

RP 146/2018 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 17 kap. i strafflagen, 185 § i utlänningslagen och 44 § i territorialövervakningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det till strafflagen fogas en ny bestämmelse om brott mot inreseförbud. Den som kommer till Finland trots att han eller hon meddelats ett giltigt inreseförbud gör sig skyldig till brottet i fråga. Inreseförbudet kan ha meddelats av Finland eller i fråga om vissa brott mot inreseförbud, även av en annan Schengenstat. Enligt förslaget sträcker sig straffskalan för brott mot inreseförbud från böter till fängelse i högst ett år.

De straffbestämmelser som gäller riksgränsbrott och utlänningsförseelse ändras så att den som bryter mot ett inreseförbud inte längre ska kunna dömas för riksgränsbrott, lindrigt riksgränsbrott eller utlänningsförseelse.

Genom den nya straffbestämmelsen samlas alla brott mot inreseförbud inom en enhetlig straffskala och preciseras brottsbeskrivningen för de gärningar som är straffbara som brott mot inreseförbud.

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 OCH BEDÖMNING AV NULÄGET.....	3
2.1 Lagstiftningen i Finland.....	3
2.1.1 Utlänningslagen och Europeiska unionens lagstiftning som har samband med den.....	3
2.1.2 Strafflagen.....	7
2.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i vissa stater.....	10
2.3 Situationen i Finland när det gäller brott mot inreseförbud.....	12
2.4 Bedömning av nuläget.....	13
2.4.1 Straffbarhet vid brott mot inreseförbud.....	13
2.4.2 Straffskalan vid brott mot inreseförbud.....	15
3 MÅLSÄTTNING OCH FÖRSLAGEN.....	18
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	19
4.1 Samhälleliga konsekvenser.....	19
4.2 Konsekvenser för myndigheterna.....	21
4.3 Ekonomiska konsekvenser.....	21
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	24
DETALJMOTIVERING	27
1 LAGFÖRSLAG	27
1.1 Strafflagen.....	27
17 kap. Om brott mot allmän ordning.....	27
1.2 Utlänningslagen.....	30
1.3 Territorialövervakningslagen.....	31
2 IKRAFTTRÄDANDE.....	31
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING.....	31
LAGFÖRSLAG.....	32
1. Lag om ändring av 17 kap. i strafflagen.....	32
2. Lag om ändring av 185 § i utlänningslagen.....	34
3. Lag om ändring av 44 § i territorialövervakningslagen.....	35
BILAGOR.....	36
PARALLELLTEXT	36
1. Lag om ändring av 17 kap. i strafflagen.....	36
2. Lag om ändring av 185 § i utlänningslagen.....	39
3. Lag om ändring av 44 § i territorialövervakningslagen.....	40

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Enligt en åtgärdsrekommendation i Verksamhetsprogrammet för bekämpning av olaglig invandring 2012—2015 skulle det göras en utredning om möjligheten att meddela utlänningar som redan lämnat landet inreseförbud. På basis av utredningen framgick det att mängden brott mot inreseförbud har ökat avsevärt i Finland. I Danmark och Norge har det med anledning av motvarande utveckling gjorts sådana ändringar i lagstiftningen som lett till en strängare rättspraxis. Största delen av dem som i Finland bryter mot ett inreseförbud är ester som avvisas genast och påförs ett bötesstraff (73 procent av de fall som polisen behandlade 2015).

I regeringens migrationspolitiska åtgärder som godkändes den 11 september 2015 konstateras att en av de nationella åtgärderna ska vara att påföljden för brott mot inreseförbud som meddelats en utlänning eventuellt också kan vara fängelsestraff såsom i de övriga nordiska länderna. Enligt det asylpolitiska åtgärdsprogrammet, som regeringen offentliggjorde den 8 december 2015, ska fängelsestraff föreskrivas som påföljd för brott mot inreseförbud. Enligt tabellen för uppföljning av åtgärderna inom det asylpolitiska åtgärdsprogrammet var målet i fråga om denna åtgärd en regeringsproposition under 2017.

För brott mot inreseförbud ska man i varje enskilt fall kunna påföra ett straff som motsvarar gärningens klandervärdhet, dvs. dess skadlighet eller farlighet. Tillämpningsområdet för de straffbestämmelser som gäller brott mot inreseförbud och bestämmelsernas förhållande till varandra är i nuläget i viss mån oklara. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att straffbestämmelser är exakta och noggrant avgränsade och har ett tydligt tillämpningsområde. Det bör också beaktas att enligt den koncentrationsprincip som följts vid revideringen av strafflagen ska bestämmelser om brott för vilka det kan dömas ett fängelsestraff i regel finnas i strafflagen.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftningen i Finland

2.1.1 Utlänningslagen och Europeiska unionens lagstiftning som har samband med den

I utlänningslagen (301/2004) föreskrivs det om meddelande av inreseförbud för tredjelandsmedborgare, medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer. Bestämmelser om detta finns också i Europeiska unionens lagstiftning. Europaparlamentet och rådet antog den 16 december 2008 ett direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (2008/115/EG), nedan *återvändandedirektivet*. Direktivet har genomförts nationellt genom en lag om ändring av utlänningslagen (195/2011). Den 29 april 2004 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG 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, nedan *direktivet om fri rörlighet*. Direktivet om fri rörlighet har genomförts nationellt genom en lag om ändring av utlänningslagen (360/2007).

Enligt 144 § i utlänningslagen avses med inreseförbud i den lagen ett förbud för viss tid eller tills vidare att komma till en Schengenstat eller flera. Enligt artikel 3.6 i återvändandedirektivet avses med inreseförbud ett administrativt eller rättsligt beslut om förbud mot inresa och

RP 146/2018 rd

vistelse på medlemsstaternas territorium under en viss period, som åtföljer ett beslut om återvändande.

Enligt 150 § 1 mom. i utlänningslagen kan en annan utlänning än en medborgare i Europeiska unionen och en därmed jämförbar person meddelas inreseförbud i beslutet om nekad inresa, avvisning eller utvisning. I dessa prövningsbaserade situationer beror meddelandet av inreseförbud på grunderna för nekad inresa, avvisning eller utvisning. Bestämmelsen är i linje med artikel 11 i återvändandedirektivet och gäller meddelande av inreseförbud som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Enligt 142 § 1 mom. i utlänningslagen avses med nekad inresa i utlänningslagen att en tredjelandsmedborgares inresa hindras på det sätt som föreskrivs i artikel 13 i kodexen om Schengengränserna. I den sistnämnda artikeln hänvisas det till artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna. Enligt den artikeln kan inresa nekas t.ex. på grund av avsaknad av resehandlingar som berättigar till inresa eller för att personen finns registrerad i syfte att nekas inresa. Enligt 3 § 21 punkten i utlänningslagen avses i den lagen med kodexen om Schengengränserna Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

Kodexen om Schengengränserna som det hänvisas till i 3 § 21 punkten i utlänningslagen har upphävts genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna). Enligt artikel 44 i förordningen ska hänvisningar till den upphävda förordningen anses som hänvisningar till den nya förordningen och ska läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilagan. I den nya förordningen motsvaras artikel 5.1 i den tidigare förordningen av artikel 6.1 och artikel 13.1 i den tidigare förordningen av artikel 14.1.

Avvisningsgrunder enligt punkterna i 148 § 1 mom. i utlänningslagen är t.ex. att utlänningen inte uppfyller de villkor för inresa som anges i 11 § 1 mom., t.ex. att han eller hon inte har ett sådant giltigt resedokument som förutsätts och som berättigar till gränsövergång, (punkt 1), han eller hon vägrar lämna nödvändiga upplysningar om sin identitet eller resa eller uppsätligen lämnar oriktiga upplysningar om dem (punkt 2), det på grund av ett utdömt fängelsestraff eller annars av grundad anledning kan misstänkas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till ett brott för vilket i Finland föreskrivits fängelsestraff eller kan misstänkas göra sig skyldig till upprepade brott (punkt 8) eller han eller hon har dömts till straff för ett brott under sin vistelse i Finland (punkt 9).

Med stöd av 149 § 1 mom. i utlänningslagen får en utlänning som har haft uppehållstillstånd utvisas ur landet, om 1) han eller hon vistas i landet utan uppehållstillstånd, när ett sådant krävs, 2) han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott, 3) han eller hon genom sitt uppträdande har visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet, eller om 4) han eller hon i Finland har bedrivit, eller det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten. Enligt 3 mom. får en flykting utvisas på de grunder som avses i 1 mom. 2—4 punkten. Enligt 4 mom. får en utlänning som i Finland har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta utvisas ur landet endast om han eller hon utgör ett omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet.

Enligt 150 § 1 mom. i utlänningslagen meddelas inreseförbud, om inte något annat följer av 146 §, när det inte med stöd av 147 a § 2 mom. fastställts någon tidsfrist för frivillig återresa eller utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för

återresan. Inreseförbud meddelas inte en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 52 a § (offer för människohandel) men som därefter inte beviljats ett nytt uppehållstillstånd eller vars uppehållstillstånd har återkallats, utom om denne har underlåtit att iakttä återreseförpliktelsen eller äventyrar allmän ordning eller säkerhet. Då utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den fastställda tidsfristen kan inreseförbud meddelas genom ett särskilt beslut.

Ingen tidsfrist för frivillig återresa fastställs enligt 147 a § 2 mom. i utlänningslagen, som det hänvisas till i 150 § 1 mom., om det finns risk för avvikande, om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, om ansökan om uppehållstillstånd förkastats på grund av kringgående av bestämmelserna om inresa i landet eller om ansökan om internationellt skydd avvisas i enlighet med 103 § eller påskyndat förfarande tillämpas i enlighet med 104 §. Bestämelsen motsvarar artikel 7.4 i återvändandedirektivet. I 146 §, som det hänvisas till, föreskrivs om de omständigheter som ska beaktas i helhetsbedömningen när nekad inresa, avvisning och utvisning samt meddelande av inreseförbud i anslutning till dem samt inreseförbudets längd prövas.

Enligt 150 § 2 mom. i utlänningslagen meddelas inreseförbud för högst fem år eller tills vidare. En utlänning som dömts till straff för ett grovt eller yrkesmässigt brott kan meddelas inreseförbud tills vidare, om han eller hon utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Bestämelsen motsvarar artikel 11.2 i återvändandedirektivet.

Enligt 150 § 3 mom. i utlänningslagen meddelas inreseförbudet som ett nationellt förbud, om utlänningen har ett sådant uppehållstillstånd i en annan Schengenstat som inte återkallas. Om en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet har ett uppehållstillstånd i en annan medlemsstat, ska det krävas att han eller hon omedelbart beger sig till den medlemsstaten. Kravet framförs emellertid inte när personens omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller statens säkerhet. Den allmänna regeln är att en person inte avlägsnas ur landet till en annan medlemsstat. Om tredjelandsmedborgaren inte samtycker till att återvända till den medlemsstat där han eller hon har uppehållstillstånd, fattas ett beslut om återsändande av personen direkt till det berörda tredjelandet. Personen kan emellertid återsändas till en annan medlemsstat, om det avtalats om en sådan möjlighet i ett gällande bilateralt avtal eller arrangemang mellan medlemsstaterna, eller under vissa omständigheter när återvändandet eller avlägsnandet till ett tredjeland inte är möjligt och den stat som beviljat uppehållstillståndet samtycker till att ta emot personen. När en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet avvisas till en annan medlemsstat, kan inreseförbudet inte meddelas så att det gäller hela Schengenområdet.

I 170 § 1 mom. i utlänningslagen finns det bestämmelser om meddelande av inreseförbud för medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer. I bestämmelsen föreskrivs det att om en unionsmedborgare eller en familjemedlem till denne avlägsnas ur landet på grund av att personen i fråga anses äventyra allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan, kan ett högst 15 år långt inreseförbud meddelas i avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Enligt 3 § 2 punkten i utlänningslagen ska medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz jämföras med unionsmedborgare.

