiftningen i den medlemsstaten, brottet har begåtts i avsikt att sexuellt utnyttja personer enligt definitionen i den gemensamma åtgärden av den 24 februari 1997 om kampen mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn, brottet har begåtts i avsikt att ge ut-

länningen möjlighet att arbeta i strid med bestämmelserna om anställning av utlänningar i en av Europeiska unionens medlemsstater, brottet har begåtts med användning av tvång eller falska förespeglningar eller brottet har begåtts med livsfara för de personer som utsätts för brottet.

I *artikel 3* finns bestämmelser om juridiska personers ansvar. Enligt punkt 1 i artikeln skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för ett brott som definieras i direktivet och som i tillämpliga fall begås under de omständigheter som anges i artikel 1.2 i rambeslutet, när det begås för den juridiska personens räkning av en person som har handlat enskilt eller som en del av ett organ underställt den juridiska personen och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på befogenhet att företräda den juridiska personen, befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar eller befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen, samt för medhjälp eller anstiftan till sådana brott eller försök till sådana brott. Enligt punkt 2 i artikeln skall, utan att det påverkar tillämpningen av de fall som anges i punkt 1, varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att en juridisk person kan hållas ansvarig, när brister i övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att begå ett brott som definieras i direktivet, och som i tillämpliga fall begås under de omständigheter som anges i artikel 1.2 i rambeslutet för den juridiska personens räkning. Enligt punkt 3 i artikeln skall den juridiska personens ansvar enligt det brott som definieras i direktivet, och som i tillämpliga fall begås under de omständigheter som anges i artikel 1.2 i rambeslutet inte utesluta lagföring av fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till ett brott enligt denna punkt.

Artikel 4 i rambeslutet gäller påföljder för juridiska personer. I punkt 1 i artikeln åläggs medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att en juridisk person som har befunnits ansvarig i enlighet med artikel 3.1 kan bli föremål för effektiva, pro-

portionerliga och avskräckande påföljder som skall innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter och som också kan innefatta andra påföljder, såsom åtgärder för framtågande av rätt till offentliga förmåner eller stöd, åtgärder för tillfälligt eller permanent näringsförbud, rättslig övervakning och rättsligt beslut om avveckling av verksamheten. I punkt 2 i artikeln åläggs medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att en juridisk person som har befunnits ansvarig i enlighet med artikel 3.2 kan bli föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder eller åtgärder.

Enligt *artikel 5.1* skall medlemsstaterna fastställa sin behörighet rörande brott som definieras i direktivet och som i tillämpliga fall begås under de omständigheter som anges i artikel 1.2 i rambeslutet, när ett sådant brott har begåtts helt eller delvis på medlemsstatens territorium eller av en av dess medborgare. Enligt punkt 2 i artikeln kan en medlemsstat besluta att begränsa sin behörighet i fråga om brott enligt punkt 1 a. En medlemsstat som inte använder sig av denna begränsning kan dock besluta om att brott enligt punkt 1 b endast faller under dess behörighet i särskilda fall eller under särskilda omständigheter. Enligt punkt 3 i artikeln skall varje medlemsstat underrätta rådets generalsekreterare om sitt beslut att tillämpa punkt 2, om så är lämpligt med angivande av de särskilda omständigheter eller förhållanden då beslutet skall gälla.

Medlemsstaterna skall före den 1 november 2001 genomföra rambeslutet och till rådets generalsekretariat och kommissionen överlämna texterna till de bestämmelser som de har utfärdat med anledning av rambeslutet. Rådet skall senast den 30 maj 2002 kontrollera de åtgärder som har vidtagits i medlemsstaterna.

3. Eventuella verkningar på lagstiftningen i Finland

Behandlingen av Frankrikes förslag har först nyligen inletts, och det är därför svårt att exakt förutspå vilka verkningar de kan komma att ha på lagstiftningen i Finland.

Om ordnande av olaglig inresa bestäms i 17 kap. 8 § strafflagen. Enligt bestämmelsen

döms för ordnande av olaglig inresa den som 1) för in eller försöker föra in i Finland en utlänning som inte har sådant pass, visum eller uppehållstillstånd som krävs för inresa, 2) ordnar eller förmedlar transport till Finland för en utlänning som avses i 1 punkten eller 3) till någon annan överlåter ett falskt, förfalskat eller för någon annan utfärdat pass, visum eller uppehållstillstånd för att användas i samband med inresa. Enligt artikel 27.1 i Schengenavtalet förbinder sig de avtalsslutande parterna att införa lämpliga sanktioner mot den som i vinstsyfte hjälper, eller försöker hjälpa, utlänningar att resa in till eller vistas på någon parts territorium i strid med den berörda partens lagstiftning rörande utlänningars inresa och vistelse. När riksdagen behandlade regeringens proposition med förslag till revidering av stadgandena om brott mot rättskipning, myndigheter och allmän ordning samt om sexualbrott (RP 6/1997 rd) beaktade den artikel 27 i Schengenavtalet. Strafflagens 17 kap. 8 §, som gäller ordnande av olaglig inresa, motsvarar således artikel 27 i Schengenavtalet och täcker rätt långt förpliktelserna enligt artikel 1 i direktivet, vilka grundar sig på artikel 27.