I samband med de lagändringar som följde av direktivet om fri rörlighet ändrades bestämmelserna om allmän ordning och allmän säkerhet som gäller unionsmedborgare och deras familjemedlemmar och kompletterades bestämmelserna om folkhälsa. Enligt 156 § 2 mom. i utlänningslagen ska förhindrande av inresa eller avlägsnande ur landet av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet grunda sig uteslutande på individens eget beteende, medan enbart tidigare domar i brottmål inte får utgöra en grund för detta. Enligt bestämmelsen måste den berörda personens beteende utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett

RP 146/2018 rd

grundläggande samhällsintresse. I 156 § 2 mom. i utlänningslagen konstateras vidare att motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn inte kan godkännas. Enligt 156 a § 1 mom. i utlänningslagen kan inresa och vistelse i landet begränsas endast på basis av sådana sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma sjukdomar, om finska medborgare som insjuknat eller misstänks ha insjuknat i en sådan sjukdom kan få sin frihet begränsad för förhindrande av att sjukdomen sprids.

Enligt artikel 35 i direktivet om fri rörlighet får medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet enligt direktivet i händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri. En sådan åtgärd ska vara proportionerlig. I kommissionens meddelande av den 2 juli 2009 till Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier konstateras att gemenskapsrätten inte för närvarande innehåller några särskilda sanktioner som medlemsstaterna kan vidta som ett led i kampen mot missbruk eller bedrägerier. Medlemsstaterna kan införa sanktioner i sin civilrätt (t.ex. att ogiltigförklara ett bevisat skenäktenskaps verkan på uppehållsrätten), förvaltningsrätt eller straffrätt (böter eller fängelsestraff), under förutsättning att dessa sanktioner är verkningsfulla, icke-diskriminerande och proportionerliga.

Med stöd av 144 § i utlänningslagen kan ett inreseförbud innebära ett förbud att komma till flera Schengenstater. Enligt artikel 6.1 d och e i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) förutsätts för inresa för tredjelandsmedborgare att de inte finns registrerade i SIS i syfte att nekas inresa och att de inte anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser, och särskilt att det inte finns någon registrering i medlemsstaternas nationella dataregister som syftar till att neka inresa av samma skäl.

I artikel 24 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II), nedan *SIS II-förordningen*, finns det bestämmelser om villkor för införande av registreringar om nekad inresa. Enligt artikel 24.1 ska uppgifter om tredjelandsmedborgare för vilka en registrering har införts i syfte att neka inresa införas på grundval av en nationell registrering efter beslut av de behöriga förvaltningsmyndigheterna eller domstolarna i enlighet med de förfaranderegler som fastställs i nationell lagstiftning; detta beslut ska fattas på grundval av en individuell bedömning. En registrering ska enligt artikel 24.2 införas när det beslut som avses i punkt 1 grundar sig på det hot mot den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller mot den nationella säkerheten som den berörda tredjelandsmedborgarens vistelse på en medlemsstats territorium kan medföra. En registrering ska även införas när det beslut som avses i punkt 1 grundar sig på att tredjelandsmedborgaren varit föremål för en åtgärd som innebär avlägsnande, avvisning eller utvisning som vare sig återkallats eller vars verkställighet har skjutits upp, inbegripet de fall som omfattas av inreseförbud eller, i förekommande fall, av vägrat uppehållstillstånd som grundats på överträdelse av nationella bestämmelser om tredjelandsmedborgares inresa eller vistelse (artikel 24.3).

Enligt artikel 14.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) ska en tredjelandsmedborgare som inte uppfyller samtliga inresevillkor enligt artikel 6.1 nekas inresa till medlemsstaternas territorium. Detta gäller alltså också fall där en tredjelandsmedborgare har meddelats inreseförbud i enlighet med 6.1 d eller e.

RP 146/2018 rd

Enligt 185 § 1 mom. 4 punkten i utlänningslagen ska en utlänning som uppsåtligt reser in i landet trots att han eller hon meddelats inreseförbud av skäl som anknyter till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan, för utlänningsförseelse dömas till böter.

Utlänningslagens 185 § 1 mom. 4 punkt fogades till lagen när direktivet om fri rörlighet genomfördes (lag om ändring av utlänningslagen (360/2007)). I lagens förarbeten (RP 205/2006 rd, s. 45/I) konstateras att eftersom det inte görs några gränskontroller vid de inre gränserna inom Schengenområdet, kan en person som meddelats reseförbud komma in i landet utan att inresan förhindras vid gränsen. Det är motiverat att en utlänning som brutit mot inreseförbudet kan påföras en påföljd i en sådan situation. Enligt motiveringen gäller påföljden såväl unionsmedborgare som tredjelandsmedborgare.

Europeiska unionens domstol har i sina avgöranden behandlat tidpunkten för när verkningarna av ett inreseförbud som omfattas av tillämpningsområdet för återvändandedirektivet börjar och påföljderna för ett brott mot ett inreseförbud. I punkt 37 i domen av den 19 september 2013 i mål C—297/12, Filev och Osmani, har EU-domstolen indirekt bekräftat att det kan påföras straffrättsliga påföljder för ett brott mot ett inreseförbud som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet. Förutsättningen är att det är förenligt med artikel 11.2 i direktivet att upprätthålla verkningarna av förbudet. Enligt den bestämmelse som det hänvisas till ska inreseförbudets varaktighet fastställas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet. I punkt 33 i domen av den 1 oktober 2015 i mål C—290/14, Celaj, ansåg EU-domstolen att återvändandedirektivet ska tolkas så, att direktivet i princip inte utgör hinder för lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken det föreskrivs att en tredjelandsmedborgare som olagligt uppehåller sig i landet ska ådömas ett fängelsestraff, när vederbörande, efter att ha återvänt till sitt ursprungsland inom ramen för ett tidigare återvändandeförfarande, åter olagligt reser in i nämnda medlemsstat i strid med ett inreseförbud. Europeiska unionens domstol har i sin dom av den 26 juli 2017 i mål C—225/16, Mossa Ouhrami, ansett att ett inreseförbud ger upphov till rättsverkningar från och med den tidpunkten då tredjelandsmedborgaren har återvänt till ursprungslandet, ett transitland eller ett annat tredjeland som avses i artikel 3.3 i återvändandedirektivet (punkterna 49 och 53).

2.1.2 Strafflagen

I 17 kap. 7 § i strafflagen kriminaliseras riksgränsbrott. För nämnda brott ska enligt 1 mom. dömas 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 gränsbevakningslagen eller utan tillstånd som avses i 52 § i den lagen vistas eller färdas inom gränsszonen eller vidtar någon åtgärd som är förbjuden inom den. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

I motiveringen till 17 kap. 7 § i strafflagen (RP 6/1997 rd, s. 122/I och II) behandlas vad som avses med uttrycket ”i strid med ett på lag grundat förbud” i paragrafens 1 mom. I motiveringen hänvisas det till att med stöd av 43 § i den då gällande utlänningslagen (378/1991) kunde en utlänning meddelas inreseförbud för högst fem år eller tills vidare. Förbudet kunde meddelas i ett beslut om utvisning eller i utlänningsverkets avvisningsbeslut. I praktiken meddelades inreseförbud enligt motiveringen närmast sådana utlänningar som utvisades från Finland på grund av brott som de hade begått här.

Av motiveringen till 17 kap. 7 § 1 mom. i strafflagen framgår att ”i strid med ett på lag grundat förbud” inte gäller enbart brott mot ett inreseförbud. I motiveringen nämns för det första

ett utreseförbud enligt 54 § i den dåvarande utlänningslagen. Paragrafen som tillämpades sällan upphävdes emellertid genom lag 1269/1997 om ändring av utlänningslagen, och bestämmelser om utreseförbud för utlänningar finns inte i den gällande utlänningslagen.

Av motiveringen till 17 kap. 7 § 1 mom. i strafflagen framgår att även den som blivit föremål för sådana åtgärder som nämns i 34 § i lagen om tryggnad av underhåll för barn (122/1977) och som lämnar landet utan giltigt pass på grund av att han inte beviljats pass eller på grund av att ett eventuellt beviljat pass har indragits med stöd av passlagen kunde göra sig skyldig till riksgränsbrott på grund av tillvägagångssättet för det aktuella brottet. I den nämnda paragrafen föreskrevs det om förbud mot beviljande av pass, men någon sådan bestämmelse togs inte längre in i de författningar som följde efter lagen om tryggnad av underhåll för barn som upphävdes vid ingången av 1999.

I motiveringen till 17 kap. 7 § 1 mom. i strafflagen konstateras vidare att ett reseförbud enligt 2 kap. i den dåvarande tvångsmedelslagen (450/1987) inte ska anses som ett förbud av det slag som avses i lagrummet. Försök att resa utomlands trots reseförbud var en grund för anhållan eller häktning. Enligt motiveringen ska den som trots meddelat reseförbud försöker resa utomlands emellertid straffas för riksgränsbrott om han saknar giltigt pass eller hans pass har indragits.

I 5 kap. i den gällande tvångsmedelslagen (806/2011) finns bestämmelser om reseförbud. Bestämmelserna om reseförbud i den lagen motsvarar huvudsakligen bestämmelserna i den tidigare lagen, dock så att möjligheten att använda identitetskort som resedokument har beaktats. Enligt 5 kap. 2 § 1 mom. 7 punkten kan den som meddelats reseförbud i ett beslut om reseförbud åläggas att överlämna sitt pass och ett sådant identitetskort som godkänns som resedokument till polisen. Enligt 5 kap. 3 § får pass eller identitetskort som godkänns som resedokument inte utfärdas till den som meddelats reseförbud, om utfärdandet äventyrar syftet med reseförbudet. I dessa fall kan det också bli aktuellt att dra in resedokumentet med stöd av bestämmelserna i passlagen (671/2006) och lagen om identitetskort (663/2016). Om innehållet i ett beslut om reseförbud i enlighet med 5 kap. 2 § 1 mom. 1 punkten i tvångsmedelslagen är att den som meddelats reseförbud åläggs att inte lämna den ort eller det område som nämns i beslutet, kan man dock anse att den som meddelats reseförbud gör sig skyldig till riksgränsbrott om personen lämnar landet, oberoende av om han eller hon har ett resedokument eller inte.

Efter att 17 kap. 7 § i strafflagen föreskrevs har konkurslagen (120/2004) stiftats. Enligt bestämmelserna i 4 kap. i den lagen kan en gäldenär meddelas utreseförbud. Pass eller identitetskort som godkänns som resedokument får inte utfärdas för den som meddelats utreseförbud. Om ett pass eller ett identitetskort som godkänns som resedokument redan har utfärdats för gäldenären, ska passet eller identitetskortet överlämnas till polisen för den tid förbudet gäller. Även i detta fall kan resedokumentet dras in med stöd av bestämmelserna i passlagen och lagen om identitetskort. Av motiveringen till reseförbudet i 17 kap. 7 § 1 mom. i strafflagen kan man dra slutsatsen att en konkursgäldenär gör sig skyldig till riksgränsbrott i en situation där han eller hon inte har något giltigt resedokument eller om det har dragits in. Emellertid måste det också i detta fall anses att om gäldenären lämnar landet under tiden för utreseförbudet, uppfyller detta rekvisiten för riksgränsbrott oavsett om han eller hon har resedokument eller inte.

För riksgränsbrott döms enligt 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen 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 §.

RP 146/2018 rd

I motiveringen till 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen (RP 6/1997 rd, s. 123/I) konstateras det att om en utlänning har begått ett riksgränsbrott kan detta vara en grund för avvísning vid gränsen eller utvisning ur landet. Eftersom riksgränsbrott enligt motiveringen kan anses som ett relativt lindrigt brott finns det inte något egentligt behov av att bestraffa en utlänning för riksgränsbrott, om han på grund av att han saknar behövliga inresedokument avvisas vid gränsen eller utvisas. Stadgandena om åtgärdseftergift blir uppenbarligen tillämpliga i dessa fall. I motiveringen konstateras att det är mera ändamålsenligt att en utlännings vistelse i klara fall av avvísning eller utvisning på grund av avsaknad av pass eller andra resedokument inte i onödan förlängs på grund av förundersökning, åtalsprövning och rättegång.

I motiveringen till 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen (RP 6/1997 rd, s. 123) hänvisas det till att stadgandena om ansökan om och beviljande av asyl baserar sig på Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968) och det därtill anslutna protokollet (FördrS 78/1968). Konventionen och protokollet har i Finland satts i kraft på lagnivå genom lagen om konventionen angående flyktingars rättsliga ställning och protokollet angående flyktingars rättsliga ställning (660/2004). Konventionen och protokollet blir beaktade också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2016/C 202/02). Enligt artikel 18 i stadgan ska rätten till asyl bl.a. garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen och protokollet om flyktingars rättsliga ställning.

I motiveringen till 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen konstateras att en utlänning som på grund av ras, religion, nationalitet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sina politiska åsikter har blivit utsatt för förföljelse i sitt hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt, i många fall inte skäligen kan förväntas ha ett resedokument.

Av betydelse när det gäller brott mot bestämmelserna om inresa är första stycket i artikel 31 i Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning. Enligt stycket ska fördragsslutande stat icke för olovlig inresa eller olovligt uppehåll bestraffa flykting, som anlant direkt från område varest hans liv eller frihet var i fara på sätt i artikel 1 avses och som utan tillstånd inrest eller uppehåller sig inom den fördragsslutande statens område, under förutsättning att flyktingen utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olovliga inresa eller sitt olovliga uppehåll. På grundval av högsta domstolens avgörande KKO 2013:21 kan den straffrihet som baserar sig på stycket även utsträcka sig till brott som begåtts i samband med inresan, enligt avgörandet i fråga förfalskning.

Den mening som gäller människohandelsbrott i 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen anknyter till att det i internationella förpliktelser krävs en möjlighet att avstå från att straffa offer för människohandelsbrott för deras deltagande i olaglig verksamhet om detta har skett av tvång. Bestämmelser om detta finns i artikel 26 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (FördrS 44/2012) och i artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel. Genom lagen om sätande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (227/2012) har konventionen satts i kraft på lagnivå i Finland. Till de delar, som det här är fråga om, krävde genomförandet av direktivet inga ändringar i lagstiftningen, vilka skulle göras senast den 6 april 2013.

Enligt 17 kap. 7 a § 1 mom. i strafflagen ska gärningsmannen dömas till böter för lindrigt riksgränsbrott, om riksgränsbrottet, med hänsyn till den olovliga vistelsens eller färdens kortvarighet eller den förbjudna verksamhetens art eller andra omständigheter som hänför sig till brottet, bedömt som en helhet är ringa. I 2 mom. konstateras att vad som bestäms i 7 § 2 mom. också gäller en gärning som avses i 1 mom.

Det föreskrevs inte om lindrigt riksgränsbrott samtidigt som det föreskrevs om riksgränsbrott, utan bestämmelserna om lindrigt riksgränsbrott trädde i kraft två år senare vid ingången av 2001. I detaljmotiveringen till 17 kap. 7 a § i strafflagen (RP 38/2000 rd, s. 60) redogörs det för orsakerna till att det föreskrevs om den lindriga formen. Maximistraflet för riksgränsbrott var fängelse i ett år och av detta följde att riksgränsbrott alltid skulle behandlas i en egentlig rättegång och inte kunde behandlas i ett strafforderförfarande. Enligt motiveringen till paragrafen var detta inte ändamålsenligt eftersom många riksgränsbrott var rätt obetydliga och således lämpliga att avgöras genom ett strafforderförfarande. I detaljmotiveringen nämns som exempel situationer där en båtförare underlåter att anmäla sig till den sjö- eller gränsbevakningsstation som fungerar som passkontrollställe eller där en person utan tillstånd innehar fotografiapparater och fotografiförnödenheter inom gränzonen. I det sammanhanget behandlades inte den nya straffbestämmelsens lämplighet vid brott mot inreseförbud.

2.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i vissa stater

Enligt 20 kap. 2 § 1 stycket i Sveriges utlänningslag (2005:716) döms en utlänning som uppsåtligen uppehåller sig i Sverige fastän han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 8 a kap. 1 eller 5 § inte har haft rätt att återvända hit till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter. I de paragrafer som det hänvisas till föreskrivs det om utvisning från Sverige på grund av brott. Enligt 8 a kap. 8 § i Sveriges utlänningslag ska en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning.

Enligt 20 kap. 2 § 2 stycket i Sveriges utlänningslag gäller bestämmelserna i första stycket inte om utlänningen har flytt till Sverige av skäl som avses i 4 kap. 1, 2 eller 2 a §. De paragrafer som det hänvisas till innehåller definitioner av flykting, alternativt skyddsbehövande och övrig skyddsbehövande. Enligt 20 kap. 2 § 3 stycket ska åtal för brott enligt första stycket inte väckas i ringa fall annat än om det är motiverat från allmän synpunkt. Av förarbetena till motsvarande tidigare bestämmelse (Prop. 1978/80:96, s. 83 och 84) framgår det att beslut om att inte väcka åtal främst skulle fattas i situationer där den som vistas olagligt i landet bor nära gränsen eller har stark anknytning till Sverige genom släkt och vänner eller där personen i stället borde bli föremål för social omvårdnad.

Av betydelse med avseende på ett brott mot ett förbud att återvända till Sverige är dessutom 20 kap. 4 § i Sveriges utlänningslag, enligt vilken en utlänning som uppsåtligen på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt kodexen om Schengengränserna döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt 108 § 3 stycket e punkten i Norges utlänningslag (lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)) ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder inreseförbudet i 71 § 2 stycket eller 124 § 1 stycket straffas med böter eller fängelse i högst två år. Vid återfall är maximistraflet med stöd av 61 § i strafflagen (straffeloven) fängelse i fyra år.

I Norges utlänningslag gäller 71 § 2 stycket tredjelandsmedborgare. Enligt det stycket är en utvisning ett hinder för att senare resa in i riket. Inreseförbudet kan meddelas permanent eller tidsbegränsat, men inte för en kortare tid än ett år. Utvisningsgrunder enligt 66 § i Norges utlänningslag är t.ex. grova eller upprepade lagöverträdelser, att utlänningen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat väsentligt oriktiga eller uppenbart vilseledande upplysningar i en rättslig angelägenhet samt vissa domar på grund av brott. Utvisningsgrunderna i 67 och 68 § i Norges utlänningslag baserar sig på brott.

RP 146/2018 rd

I Norges utlänningslag gäller 124 § 1 stycket utläningar som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller avtalet om ett europeiskt frihandelsområde, samt deras familjemedlemmar. Även i den nämnda bestämmelsen konstateras att en utvisning är ett hinder för att senare resa in i landet. I dessa situationer kan förbudet inte meddelas för kortare tid än två år. I 122 § i Norges utlänningslag föreskrivs om utvisning av hänsyn till offentlig ordning eller säkerhet. Ett villkor för en utvisning enligt den nämnda paragrafen är att utläningen innebär ett verkligt, omedelbart och tillräckligt allvarligt hot. En utvisning kan också ske med stöd av 123 § när det är nödvändigt av hänsyn till folkhälsan.

Norges straffbestämmelser som gäller brott mot inreseförbud ändrades 2014. Före lagändringen dömdes för brott mot inreseförbud antingen med stöd av 342 § 1 stycket a punkten i strafflagen eller 108 § 2 stycket a punkten i utlänningslagen till böter eller fängelse i högst sex månader. I samband med återfall var maximistraffet fängelse i två år (342 § 2 stycket i Norges strafflag) eller fängelse i ett år och två månader (61 § i Norges strafflag i situationer enligt utlänningslagen).

Enligt 59 b § i *Danmarks* utlänningslag (udlaendingeloven) ska en utlänning som bryter mot ett inreseförbud dömas till böter eller fängelse i högst tre år. Enligt lagens 32 § innebär ett beslut om utvisning att utläningen inte utan tillstånd får återvända till landet (inreseförbud). Enligt paragrafen är inreseförbudet antingen tidsbundet eller permanent beroende på utvisningsgrunden.

I 4 kap. i *Danmarks* utlänningslag finns det bestämmelser om de grunder på vilka en utlänning kan utvisas. I lagens 22—24 § föreskrivs om utvisningsgrunder som baserar sig på brott. Enligt 25 § kan en utlänning utvisas om utläningen 1) kan anses utgöra en fara för statens säkerhet, eller 2) kan anses utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, säkerheten eller folkhälsan. Andra grunder som berättigar till utvisning, förutom dessa och de utvisningsgrunder som baserar sig på brott, är t.ex. att utläningen inte har behövliga medel för sitt uppehälle med hänsyn till hela den planerade vistelsetiden i Schengenländerna (25 a § 1 stycket 2 punkten) eller att utläningen vistas i landet utan det tillstånd som krävs (25 b §).

I Danmark höjdes maximistraffet för brott mot inreseförbud 2009 från fängelse i sex månader till fängelse i två år och 2011 till fängelse i tre år. Orsaken till lagändringen var liksom i Norge att mängden överträdelse av inreseförbud hade ökat.

Enligt 95 § 2 stycket 1 a punkten i *Tysklands* utlänningslag (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)) ska den som anländer till Tysklands territorium i strid med 11 § 1 stycket dömas till böter eller fängelse i högst tre år. Enligt stycket får en utlänning som utvisats, avvisats eller avlägsnats ur landet inte på nytt resa in i landet eller vistas där (inrese- och vistelseförbud). I de övriga styckena i den sistnämnda paragrafen föreskrivs det bl.a. hur länge förbudet gäller och hur denna tid bestäms.

I 53 § i *Tysklands* utlänningslag föreskrivs om de grunder med stöd av vilka en person ska utvisas. En grund för utvisning enligt paragrafens 1 stycke är att utläningens vistelse äventyrar den allmänna säkerheten och ordningen, den fria demokratiska grundordningen eller andra särskilt betydande intressen i Förbundsrepubliken Tyskland. I paragrafens övriga stycken föreskrivs om utvisningsgrunder som har samband med asylrätten och asylansökan.

I 54 § i *Tysklands* utlänningslag föreskrivs om omständigheter som i de fall som avses i 53 § 1 stycket visar på ett särskilt tungt eller tungt utvisningsintresse. I paragrafens stycken och deras punkter föreskrivs det rätt detaljerat om bedömningsgrunder som har samband med straff som dömts ut eller brott som begåtts eller farlig verksamhet i övrigt. Som motvikt till detta fö-

reskrivs i 55 § om omständigheter som särskilt starkt eller starkt visar på ett intresse för att någon ska få stanna i landet (t.ex. personer som i minst fem år varit laglydiga, som har näringstillstånd eller som har uppehållstillstånd och som är födda i Tyskland eller som har kommit till Tyskland som minderåriga).

Avvisning som leder till inreseförbud som avses i 11 § 1 stycket i Tysklands utlänningslag har samband med vissa situationer där en person kommer över gränsen till Tyskland utan tillstånd och situationer där en utlänning som verkställbart förpliktats att lämna Tyskland kommer tillbaka till Tyskland via en annan medlemsstat i Europeiska unionen, Norge eller Schweiz (57 §). Utvisning i sin tur gäller enligt lagens 58 § situationer där skyldigheten att lämna landet är verkställbar och där det inte är säkert att utlänningen frivilligt fullgör skyldigheten eller där allmän säkerhet och ordning kräver att avresan övervakas. En utlänning är skyldig att lämna landet om han eller hon inte längre har uppehållstillstånd (50 § 1 stycket).

Förutom jämförelsestaterna Sverige, Norge, Danmark och Tyskland, som av tradition har varit viktiga för Finland, kan det i fråga om lagstiftningen i övriga medlemsstater i Europeiska unionen kort konstateras att bestämmelserna om brott mot inreseförbud och de föreskrivna maximistraffen varierar. I en del stater har brott mot inreseförbud inte kriminaliserats. Gärningen kan också vara straffbar med stöd av någon mera allmän straffbestämmelse än en straffbestämmelse som enbart skulle gälla brott mot inreseförbud. Dessutom varierar det huruvida brott mot inreseförbud omfattar överträdelser av förbud som meddelats av andra stater än den berörda staten.

Av internationella förpliktelser som är bindande för Finland och som gäller olaglig inresa och olaglig vistelse i landet följer det inte krav som skulle gälla straffnivån för brott mot inreseförbud. De begränsningar av straffbarheten som följer av Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning samt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och Europaparlamentets och rådets direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel har redan behandlats ovan i avsnitt 2.1.2.