Enligt artikel 1 a i direktivet skall det vara straffbart att hjälpa en utlänning att olagligen resa in i eller röra sig på någon av de staters territorium som nämns i punkten. Till den del medlemsstaterna i artikel 1 i direktivet åläggs att bestraffa avsiktligt underlättande av rörlighet på en stats territorium av en utlänning som olagligen kommit in i landet, kan det bli aktuellt att ändra den nationella lagstiftningen, främst 17 kap. 8 § strafflagen. Det kan vara nödvändigt att ändra bestämmelsen också till följd av artikel 1 b. Enligt punkten skall det vara förbjudet att i vinstsyfte underlätta en utlännings inresa i eller vistelse på någon av de staters territorium som nämns i punkten.

I 63 § utlänningslagen bestäms om utlänningsförseelse. T.ex. en utlänning som uppehåller sig i Finland utan sådant pass, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller utför förvärvsarbete i landet utan behövligt arbetstillstånd gör sig enligt paragrafen skyldig till utlänningsförseelse. Straffet för utlänningsförseelse är böter. Eftersom 5 kap. 3 § 4 mom. strafflagen inskränker ansvaret beträf-

fande medhjälp bl.a. i fråga om de i annan lagstiftning än strafflagen nämnda brott som bestraffas med böter eller fängelse i högst sex månader, är medhjälp till utlänningsförseelse inte straffbart med stöd av den gällande lagen. I den pågående reformen av bestämmelserna om straffrättens allmänna läror (Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevat säännökset. Rikoslakiprojektin ehdotus. Justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 5/2000) är avsikten att slopa den allmänna begränsningen av ansvaret beträffande medhjälp. Efter reformen kommer medhjälp till alla uppsåtliga brott att vara straffbart.

Enligt 17 kap. 8 § strafflagen är försök att ordna olaglig inresa straffbart endast i de fall som avses i paragrafens 1 punkt. Artikel 1 a och 1 b förutsätter således att straffbarheten för försök till ordnande av olaglig inresa utvidgas.

Som ordnande av olaglig inresa betraktas enligt 17 kap. 8 § 2 mom. strafflagen 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. Om artikel 4 stryks ur direktivet i enlighet med Frankrikes förslag måste bestämmelsen om ansvarsfrihet i strafflagen upphävas.

Enligt 4 § 2 mom. lagen om utlämning för brott (456/1970) får den som inte är finsk medborgare utlämnas till en medlemsstat i Europeiska unionen för ett sådant brott för vilket, om det hade begåtts i Finland under motsvarande förhållanden, det strängaste straffet enligt finsk lag är fängelse i minst sex månader och på vilket enligt lagen i den ansökande staten kan följa frihetsstraff eller frihetsberövande skyddsåtgärd upp till en tid av lägst tolv månader.

Enligt 17 kap. 23 § 2 mom. strafflagen kan ett transportmedel som har använts för ordnande av olaglig inresa och som har byggts om på ett sätt som främjat brottet, eller som huvudsakligen har använts för att begå sådana brott, dömas förverkat till staten. På denna påföljd tillämpas 46 kap. 9-11 § strafflagen. I regeringens proposition till Riksdagen med

förslag till revidering av lagstiftningen om förverkandepåföljder (RP 80/2000 rd) föreslås det att de särskilda bestämmelserna om konfiskation av transportmedel skall upphävas på grund av att de är onödiga. Om förverkande av hjälpmedel av brott bestäms i 10 kap. 4 §. Enligt paragrafen skall följande föremål och egendom som har använts för begående av ett brott dömas förverkade till staten: 1) skjut- och eggvapen och andra därmed jämförbara livsfarliga redskap och 2) andra föremål och annan egendom vars innehav är straffbart. Förverkande kan beslutas också i fråga om 1) föremål och egendom som har använts vid begäendet av ett uppsåtligt brott och 2) föremål och egendom som har ett nära samband med ett uppsåtligt brott som behandlas i rättegång, när föremålet eller egendomen uteslutande eller huvudsakligen har anskaffats eller tillverkats med tanke på ett uppsåtligt brott eller till sina egenskaper är särskilt lämpade för begående av ett uppsåtligt brott. Vid prövningen av om det är nödvändigt att döma föremål eller egendom förverkade skall särskild uppmärksamhet fästas vid förebyggandet av nya brott. I det föreslagna 10 kap. finns också bestämmelser om inskränkningar i förverkandet, om förverkande av värde och om jämkning av förverkandepåföljder, om vilket i dag bestäms i 46 kap. 9-11 §.