2.3 Situationen i Finland när det gäller brott mot inreseförbud

Enligt uppgifter i polisens statistiska informationssystem ökade antalet brott mot inreseförbud som behandlas som utlänningsförseelser, och som förundersökningsmyndigheterna fått kännedom om, avsevärt under flera år. Merparten av fallen registrerades av polisen. Medan polisen och Gränsbevakningsväsendet fick kännedom om 92 brott mot inreseförbud som bestraffas som utlänningsförseelser 2010, var antalet redan ungefär sex gånger så stort 2015 (568, varav polisen hade fått kännedom om 487 och Gränsbevakningsväsendet hade fått kännedom om 81). Mellan de nämnda åren ökade antalet brott mot inreseförbud i relativt jämn takt (130 fall 2011, 245 fall 2012, 305 fall 2013 och 405 fall 2014). År 2016 minskade emellertid det sammanlagda antalet brott mot inreseförbud som behandlades som utlänningsförseelser, när antalet registrerade fall enligt uppgifter i informationssystemet för polisärenden och Gränsbevakningsväsendets undersöknings- och handräckningsregister var 474, varav 324 hade registrerats av polisen och 150 av Gränsbevakningsväsendet. Minskningen verkar ha fortsatt 2017, då polisen hade fått kännedom om 284 fall och Gränsbevakningsväsendet hade fått kännedom om 82 fall vid utgången av oktober.

Brott mot inreseförbud behandlas som riksgränsbrott endast i liten skala, eftersom det i praktiken i huvudsak är 185 § 1 mom. 4 punkten i utlänningslagen som gäller utlänningsförseelse som tillämpas vid brott mot inreseförbud. Antalet brott mot inreseförbud som behandlas som riksgränsbrott som hade registrerats i informationssystemet för polisärenden var 14 fall 2013, 25 fall 2014, 14 fall 2015, 9 fall 2016 och 8 fall vid utgången av oktober 2017. I regel lades förundersökningen ned på grund av att personen hade avvisats.

Straff för brott mot inreseförbud, liksom också för andra utlänningsföreseelser, har i regel påförts genom ett strafforderförfarande och påförs numera genom ett förfarande enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010) (nedan ”bötesförfarande”). Enligt uppgifter från Statistikcentralen påfördes t.ex. 2016 böter för utlänningsföreseelse genom ett strafforderförfarande i 1 007 fall och samma år påfördes vid tingsrätterna åtta bötesstraff för utlänningsföreseelser. Det finns inga närmare uppgifter om vilka av de bötesstraff som kan påföras för en utlänningsföreseelse som påförs uttryckligen för ett brott mot ett inreseförbud.

Alla brott mot inreseförbud som myndigheterna fått kännedom om leder inte till att straff påförs, utan bestämmelserna om åtgärdseftergift kan bli tillämpliga. Utifrån antalet brott mot inreseförbud, som framgår av statistik om myndighetsverksamhet, kan man inte heller dra några långtgående slutsatser om den sammanlagda mängden brott mot inreseförbud och inte heller om hur antalet sådana gärningar de facto har ändrats under årens lopp. Eftersom det inte görs några gränskontroller vid Europeiska unionens inre gränser, är det slumpmässigt huruvida de som bryter mot inreseförbud åker fast t.ex. i hamnar och på flygplatser.

Närmare uppgifter i fråga om ett år finns i ett lärdomsprov som skrivits vid Polisyrkeshögskolan (Reija Juottonen: Ulkomaalaisrikkomukset vuonna 2015; på svenska Utlänningsföreseelser 2015). För lärdomsprovet har det samlats information om 468 brott mot inreseförbud som polisen registrerat som utlänningsföreseelser 2015. Det var fråga om inreseförbud som hade meddelats av skäl som anknyter till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan. Det året var största delen av dem som bröt mot ett inreseförbud estniska medborgare (73 procent). Att en betydande del av dem som bryter mot ett inreseförbud är estniska medborgare gäller inte bara det året, vilket framgår av en utredning som utarbetats vid inrikesministeriets migrationsavdelning och av utvärderingsrapporten om bekämpningen av den olagliga invandringen 2014 (Polisstyrelsens publikationsserie 1/2015).

Av lärdomsprovet framgår det att flest brott mot inreseförbud avslöjades i samband med larmuppdag, vilket innebär att de avslöjades i samband med något annat brott som personen begått. Ofta påträffades personer som bröt mot inreseförbud även i hamnar och i samband med trafikövervakning. År 2015 var det 23 personer som åkte fast för att ha brutit mot ett inreseförbud minst fem gånger det året. Den person som bröt mot ett inreseförbud flest gånger det året bröt mot förbudet 12 gånger. Antalet personer som bröt mot ett inreseförbud endast en gång var 134.

Handboken i bestämmande av påföljder vid straffanspråks- och ordningsbotssaker (uppdaterad version 1.9.2015) anger det normala straffet (20 dagsböter) och glidningen (15—50 dagsböter) för brott mot inreseförbud som behandlas som utlänningsföreseelser. Av lärdomsprovet framgår att det 2015 påfördes i genomsnitt ca 29 dagsböter för en utlänningsföreseelse som begåtts i form av ett brott mot ett inreseförbud, oftast 20 eller 30 dagsböter i de fall då inget annat brott hade begåtts. Det största antalet dagsböter var 50 dagsböter, som påfördes vissa personer som brutit mot förbudet upprepade gånger. I något över hälften av fallen (260) misstänktes det att den som brutit mot förbudet också hade gjort sig skyldig något annat brott. De vanligaste brottsrubriceringarna var stöld (78), lämnande av oriktiga personuppgifter (70), förande av fortskaffningsmedel utan behörighet (67), snatteri (55), straffbart bruk av narkotika (49) och rattfylleri (30).

2.4 Bedömning av nuläget

2.4.1 Straffbarhet vid brott mot inreseförbud

Av motiveringen till strafflagens 17 kap. 7 § 1 mom. som gäller riksgränsbrott (RP 6/1997 rd, s. 122/I) kan man dra slutsatsen att avsikten var att paragrafens tillämpningsområde skulle in-

nefatta brott mot inreseförbud som meddelats med stöd av den då gällande utlänningslagen. Enligt 63 § i den dåvarande utlänningslagen var en överträdelse av förbudet inte vid den tidpunkten straffbar som utlänningsförseelse.

I samband med det nationella genomförandet av direktivet om fri rörlighet 2007 fogades till 185 § 1 mom. i utlänningslagen en 4 punkt, där det föreskrivs att brott mot inreseförbud ska bestraffas som utlänningsförseelse i situationer där förbudet har meddelats av skäl som anknyter till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan. I lagens förarbeten behandlades inte sambandet mellan den gärning som straffbeläggs i punkten och riksgränsbrott. Det kan anses att den som brutit mot ett inreseförbud endast kan dömas till straff för utlänningsförseelse i dessa fall, och att bestämmelserna om riksgränsbrott inte är tillämpliga. Punkten gäller enligt sin ordalydelse och motivering (RP 205/2006 rd, s. 45/I) förutom unionsmedborgare och deras familjemedlemmar även tredjelandsmedborgare. Enligt detta tolkningssätt är förseelsebestämmelsen i utlänningslagen en specialbestämmelse som föreskrivits senare, som åsidosätter den tidigare allmänna bestämmelsen.

Efter att 17 kap. 7 § i strafflagen föreskrevs har den nuvarande utlänningslagen stiftats. I den lagen föreskrivs om grunderna för meddelande av inreseförbud på ett sätt som avviker från den tidigare utlänningslagen. Man kan emellertid inte dra slutsatsen att den som brutit mot ett förbud inte längre skulle kunna dömas till straff för riksgränsbrott eller lindrigt riksgränsbrott åtminstone i de fall där förbudet har meddelats av andra skäl än sådana som anknyter till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan. För brott mot inreseförbud kan således beroende på fallet dömas till straff med stöd av bestämmelserna om riksgränsbrott, lindrigt riksgränsbrott eller utlänningsförseelse.

Som en följd av den lagändring som gäller utlänningsförseelse tillämpas vid brott mot ett inreseförbud i praktiken så gott som alltid förseelsebestämmelsen i utlänningslagen, som endast möjliggör bötesstraff. En orsak till den omfattande användningen av bestämmelsen om utlänningsförseelse kan vid sidan av vad som konstaterats ovan vara att största delen av dem som brutit mot förbudet är ester, dvs. EU-medborgare, som kan meddelas inreseförbud endast på de grunder som nämns i bestämmelsen om utlänningsförseelse. Orsaken kan också vara att bestämmelsen om riksgränsbrott gäller överskridande av gränsen, dvs. gränskontroll, medan bestämmelsen om utlänningsförseelse tillämpas mera allmänt även vid övervakning av utläningar som vistas i landet. Eftersom det inte görs några gränskontroller vid de inre gränserna inom Schengenområdet, kan en person som meddelats reseförbud komma in i landet utan att inresan förhindras vid gränsen (RP 205/2006 rd, s. 45/I).

På grundval av nuvarande straffbestämmelser som gäller brott mot inreseförbud är det i viss mån oklart på vilket sätt straffbarheten omfattar sådana fall där en person bryter mot ett inreseförbud som gäller Schengenområdet och som meddelats av någon annan Schengenstat. I praktiken har bestämmelserna tolkats och tillämpats så att polisanmälningar har registrerats och böter påförts även för sådana brott mot inreseförbud. För detta alternativ talar i synnerhet 144 § i utlänningslagen, enligt vilken det med inreseförbud i den lagen avses ett förbud för viss tid eller tills vidare att komma till en Schengenstat eller flera. När strafflagens 17 kap. 7 § 1 mom. 1 punkt som gäller riksgränsbrott föreskrevs, avsågs det att den skulle omfatta alla brott mot inreseförbud, även om den framtida EU-lagstiftningen och dess tillämpningspraxis inte kunde beaktas vid den tidpunkten. Avsikten med återvändandedirektivet var att ta i bruk ett system med inreseförbud som förbjuder inresa och vistelse på alla medlemsstaters territorium.

När det gäller innehållet i den nya straffbestämmelsen måste emellertid de begränsningar som följer av återvändandedirektivet och EU-domstolens avgörandep Praxis beaktas. Det kan inte vara straffbart att bryta mot ett inreseförbud innan dess verkningar har börjat. Detta äger rum

när tredjelandsmedborgaren har återvänt till ursprungslandet, ett transitland eller något annat tredjeland som avses i artikel 3.3 i direktivet. Med tanke på dessa fall kan det även föreskrivas att fängelsestraff är en påföljd för brott mot inreseförbud.

2.4.2 Straffskalan vid brott mot inreseförbud

Enligt regeringens asylpolitiska åtgärdsprogram ska fängelsestraff föreskrivas som en påföljd för brott mot inreseförbud. För riksgränsbrott kan det för närvarande dömas till böter eller fängelse i högst ett år, för lindrigt riksgränsbrott och utlänningsförseelse till böter.

Vid bedömningen av straffskalorna och när det föreskrivs om en ny straffskala måste man beakta den klandervärdhet, skadlighet och farlighet som den aktuella gärningens tänkbara uttrycksformer påvisar samt den skuld hos gärningsmannen som gärningstypen ger uttryck för. Man talar om brottets straffvärde. Straffpåföljdens stränghet måste stå i rätt proportion till gärningens klanderbarhet, och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet (t.ex. GrUU 26/2014 rd, s. 2/II). Straffskalan ska vara tillräckligt bred för att täcka gärningar med olika allvarlighetsgrad. Straffskalan ska i mån av möjlighet ställas i proportion till straffskalorna för andra motsvarande brott.

I regel ska följande straffskalor, som är de vanligaste straffskalorna i Finland, användas:

- * böter
- * böter—fängelse i 6 månader
- * böter—fängelse i 1 år
- * böter—fängelse i 2 år
- * fängelse i 4 månader—4 år
- * fängelse i 1—10 år
- * fängelse i 2—10 år

Genom de straffskalor som etablerades i samband med totalreformen av strafflagen styr lagstiftaren lagtillämparna så att rättspraxis blir så enhetlig som möjligt. Det ska finnas särskilda grunder för straffskalor som avviker från de vedertagna straffskalorna.

Enligt den koncentreringsprincip som följts vid totalreformen av strafflagen ska bestämmelser om brott för vilka det kan dömas ett fängelsestraff i regel finnas i strafflagen. För att man ska kunna avvika från detta krävs särskilda grunder som det redogörs för i motiveringen till regeringens proposition och detta kan endast gälla gärningar för vilka det föreslås ett kort maximalt fängelsestraff. I en avsevärd del av de straffbestämmelser som står utanför strafflagen men som innebär hot om fängelse är maximistraffet i praktiken fängelse i sex månader eller fängelse i ett år. Med tanke på koncentreringsprincipen är det motiverat att en straffbestämelse som innefattar ett maximistraff på fängelse i ett år placeras i strafflagen.

I vissa av Finlands traditionella jämförelsestater har det föreskrivits om längre maximistraff för brott mot inreseförbud än vad som är fallet i Finland. I Danmark och Tyskland är maximistraffet fängelse i tre år och i Norge fängelse i två år. I Sverige är maximistraffet emellertid fängelse i ett år, och man känner inte till att Sverige skulle ha övervägt eller för tillfället skulle överväga lagändringar som inverkar på straffnivån.

Också grunden till att ett inreseförbud meddelats är av betydelse vid bedömningen av brottets allvarlighetsgrad och straffskalor. Med tanke på bedömningen av gärningsmannens skuld har det också betydelse av vilken orsak inreseförbudet hade meddelats. I jämförelseländerna har ett inreseförbud samband med att en person avlägsnas ur landet, i allmänhet utvisas. Orsaken till detta kan i alla dessa länder vara att personen gjort sig skyldig till ett brott av en viss allvarlighetsgrad eller till ett visst brott. I Norge, Danmark och Tyskland är ett inreseförbud emellertid inte enbart kopplat till avlägsnande ur landet på grundval av brott, utan orsaken till utvisningen eller avlägsnandet ur landet har kunnat basera sig på t.ex. lämnande av oriktiga eller vilseledande upplysningar eller äventyrande av folkhälsan, vissa gränsövergångssituationer eller att den som förpliktats att lämna landet har kommit tillbaka. Maximistrafen verkar inte stå i någon klar proportion till hur allvarliga gärningar som kan leda till ett inreseförbud. Av straffskalorna i jämförelseländerna kan man inte dra några långtgående slutsatser om vilket som är ett lämpligt maximistraff för brott mot inreseförbud. När man tittar på internationella jämförelser bör man dessutom notera att maximistrafen är beroende av straffsystemet. Att ställa maximistrafen i relation till maximistrafen för andra motsvarande brott i ett nationellt system kan medföra skillnader mellan stater också i fråga om likadana brott.

En höjning av maximistrafen för brott mot inreseförbud från fängelse i ett år som ursprungligen föreskrevs för brottet, förutsätter att uppfattningen om gärningens straffbarhet har ändrats t.ex. på grund av förändrade tillvägagångssätt eller uttrycksformer. När det gäller brott mot inreseförbud vet man att antalet gärningar som myndigheterna fått kännedom om har ökat. Detta har delvis samband med att samma personer bryter mot förbudet flera gånger. Även om antalet brott mot inreseförbud har ökat, har man ingen information om att tillvägagångssätten skulle ha blivit grövre än tidigare. En ökning av antalet brott inverkar i princip inte på brottets straffvärde och är inte heller relevant vid en ändring av straffskalan.

Ett högt maximistraff antas i någon mån förebygga brott. Enligt undersökningar är den brottsförebyggande effekten av sådana lagändringar som leder till en strängare straffnivå emellertid begränsad och inskränker sig i allmänhet till tiden omedelbart efter höjningen, varefter läget ofta återgår till nivån före höjningen.

När antalet gärningar ökar kan det emellertid förekomma sådana gärningar att det finns skäl att se till att straffskalan möjliggör ett straff som motsvarar gärningens klandervärdhet. En tillräckligt bred straffskala möjliggör att motiven till gärningen samt gärningsmannens av brottet framgående skuld i övrigt som nämns i 6 kap. 4 § i strafflagen, som tillämpas vid bestämmande av straff, kan beaktas på ett ändamålsenligt sätt när straffet bestäms.

Vid upprepade brott mot inreseförbud kan skärpningsgrunden i 6 kap. 5 § i strafflagen leda till ett strängare straff. Enligt paragrafen beaktas gärningsmannens tidigare brottslighet, om förhållandet mellan den tidigare brottsligheten och det nya brottet visar att gärningsmannen, med anledning av att brotten är likartade eller annars, är uppenbart likgiltig för förbud och påbud i lag. Det kan vara fråga om detta när en person upprepade gånger bryter mot ett inreseförbud. Enligt 6 kap. 3 § i strafflagen påverkar skärpningsgrunden inte enbart straffmätningen utan också valet av straffart, t.ex. valet mellan böter och fängelse. För att skärpningsgrunden ska ha betydelse vid valet av straffart, måste straffskalan också möjliggöra fängelsestraff.

I fråga om dem som bryter mot ett inreseförbud urskiljer sig också de fall där de som bryter mot förbudet kommer till landet för att begå brott här. Inreseförbudet kan redan från första början ha meddelats på grund av att personen i fråga utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten. Vid bedömningen av gärningsmannens skuld kan också andra skäl som ledde till inreseförbudet ha betydelse. I sådana situationer kan det vara motiverat att döma ut ett fängelsestraff, trots att det beror på brottsligheten vilken inverkan det straff som döms ut för

brottet mot inreseförbudet har på ett gemensamt fängelsestraff som bestäms i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. i strafflagen.

Straffskalans inre konsekvens är en viktig bedömningsgrund när det föreskrivs om straffskalar. Denna konsekvens förutsätter att straffskalorna för gärningar som till klanderbarheten kan jämföras med varandra motsvarar varandra så långt som möjligt. I denna bedömning ska det särskilt beaktas att det som brott mot ett inreseförbud är straffbart att komma till Finland även om brottet inte medför någon skada eller fara och även om gärningen inte har någon annan motsvarande skadlig följd.

Nära brott mot inreseförbud ligger vissa gärningar som är straffbara enligt 17 kap. i strafflagen och som avser riksgränsen eller finskt territorium eller som främjar olaglig inresa. Av dessa har riksgränsbrott och lindrigt riksgränsbrott behandlats redan tidigare. I 7 b § i det nämnda kapitlet kriminaliseras territoriöränkning som en militärperson från en främmande stat eller chefen för ett statsfartyg eller ett statsluftfartyg från en främmande stat gör sig skyldig till. Straffbara som territoriöränkningar är vissa brott mot territorialövervakningslagen (755/2000), t.ex. bedrivande av undersökningsverksamhet utan behörigt tillstånd och vistelse för nära försvarsmaktens objekt dit obehöriga inte har tillträde. För territoriöränkning ska det dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Trots att gärningssätten vid ett brott mot ett inreseförbud och vid en territoriöränkning är olika kan ingetdera av dessa brott i princip anses vara allvarligare än det andra.

För ordnande av olaglig inresa ska enligt 17 kap. 8 § i strafflagen dömas till böter eller fängelse i högst två år. Det är fråga om gärningar som möjliggör att en annan person reser in olagligt i landet. Eftersom ordnandet av olaglig inresa oftast sker inom den organiserade brottsligheten eller åtminstone annars på ett planmässigt sätt, kan ordnandet av olaglig inresa allmänt taget anses vara ett mera klandervärdt brott som förtjänar ett strängare maximistraff än ett brott mot ett inreseförbud.

När det gäller brott som begås av utlänningar är det skäl att i jämförelsesyfte även fästa uppmärksamhet vid 185 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen, enligt vilken en utlänning som uppsåtligt vistas i landet utan det resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller som underlåter att fullgöra sin skyldighet att registrera sin vistelse eller ansöka om uppehållstillståndskort, uppehållskort eller permanent uppehållskort gör sig skyldig till utlänningsförseelse för vilken straffet är endast böter. Just nu utreds det särskilt om bötesstraffet, som är det enda straffet som föreskrivits för utlänningsförseelser, motsvarar förseelsernas allvarlighetsgrad i alla situationer och om det i ljuset av detta är skäl att ändra på skalan. Man har emellertid inte funnit några skäl för att det ska förekomma avsevärda skillnader mellan maximistraffen för brott mot inreseförbud och olaglig vistelse i landet.

Bland andra brott i strafflagen, för vilka det strängaste föreskrivna straffet är fängelse i ett år, kan nämnas bl.a. skyddande av brottsling (15 kap. 11 §), brott mot besöksförbud (16 kap. 9 a §), överträdelse av myndighetsförbud som gäller egendom (16 kap. 10 §), olovlig avlyssning (24 kap. 5 §), olovligt brukande (28 kap. 7 §), skadegörelse (35 kap. 1 §) och sekretessbrott (38 kap. 1 §).

I strafflagen är ett maximistraff på två år kopplat till gärningar vilka i enlighet med rekvisitet förleder rätt allvarlig fara eller skada eller som annars kan anses vara relativt klanderbara. I strafflagens 17 kap. som gäller brott mot allmän ordning har det förutom för ordnande av olaglig inresa föreskrivits ett maximistraff på två år exempelvis för offentlig uppmaning till brott (1 §), deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet (1 a §), våldsamt upplopp (3 §) samt tillverkande och spridning av barnpornografi (18 §).

I strafflagen har det föreskrivits ett maximifängelsestraff på två år för t.ex. osann utsaga vid myndighetsförfarande (15 kap. 2 §), bevisförvanskning (15 kap. 7 §), brott mot näringsförbud (16 kap. 11 §), misshandel (21 kap. 5 §), dödsvållande (21 kap. 8 §), utsättande (21 kap. 14 §), grovt äventyrande av trafiksäkerheten och grovt rattfylleri (23 kap. 2 och 4 §), grovt hemfridsbrott (24 kap. 2 §), frihetsberövande (25 kap. 1 §), bortförande av barn (25 kap. 5 a §), olaga hot (25 kap. 7 §), olaga förföljelse (25 kap. 7 a §), olaga tvång (25 kap. 8 §), grovt olovligt brukande (28 kap. 8 §), skattebedrägeri (29 kap. 1 §), utpressning (31 kap. 3 §), penningtvätt (32 kap. 6 §), förfalskning (33 kap. 1 §), resa i syfte att begå ett terroristbrott (34 a kap. 5 b §), bedrägeri (36 kap. 1 §), ocker (36 kap. 6 §), betalningsmedelsbedrägeri (37 kap. 8 §), kränkning av kommunikationshemlighet (38 kap. 3 §), dataintrång (38 kap. 8 §), missbruk av tjänsteställning (40 kap. 7 §), skjutvapenbrott (41 kap. 1 §), smuggling (46 kap. 4 §) och narkotikabrott (50 kap. 1 §).

Den straffskala, med ett maximistraff på fängelse i ett år, som ursprungligen föreskrevs för brott mot inreseförbud i samband med av det föreskrevs om riksgränsbrott, måste fortsättningsvis anses vara motiverad på basis av en helhetsbedömning av de nämnda vid bedömningen betydelsefulla omständigheterna. Eftersom en straffbestämmelse som innehåller ett sådant maximistraff skulle bli tillämpligt i stället för den straffbestämmelse som gäller utlänningsförseelse och som möjliggör bötesstraff, som i nuläget tillämpas i praktiken, skulle det föreskrivna maximistraffet för gärningen skärpas avsevärt.

Utgångspunkten för anteckningen i regeringens asylpolitiska åtgärdsprogram är alltså att det bör föreskrivas fängelsestraff som påföljd för alla brott mot inreseförbud. Av riksgränsbrott finns i dagens läge en lindrig gärningsform. De exempelfall som nämns i detaljmotiveringen till strafflagens 17 kap. 7 a § som gäller lindrigt riksgränsbrott (RP 38/2000 rd, s. 60) (att en båtförare underlåter att anmäla sig till den sjö- eller gränsbevakningsstation som fungerar som passkontrollställe eller att en person utan tillstånd innehar fotografiapparater och fotografiförnödenheter inom gränzonen) kan dock inte till allvarlighetsgraden helt och hållet jämföras med situationer där någon bryter mot ett inreseförbud.