I vår nationella lagstiftning föreskrivs i den nationella lagstiftningen inte uttryckligen att straffet kan skäpas så som nämns i artikel 1.2 i rambeslutet, om brottets syfte är människohandel och sexuellt utnyttjande av barn eller att ge utlänningen möjlighet att arbeta. Till dessa delar torde rambeslutet förutsätta en ändring av den nationella lagstiftningen, om det inte anses att de ovan nämnda syftena visar att den brottsliga verksamheten är planmässig, varvid 6 kap. 2 § 1 mom. 1 punkten strafflagen kan tillämpas som straffskärpningsgrund. Syftet att möjliggöra en utlännings arbete kommer inte i fråga som allmän straffskärpningsgrund enligt strafflagens 6 kap. 2 §. Av de straffskärpningsgrunder som räknas upp i artikel 1.2 i rambeslutet kan också det att brottet har begåtts av fler än två personer, att gärningsmannen är tjänsteman, att brottet har begåtts med användning av tvång eller falska förespeglingar samt att

brottet har begåtts med livsfara för de personer som utsätts för brottet medföra ett behov av att ändra vår nationella lagstiftning.

Frankrike har meddelat att man kommer att göra ett nytt förslag om straffskärpningsgrunder som har en närmare anknytning till organiserad brottslighet. Därför är det svårt att förutspå behovet av lagändringar. Ett godkännande av artikel 1 torde i varje fall förutsätta en särskild straffbestämmelse om en kvalificerad form av ordnande av olaglig inresa, där de försvårande omständigheter som avses i rambeslutet beaktas. Också det krav i rambeslutet enligt vilket medlemsstaterna skall säkerställa att de gärningar som definieras i artiklarna 1 och 2 i direktivet är belagda med frihetsberövande straff, varvid den högsta strafftiden inte får understiga tio år, om gärningarna har begåtts under någon av de försvårande omständigheter som räknas upp i artikel 1.2, torde förutsätta en särskild straffbestämmelse. Enligt den gällande lagen är maximistrafet för ordnande av olaglig inresa fängelse i två år.

Enligt 17 kap. 24 § strafflagen tillämpas på ordnande av olaglig inresa vad som bestäms om juridiska personers straffansvar.

Enligt strafflagens 1 kap. skall finsk lag tillämpas på brott som har begåtts i Finland. Finsk lag skall också tillämpas på brott som en finsk medborgare har begått utanför Finland. När ett brott har begåtts inom en främmande stats område kan finsk lag tillämpas med stöd av 6 § endast om gärningen är straffbar också enligt lagen på gärningsorten och om även en domstol i den främmande staten kunde ha dömt ut straff för gärningen. För brottet får härvid inte i Finland dömas ut en påföljd som är strängare än den som stadgas för brottet enligt lagen på gärningsorten.

4. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att det är viktigt att EU effektiviserar sin verksamhet mot olaglig invandring i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors. Enligt statsrådet är det viktigt att den lagstiftning som hänför sig till bekämpning av olaglig invandring utvecklas och harmoniseras i medlemsstaterna. I synnerhet åtgärder som syftar till en effektiv bekämpning av människosmuggling

som bedrivs inom ramen för den organiserade brottsligheten bör understödats. Statsrådet förhåller sig således i princip positivt till Frankrikes initiativ.

Statsrådet förhåller sig dock med viss reservation till att maximistrafet för hjälp till olaglig inresa enligt rambeslutet inte får understiga fängelse i tio år, eftersom det föreslagna maximistrafet klart avviker från straffnivån i den finska strafflagen.

Statsrådet förhåller sig med viss reservation till att möjligheten att medge befrielse under vissa omständigheter har strukits ur direktivet. Statsrådet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande med anledning av regeringens proposition om godkännande av vissa

bestämmelser i protokollet och avtalet om Finlands anslutning till Schengenavtalen om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna och i samarbetsavtalet med Island och Norge om gradvis avskaffande av personkontroller vid de gemensamma gränserna samt med förslag till lagar som hör samman med dem (RP 20/1998 rd). Grundlagsutskottet ansåg att bestämmelserna om avstående från åtgärder är av betydelse för skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 13/1998).

Det är i detta nu inte möjligt att ta ställning till straffskärpningsgrunderna i rambeslutet, eftersom ordförandelandet har meddelat att det kommer att lägga fram ett nytt förslag.