Till de allmänna konsekvensaspekter som gäller straffsystemet hör att den lindriga gärningsformen, som i allmänhet straffas med böter, endast hänförs till brott som är indelade i en tregradig skala enligt hur grovt brottet är (lindrig form, grundform och grov form). Om det inte finns någon grov gärningsform och om den straffskala som föreskrivits för brottet sträcker sig från böter till fängelse i ett år, har det inte föreskrivits någon lindrig gärningsform för vilken straffet är endast böter — med undantag för riksgränsbrott. Dessa konsekvensaspekter tillsammans med de övriga omständigheter som nämnts ovan talar för att det inte ska föreskrivas om en lindrig gärningsform för vilken straffet endast är böter.

3 Målsättning och förslagen

Syftet med propositionen är att det för brott mot inreseförbud i varje enskilt fall ska vara möjligt att bestämma ett straff som motsvarar gärningens klandervärdhet. Med en höjning av maximistraffet från böter till fängelse eftersträvas också en förebyggande effekt. Syftet med propositionen är också att lagstiftningen ska förtydligas jämfört med nuläget då straffbestämmelserna om brott mot inreseförbud finns i två lagar och tre olika specialbestämmelser. Samtidigt beaktas Europeiska unionens lagstiftning och EU-domstolens rättspraxis. Av nuvarande straffbestämmelser framgår inte direkt att även en person som av någon annan Schengenstat meddelats ett inreseförbud som gäller Schengenområdet kan göra sig skyldig till brott mot inreseförbud om han eller hon kommer till Finland. Genom preciseringen av bestämmelserna genomförs den straffrättsliga legalitetsprincipen, enligt vilken straffbestämmelser ska vara exakta och noggrant avgränsade. Genom propositionen genomförs också den anteckning i rege-

ringens asylpolitiska åtgärdsprogram, enligt vilken det ska föreskrivas fängelsestraff som påföljd för brott mot inreseförbud.

I propositionen föreslås att det fogas en ny 7 b § som gäller brott mot inreseförbud till 17 kap. i strafflagen. Den som kommer till Finland trots att han eller hon meddelats ett giltigt 1) inreseförbud enligt 150 § 1 mom. i utlänningslagen eller inreseförbud enligt artikel 3.6 i återvändandedirektivet, som utfärdat av en annan Schengenstat, eller 2) inreseförbud enligt 150 § 3 mom. eller 170 § 1 mom. i utlänningslagen, gör sig skyldig till det nämnda brottet. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt 185 § i utlänningslagen som för närvarande så gott som enbart tillämpas vid brott mot inreseförbud är försök till brott mot inreseförbud inte straffbart. Ju allvarligare brott det är frågan om, desto större skäl är det att kriminalisera också försök sägs i de riktlinjer som drogs upp vid revideringen av straffrättens allmänna läror (RP 44/2002 rd, s. 133/II). Ett brott mot ett inreseförbud kan inte i sig betraktas som ett allvarligt brott på det sätt som avses ovan. Det ser inte ut att finnas något särskilt behov av att straffa en person som inte lyckas komma till Finland på det sätt som avses i bestämmelsen. Möjligheterna för myndigheterna i Finland att ingripa i gärningar i försöksskedet och straffa för dem är mycket begränsade. Det kan således inte heller i fortsättningen anses vara motiverat att försök skulle straffbeläggas.

Enligt strafflagens 17 kap. 7 § 2 mom. som gäller riksgränsbrott och lindrigt riksgränsbrott döms inte en utlänning som med anledning av ett riksgränsbrott avvisas eller utvisas för nämnda brott. Någon sådan begränsning finns inte i 185 § i utlänningslagen. Någon sådan begränsning föreslås inte ingå i den straffbestämmelse som föreslås här och som gäller brott mot inreseförbud. Ett hinder för utdömande av straff i samband med avvisning och utvisning skulle ändra nuläget i väsentlig grad och medföra att det i praktiken knappast över huvud taget skulle kunna utdömas något straff för brott mot inreseförbud.

För riksgränsbrott döms för närvarande enligt 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen inte heller en utlänning som på grund av flyktingskap ansöker om asyl i Finland eller en utlänning som har begått brottet i fråga till följd av att han eller hon har varit föremål för människohandel enligt 25 kap. 3 eller 3 a §. I avsnitt 2.1.2 behandlas Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning, särskilt dess artikel 31 stycke 1, och protokollet angående flyktingars rättsliga ställning. Konventionen och protokollet har satts i kraft på lagnivå i Finland. Artikel 26 som har samband med straffrihet för offer för människohandel i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, har också satts i kraft på lagnivå i Finland. Dessa konventionsbestämmelser ska således tillämpas på lagnivå utan att det särskilt föreskrivs om dem i den nya föreslagna straffbestämmelsen. Begränsningar som gäller utdömande av straff ingår inte heller i 185 § i utlänningslagen som så gott som enbart tillämpas vid brott mot inreseförbud.

För närvarande kriminaliseras territoriekränkning i 17 kap. 7 b § i strafflagen. Bestämmelserna om territoriekränkning flyttas till en ny 7 c § i det kapitlet. Det föreslås att 17 kap. 7 § 1 mom. 1 punkten i strafflagen som gäller riksgränsbrott och 185 § 1 mom. i utlänningslagen som gäller utlänningsförseelse ändras så att det inte längre föreskrivs att brott mot inreseförbud ska straffas som riksgränsbrott, lindrigt riksgränsbrott eller utlänningsförseelse. I 44 § 2 mom. i territorialövervakningslagen föreslås dessutom en teknisk ändring, genom vilken hänvisningen ändras till den straffbestämmelse som gäller territoriekränkning.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Samhälleliga konsekvenser

I denna proposition föreslås att det till strafflagen fogas en ny bestämmelse om brott mot inreseförbud, för vilket det kan dömas till fängelse i högst ett år. Det föreslås att bestämmelsen ska tillämpas i situationer där det för närvarande så gott som enbart påförs straff för utlänningsförseelse, för vilken den föreskrivna påföljden är enbart böter. Syftet med propositionen är att förebygga brott mot inreseförbud. Det är dock svårt att bedöma i vilken grad den föreslagna nya straffbestämmelsen förebygger brott mot inreseförbud. Forskningsdata visar att strafflagstiftningens brottsförebyggande verkan beror mer på risken att åka fast och sannolikheten att få ett straff än på hur strängt straffet är. En skärpning av straffen har i allmänhet ingen märkbar inverkan på antalet brott. Syftet med lagändringen är emellertid att poängtera klanderbarheten vad gäller brott mot inreseförbud. Särskilt viktigt är detta i situationer då en person bryter mot ett inreseförbud upprepade gånger eller då en person kommer till landet i strid med ett inreseförbud i syfte att begå brott här. Möjligheten till fängelsestraff i den föreslagna nya bestämmelsen kan särskilt i dessa fall även ha en brottsförebyggande verkan.

Den föreslagna straffskalan kan vara förenad med oönskade samhällskonsekvenser som beror på att bötesförfarandet inte längre kan användas för att påföra straff. Enligt 185 § 1 mom. 4 punkten i utlänningslagen, som nästan uteslutande tillämpas vid brott mot inreseförbud, kan för gärningen dömas ut endast böter, vilket möjliggör att straffet bestäms i ett bötesförfarande. Genom ett bötesförfarande kan enligt 1 § 1 mom. 1 punkten i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot som påföljd föreläggas bötesstraff för en förseelse för vilken inte har föreskrivits strängare straff än böter eller fängelse i högst sex månader.

Arbetsgruppen för utvidgande av bötesförfarandet som tillsatts av justitieministeriet föreslog i sitt betänkande som publicerades den 1 december 2016 (justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 54/2016) att tillämpningsområdet för bötesförfarandet skulle utvidgas till brott för vilka det strängaste föreskrivna straffet är fängelse i ett år och sex månader. Arbetsgruppens betänkande var på remiss och ett sammandrag av remissvaren sammanställdes (justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 34/2017). Arbetsgruppens förslag förverkligades emellertid inte i den fortsatta beredningen, som resulterade i att regeringens proposition RP 103/2017 rd överlämnades till riksdagen.

När ett brott mot inreseförbud överförs för behandling vid en fullskalig förundersökning, åtalsprövning och rättegång, tar behandlingen av ärendet längre tid, vilket kan försvåra och fördröja realiseringen av straffansvaret. Under tiden för behandlingen av ärendet kan den misstänkte lämna landet, och att få honom eller henne tillbaka till landet för domstolsbehandlingen lyckas inte nödvändigtvis. Personen kan också ha avlägsnats ur landet. Enligt 151 § i utlänningslagen ska polisen eller gränskontrollmyndigheten vidta åtgärder för att neka inresa, avvisa, utvisa eller enligt 149 b § kräva att en utlänning beger sig till en annan medlemsstat i Europeiska unionen, om utlänningen inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet. Inreseförbudet gäller i princip också inresa till Finland för en rättegång, även om ett inreseförbud med stöd av 150 § 4 mom. och 170 § 2 mom. i utlänningslagen kan återkallas på grund av ändrade förhållanden eller av någon annan viktig personlig orsak.

Med stöd av bestämmelserna i 2 kap. och 5 kap. i tvångsmedelslagen kan häktning och reseförbud inte just användas för att trygga straffprocessen på grund av förbuden mot oskäligt anhållande och oskälig häktning samt på grund av proportionalitetsprincipen. På grundval av bestämmelserna i utlänningslagen är det inte möjligt att rikta säkringsåtgärder enligt den lagen till utlänningar uttryckligen i syfte att trygga straffprocessen. Om processen för påförande av straff blir långsammare kan det leda till att personer som snarare snabbt borde fås att lämna landet genom avvisning eller utvisning, och som t.ex. kan sakna ekonomiska förutsättningar att ordna sin vistelse i landet, blir kvar eller åtminstone borde bli kvar i Finland i väntan på rättegången.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Om förslagen i propositionen genomförs ökar arbetsmängden vid polis-, gränsbevaknings- och åklagarmyndigheterna samt domstolarna. De senaste åren har brott mot inreseförbud nästan uteslutande behandlats som utlänningsförseelser i strafforderförfarande och bötesförfarande.

Konsekvenserna för myndigheterna av de lagändringar som gäller brott mot inreseförbud riktar sig i fråga om polisen främst till områdena för polisinrättningarna i Helsingfors, Östra Nyland och Västra Nyland och i fråga om Gränsbevakningsväsendet till verksamheten vid Finska vikens sjöbevakningssektion. På motsvarande sätt fördelar sig också konsekvenserna för åklagarmyndigheterna och domstolarna i huvudsak regionalt.

Vid bedömningen av vilka sysselsättande effekter de lagändringar som gäller brott mot inreseförbud har måste det emellertid beaktas att brottet i fråga nästan utan undantag är klart och enkelt. Detta gäller alla nivåer av straffprocessen. Men om brott mot inreseförbud inte längre omfattas av bötesförfarandet medför detta emellertid extra arbete som har samband med översättning och tolkning av handlingar samt användning av biträde.

Förslagen kan i någon mån öka Brottspåföljdsmyndighetens arbetsvolym, eftersom böter som en domstol dömt ut i ärenden som gäller brott mot inreseförbud kan omvandlas till fängelse. Det finns dock starka skäl att anta att denna ökning av arbetsvolymen är liten. Det finns inte skäl att anta att man i fråga om utläningar som lämnat landet i någon nämnvärd grad skulle kunna bestämma och verkställa förvandlingsstraff efter förfarandet för indrivning av böter. Utdömmande av ovillkorliga fängelsestraff endast för brott mot inreseförbud vore sannolikt ytterst exceptionellt och torde på årsnivå gälla högst några korta fängelsestraff.

Det kan inte antas att de föreslagna lagändringarna leder till att myndigheterna behöver utbildas, eftersom det inte är fråga om nya gärningar som beläggs med straff.

4.3 Ekonomiska konsekvenser

Om förslagen i propositionen genomförs medför detta konsekvenser för de offentliga finanserna i och med att polis-, gränsbevaknings- och åklagarmyndigheternas samt domstolarnas arbetsvolym ökar. Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna förutsätter att det fastställs i vilken grad brott mot inreseförbud som behandlas i en summarisk straffprocess överförs för behandling vid en fullständig förundersökning, åtalsprövning och domstolsbehandling och i vilken grad mål som går till domstolsbehandling kan behandlas genom ett skriftligt förfarande. Alla brott mot inreseförbud kommer att behandlas vid en fullskalig förundersökning, åtalsprövning och rättegång.

I avsnitt 2.3 behandlas situationen i Finland när det gäller brott mot inreseförbud. Utgående från nuläget kan man inte göra säkra prognoser för kommande år. På basis av uppgifterna för 2016 och 2017 verkar emellertid den ökning i antalet brott mot inreseförbud som ägde rum åren innan hålla på att jämnas ut sig. När man dessutom beaktar siffrorna för 2015 och att antalet fall också i något skede kan börja öka, är det skäl att i bedömningar som gäller de ekonomiska konsekvenserna förbereda sig på att förundersökningsmyndigheterna får kännedom om 600 brott mot inreseförbud per år.

Alla registrerade brott mot inreseförbud behandlas inte heller för närvarande i ett bötesförfarande. Den som bryter mot ett inreseförbud kan samtidigt vara misstänkt för något annat så pass allvarligt brott, att brottshelheten inte kan behandlas i ett bötesförfarande. I de fall som polisen registrerade 2015 var ett brott mot ett inreseförbud det enda brottet i endast drygt 40 procent av fallen. Eftersom det bland de andra brotten emellertid också förekommer lind-

riga brott, kan det inom ramen för mera specifika uppgifter om brottshelheterna bedömas att ca 75 procent av brotten mot inreseförbud för närvarande kan behandlas genom ett bötesförfarande. Av den nämnda andelen följer att på årsbasis kommer uppskattningsvis 450 brott mot inreseförbud att överföras för behandling vid en fullständig förundersökning, åtalsprövning och rättegång.

Enligt 5 a kap. 1 § i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) kan ett mål avgöras utan att huvudförhandling hålls, dvs. behandlas genom ett skriftligt förfarande, bland annat när följande förutsättningar föreligger: 1) det för inget enskilt brott som avses i ett av åklagaren väckt åtal under de omständigheter som nämns i åtalet har föreskrivits strängare straff än böter eller fängelse i högst två år, 2) svaranden erkänner den gärning som anges i åklagarens åtal samt genom en uttrycklig anmälan till tingsrätten avstår från sin rätt till muntlig förhandling och samtycker till att målet avgörs i skriftligt förfarande, 3) en huvudförhandling med hänsyn till utredningen i målet också utifrån en helhetsbedömning är obehövlig. Enligt paragrafens 2 mom. kan i skriftligt förfarande inte dömas ut strängare straff än fängelse i nio månader.

Brott mot inreseförbud är i regel klara brottmål, där förutsättningarna för det skriftliga förfarandet i princip uppfylls och förfarandet kan användas. När den som är misstänkt för brottet är en utlänning som ska avlägsnas ur landet kan man sträva efter att i samband med förundersökning använda sig av s.k. snabbstämning. En särskild utmaning vid användningen av det skriftliga förfarandet utgörs emellertid av att det är en utlänning som är misstänkt för brottet, varvid personens möjligheter att fungera på ett sätt som uppfyller förutsättningarna för det skriftliga förfarandet i samband med förundersökningen är begränsade, trots tolkning och översättning. Likaså måste den misstänktes rättssäkerhet beaktas, vilket särskilt har samband med att personen måste förstå betydelsen och konsekvensen av sitt erkännande för behandlingsordningen. Det är svårt att exakt bedöma hur stor del av målen som skulle behandlas i ett skriftligt förfarande. Med beaktande av de omständigheter som nämnts ovan utgår man från att hälften av brotten mot inreseförbud kan behandlas i ett skriftligt förfarande.

Vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna har det nedan delvis utnyttjats sådana beräkningsgrunder som har använts och redogjorts närmare för i regeringens proposition med förslag till sådana ändringar i lagstiftningen som har samband med bötesförfarandet (RP 103/2017 rd, s. 53 och 54) och som bl.a. baserar sig på uppgifter från Riksåklagarämbetet och justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning.

Kostnaderna för summarisk förundersökning är något lägre än för fullständig förundersökning. Om man antar att det vid en fullständig förundersökning av ett brott mot ett inreseförbud används sex timmar mer än vid en summarisk förundersökning i anslutning till ett bötesförfarande, är den ökade arbetsvolymen till följd av 450 fall 2 700 timmar, dvs. cirka ett och ett halvt årsverke. Om priset för ett årsverke är 56 000 euro, är det fråga om en årlig kostnadspost på ca 84 000 euro. Brott mot inreseförbud är i regel snabba att utreda eftersom det är fråga om klara och enkla fall. I de aktuella fallen ökar arbetsmängden emellertid till följd av att de misstänkta är utlänningar. De nämnda mängderna ska anses vara maximimängder. Vid bedömningen av hur kostnaderna fördelar sig mellan förundersökningsmyndigheterna, måste det beaktas att på basis av de brott mot inreseförbud som registrerats de senaste åren skulle 20—25 procent av merkostnaderna gälla Gränsbevakningsväsendet och resten polisen.

Med beaktande av bestämmelserna om rätt att anlita biträde vid förundersökningen, handläggningsspråket vid förundersökning och översättning av handlingar i 4 kap. 10, 12 och 13 § i förundersökningslagen (805/2011) och bestämmelsen om innehållet vid summarisk förundersökning i 11 kap. 2 § i samma lag samt bestämmelsen om förundersökning i samband med bötesförfarandet i 7 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot, kan de föreslagna lagändringarna inte i nämnvärd grad antas öka tolknings- och översättningskostnaderna och

kostnaderna för användning av biträde i samband med förundersökningen. I synnerhet när det gäller översättningskostnaderna bör det noteras att i ett mål som gäller brott mot inreseförbud är handlingarna få och korta samt att översättningen kan ersättas av tolkning.

Av beräkningsgrunderna för de ekonomiska konsekvenserna i den tidigare regeringspropositionen framgår det att kostnaden per enhet för åklagarväsendet för böter som föreläggs i ett strafföreläggande enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot är 22,39 euro. Åklagarväsendets kostnader för åtalsprövning och domstolsbehandling av åtal är i medeltal 526 euro/åtal, vid skriftligt förfarande dock endast 131 euro. Om man i enlighet med vad som konstaterats ovan utgår från att hälften av brotten mot inreseförbud behandlas i ett skriftligt förfarande, vore den årliga merkostnaden för åklagarväsendet ca 138 000 euro.

Tingsrättens kostnad per enhet för ett brottmål som behandlas i ett skriftligt förfarande enligt 5 a kap. i lagen om rättegång i brottmål är 426 euro/mål. Om målet vid tingsrätten behandlas vid en huvudförhandling i en sammansättning med en domare, är kostnaden per enhet 926 euro. Om hälften av de fall som kommer till domstolarna behandlas genom ett skriftligt förfarande i enlighet med vad som konstaterats ovan, är de årliga merkostnaderna för domstolarna på basis av de nämnda mängderna ca 304 000 euro.

Vid bedömningen av ökningen av tolknings- och översättningskostnaderna och kostnaderna för användning av biträde vid domstolarna ska det tas i beaktande att det finns få betydelsefulla handlingar och att det finns en möjlighet att ersätta översättningen med tolkning. Behovet av tolkning i domstolsfasen minskar till följd av att en del mål, i enlighet med vad som konstaterats ovan, kan antas bli behandlade genom ett skriftligt förfarande. Om det vid de mål som går till huvudförhandling (225) finns en tolk, som fakturerar ett arvode på 150 euro, medför detta en kostnad på ca 34 000 euro på årsnivå. Om man i respektive mål som gäller brott mot inreseförbud behöver översätta ett textavsnitt som motsvarar två sidor på grund av att målet går till domstol, och om priset på en översättningssida är 60 euro, uppgår de årliga merkostnaderna till 54 000 euro. I de mål som går till huvudförhandling kan översättningen i stor utsträckning skötas genom tolkning, varvid hälften av det sistnämnda beloppet faller bort. Därmed uppgår den årliga ökningen i tolknings- och översättningskostnaderna till 61 000 euro.

I alla mål som behandlas vid tingsrätten har svaranden inte ett rättegångsbiträde som betalas ett arvode av statens medel. Om ett sådant rättegångsbiträde används i hälften (225) av fallen och om det för biträdets åtgärder på grund av domstolsbehandlingen av målet betalas ett timarvode på 110 euro för två timmar enligt 6 § i statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp (290/2008), medför detta en årlig merkostnad på 49 500 euro. Utöver dessa kostnader kan staten bli tvungen att betala ersättningar för biträdenas kostnader uppgående till några tusen euro. De årliga merkostnaderna för användningen av biträde uppskattas vara 55 000 euro.

För enbart brott mot inreseförbud kan det årligen dömas ut några enstaka ovillkorliga fängelsestraff. Böter som dömts ut för brottet i fråga kan också i vissa enskilda fall omvandlas till ett ovillkorligt fängelsestraff. Det kan antas att det sammanlagda antalet sådana fall blir mycket litet. De utdömda fängelsestraffen och de delar av straffen som avtjänas i fängelse vore också korta. År 2015 uppgick nettopriset för ett fängelseår som helt och hållet avtjänats i fängelse till ca 65 000 euro. Om det förekommer fem fall per år som leder till verkställighet av ett fängelsestraff och den tid som avtjänas i fängelse i genomsnitt är en månad, föranleder verkställigheten av fängelsestraffen årliga kostnader på ca 27 000 euro.

De föreslagna lagarna antas träda i kraft i början av 2019. Behoven av tilläggsanslag inom justitieministeriets förvaltningsområde har beaktats i planen för de offentliga finanserna för 2019—2022 och i regeringens förslag till statsbudget för 2019. De kostnader som orsakas

inom inrikesministeriets förvaltningsområde täcks inom ramen för anslagen enligt rambeslutet i planen för de offentliga finanserna och enligt statsbudgeten.

5 Beredningen av propositionen

Vid justitieministeriet bereddes i samarbete med inrikesministeriet och myndigheterna inom dess förvaltningsområde ett utkast till en regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av 17 kap. i strafflagen och 185 § i utlänningslagen.

I utkastet till regeringens proposition föreslogs det att det fogas en ny 7 b § som gäller brott mot inreseförbud till 17 kap. i strafflagen. Den som kommer till Finland trots att han eller hon meddelats ett inreseförbud enligt 150 § 1 mom. eller 170 § 1 mom. i utlänningslagen gör sig skyldig till det nämnda brottet. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. I utkastet föreslogs det också att bestämmelserna om territoriekränkning ska flyttas i oförändrad form till en ny 7 c § i 17 kap. i strafflagen och att 7 § 1 mom. 1 punkten som gäller riksgrensbrott i det kapitlet och 185 § 1 mom. som gäller utlänningsförseelse i utlänningslagen ändras så att brott mot inreseförbud inte längre ska vara straffbart som riksgrensbrott, lindrigt riksgrensbrott eller utlänningsförseelse.

På grundval av utkastet till regeringens proposition medför ändringarna i lagstiftningen ekonomiska konsekvenser för polis-, gränsbevaknings- samt åklagarmyndigheterna och domstolarna i och med att deras arbetsvolym ökar. Mängden merkostnader beror på om brott mot inreseförbud kan behandlas i ett bötesförfarande, som nu genomgår en översyn. Om alla brott mot inreseförbud behandlas vid en fullständig förundersökning, åtalsprövning och domstolsbehandling, medför detta enligt utkastet årligen kostnader på 84 000 euro för förundersökningsmyndigheterna, ca 102 000 euro för åklagarväsendet och ca 259 000 euro för domstolarna. Om brott mot inreseförbud kunde behandlas i ett bötesförfarande, skulle gärningar som blir utanför bötesförfarandet på grund av ett eventuellt fängelsestraff enligt utkastet som högst föranleda ungefär en femtedel av de nämnda kostnaderna.

Justitieministeriet sände utkastet till regeringsproposition på remiss till 26 myndigheter och organisationer. Remissvar lämnades av justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning, social- och hälsovårdsministeriet, utrikesministeriet, finansministeriet, justitiekanslern i statsrådet, Riksåklagarämbetet, Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, Staben för gränsbevakningsväsendet, Migrationsverket, diskrimineringsombudsmannens byrå, Södra Karelens tingsrätt, Vanda tingsrätt, Åklagarämbetet i Östra Nyland, Finlands domareförbund rf, Finlands åklagarförning rf, Finlands Advokatförbund, Flyktingrådgivningen rf och Amnesty International Finländska sektionen rf. Dessutom lämnade en privatperson ett yttrande om propositionen. Ett sammandrag av remissvaren publicerades den 6 juni 2017 (justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 30/2017).

En betydande del av remissinstanserna understödde utkastet till regeringsproposition i huvudsak eller helt och hållet eller så hade de inget att anmärka på. Endast en av remissinstanserna konstaterade uttryckligen att den inte understöder utkastet (Flyktingrådgivningen rf). Amnesty International Finländska sektionen rf konstaterade att det vid lagberedning inom området för migrationsrätten måste fästas särskild uppmärksamhet vid internationella källor och förpliktelser. Med anledning av föreningens yttrande är det skäl att konstatera att de internationella förpliktelserna har behandlats såväl i utkastet till regeringsproposition som i denna regeringsproposition i den utsträckning som behövs för att göra de lagändringar som gäller straffnivån vid brott mot inreseförbud och för att förtydliga straffbestämmelserna. I denna proposition har man också beaktat återvändandedirektivet och EU-domstolens avgörandepaxis som är relevant med tanke på direktivet.

Merparten av remissinstanserna hade inget att anmärka på innehållet i den straffbestämmelse som föreslås bli en ny 7 b § i 17 kap. i strafflagen. Amnesty International Finländska sektionen rf, Flyktingrådgivningen rf och Finlands domareförbund rf ansåg att straffbestämmelsen borde innehålla en motsvarande klausul som strafflagens 17 kap. 7 § 2 mom. som gäller riksgränsbrott, som skulle begränsa utdömandet av straff för flyktingar och offer för människohandel. Någon sådan klausul föreslås emellertid inte ingå i den nya paragrafen. Dessa avtalsbestämmelser som gäller de nämnda personerna och som är betydelsefulla i detta sammanhang blir tillämpliga på lagnivå utan att det särskilt föreskrivs om det i den nya straffbestämmelsen. Någon uttrycklig bestämmelse som skulle begränsa utdömandet av straff ingår inte heller i 185 § i utlänningslagen som för närvarande så gott som uteslutande tillämpas vid brott mot inreseförbud.

När det gäller rekvisiten för den nya straffbestämmelsen fäste Staben för gränsbevakningsväsendet i sitt yttrande uppmärksamhet vid att en hänvisning endast till 150 § 1 mom. och 170 § 1 mom. i utlänningslagen kan begränsa området för straffbarhet, eftersom man måste beakta inreseförbud i Schengens informationssystem. På grund av stabens yttrande samt återvändandedirektivet och EU-domstolens avgörandepraxis som är relevant med tanke på direktivet har rekvisiten i denna proposition preciserats så att enligt den föreslagna 17 kap. 7 b § 1 punkten i strafflagen gör sig den som kommer till Finland trots att han eller hon meddelats ett giltigt inreseförbud enligt 150 § 1 mom. eller ett inreseförbud enligt artikel 3.6 i återvändandedirektivet, som meddelats av en annan Schengenstat, skyldig till brott mot inreseförbud. Punkten avser inreseförbud som gäller Schengenområdet. Förutsättningen för att ett sådant inreseförbud ska börja gälla är att tredjelandets medborgaren efter att beslutet om inreseförbud meddelades har avlägsnat sig från medlemsstaternas territorium till ett tredjeland som avses i artikel 3.3 i återvändandedirektivet.

I yttrandet av Finlands Advokatförbund ansågs det inte vara motiverat med en utvidgning av tillämpningsområdet för straffbarhet vid brott mot inreseförbud så att straff för brott mot förbudet påförs oberoende av grunden för inreseförbudet. De förslag som ingår i propositionen kan dock inte anses föranleda någon sådan utvidgning.

I yttrandena ansågs den föreslagna straffskalan för brott mot inreseförbud i huvudsak vara motiverad och tillräcklig. Flyktingrådgivningen rf ifrågasatte nödvändigheten av att möjliggöra fängelsestraff. Enligt Polisstyrelsen borde det föreskrivas ett maximistraff på fängelse i två år. Enligt Advokatförbundets yttrande kan man fråga sig om en klanderbedömning som möjliggör fängelsestraff måste avse alla brott mot inreseförbud. Trots yttrandena av de tre nämnda remissinstanserna kan en straffskala som sträcker sig från böter till fängelse i ett år anses vara motiverad av de skäl som framgår av avsnitt 2.4.2. I praktiken innebär straffskalan att ett fängelsestraff döms ut endast i de allvarligaste och mest klandervärda fallen.

Vid den fortsatta beredningen efter remissbehandlingen visade det sig att 44 § 2 mom. i territorialövervakningslagen behöver ändras. Ändringsbehovet föranleds av att det föreslås att numret för den paragraf i 17 kap. i strafflagen som gäller territoriokränkning ska ändras.

Remissinstanserna höll överlag med om det som konstaterades i utkastet till regeringens proposition, dvs. att de föreslagna lagändringarna ökar arbetsmängden vid polis-, gränsbevaknings- och åklagarmyndigheterna samt domstolarna och att konsekvenserna är beroende av om brott mot inreseförbud omfattas av bötesförfarandet i samband med revideringen av bötesförfarandet. Konsekvensbedömningen i regeringens proposition motsvarar delvis konsekvensbedömningen i propositionsutkastet, dock så att man i denna proposition utgår från att alla brott mot inreseförbud övergår för behandling vid en fullständig förundersökning, åtalsprövning och rättegång. På basis av yttrandena har det också bedömts att ärenden kan behandlas i ett skriftligt förfarande i mindre utsträckning än vad som uppskattades i utkastet. I proposi-

RP 146/2018 rd

ionen har lagändringarnas konsekvenser när det gäller kostnaderna för översättning och tolkning, användningen av biträde och fängvården preciserats jämfört med utkastet.

Flyktingrådgivningen rf och Finlands Advokatförbund uppmärksammade i sina yttranden att på basis av den föreslagna straffskalan ökar mängden tvångsmedel som används vid utredning av brott. Detta var emellertid inte syftet med och utgångspunkten för det förslag som gäller straffskalan. Förslaget som gäller straffskalan baserar sig på straffvärdet för brott mot inreseförbud och en jämförelse med straffskalorna för andra brott.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Strafflagen

17 kap. Om brott mot allmän ordning

7 §. Riksgränsbrott. Straffbart som riksgränsbrott enligt 1 mom. 1 punkten är bl.a. att en person överskrider eller försöker överskrida Finlands gräns i strid med ett på lag grundat förbud. Det föreslås att punkten ändras så att den inte längre inbegriper brott mot inreseförbud. Enligt punktens ändrade ordalydelse är det straffbart att överskrida eller försöka överskrida gränsen i strid med ett annat på lag grundat förbud än ett inreseförbud. På grund av ändringen kan straff för brott mot inreseförbud inte heller längre dömas ut med stöd av 7 a § som gäller lindrigt riksgränsbrott. På brott mot inreseförbud tillämpas i fortsättningen en ny straffbestämmelse som placeras i 7 b §.

7 b §. Brotts mot inreseförbud. I paragrafen föreslås att det ska vara straffbart att bryta mot ett inreseförbud. På brott mot inreseförbud kan för närvarande, beroende på situationen, tillämpas bestämmelserna om riksgränsbrott, lindrigt riksgränsbrott eller utlänningsförseelse. I paragrafen föreskrivs för närvarande om territoriekränkning och bestämmelserna om territoriekränkning placeras i oförändrad form i den nya 7 c §.

Enligt paragrafen föreslås det vara straffbart att en person kommer till Finland trots att han eller hon meddelats ett giltigt 1) inreseförbud enligt 150 § 1 mom. i utlänningslagen (301/2004) eller inreseförbud enligt artikel 3.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, utfärdat av en annan i 3 § 19 punkten i utlänningslagen avsedd Schengenstat, eller 2) inreseförbud enligt 150 § 3 mom. eller 170 § 1 mom. i utlänningslagen. Straffbart med stöd av 1 punkten är således brott mot ett giltigt inreseförbud som gäller Schengenområdet och som meddelats av Finland eller någon annan Schengenstat och med stöd av 2 punkten brott mot ett giltigt nationellt inreseförbud som meddelats av Finland. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

Bestämmelserna i 150 § 1 mom. i utlänningslagen och i artikel 3.6 i återvändandedirektivet som det hänvisas till i paragrafens 1 punkt gäller inreseförbud som meddelats tredjelandsmedborgare och som gäller hela Schengenområdet. Schengenstaterna är de stater som tillämpar Schengenregelverket. Regelverket tillämpas av följande medlemsstater i Europeiska unionen: Nederländerna, Belgien, Spanien, Italien, Österrike, Grekland, Luxemburg, Portugal, Frankrike, Sverige, Tyskland, Finland, Danmark, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Ungern och Estland. Dessutom tillämpas regelverket av Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz som inte hör till Europeiska unionen.

Av EU-domstolens avgörandep Praxis som styr tolkningen av återvändandedirektivet (punkterna 49 och 53 i domen av den 26 juli 2017 i mål C—225/16, Mossa Ouhrami) framgår det att rättsverkningarna av inreseförbudet inträder först när tredjelandsmedborgaren har återvänt till ursprungslandet, eller ett transitland i enlighet med återtagandeavtal med gemenskapen eller bilaterala återtagandeavtal eller andra arrangemang eller till annat tredjeland till vilket den berörda tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot, i den mening som avses i artikel 3.3 i återvändandedirektivet, varvid inreseförbudet träder i kraft. Med tanke på sådana situationer kan det också föreskrivas om möjligheten att med anledning av gärningen döma till ett fängelsestraff. Förutsättningen för straffbarhet i de fall som omfattas av tillämpningsområdet för 1 punkten är således att tredjelandsmedborgaren

efter att beslutet om inreseförbud meddelades emellanåt har återvänt till ett tredjeland som avses i artikel 3.3 i återvändandenedirektivet och därefter kommit till Finland. Att det finns ett inreseförbud som gäller Schengenområdet och att det är giltigt framgår av sådana registreringar om nekad inresa eller vistelse i Schengens informationssystem som avses i artikel 24 i SIS II-förordningen. I enlighet med vad som konstateras nedan är det med tanke på giltigheten av ett inreseförbud enligt 1 punkten av betydelse huruvida beslutet om avlägsnande ur landet är verkställbart.

Enligt ne bis in idem-principen som framgår t.ex. av artikel 4.1 i tilläggsprotokoll 7 till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna (FördrS 19/1990) får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd. Syftet med ett inreseförbud som gäller Schengenområdet är att förhindra den som meddelats förbudet att resa in i och vistas inom Schengenområdet. När det är fråga om ett sådant brott mot ett inreseförbud kan det anses att principen hindrar en person från att åtalas på nytt i en annan Schengenstat, om ärendet som gäller brott mot inreseförbud redan har prövats genom en lagakraftvunnen dom i någon Schengenstat. Detta gäller också situationer där en persons ärende som gäller brott mot ett inreseförbud avgjorts i en annan Schengenstat efter att personen kommit till Schengenområdet men innan personen kom till Finland. När skäl yppar sig vid utredningen av brott mot ett inreseförbud måste det fästas uppmärksamhet vid att dylika situationer eventuellt kan förekomma.

Paragrafens 2 punkt gäller nationella inreseförbud som meddelats av Finland. Utlänningslagens 150 § 3 mom. som det hänvisas till i punkten gäller inreseförbud till Finland som meddelats en tredjeland-medborgare. Enligt nämnda bestämmelse meddelas inreseförbudet som ett nationellt förbud, om utlänningen har ett sådant uppehållstillstånd i en annan Schengenstat som inte återkallas. Ett inreseförbud som avses i 170 § 1 mom. i utlänningslagen gäller inreseförbud som meddelats medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer. Förutsättningen för straffbarhet är giltigheten av ett inreseförbud, vilket i enlighet med vad som konstateras nedan har samband med att beslutet om avlägsnande ur landet är verkställbart. Om det finns inreseförbud som endast gäller Finland, och om dessa är giltiga, framgår av det utlänningsregister som avses i lagen om utlänningsregistret (1270/1997) och det informationssystem för polisärenden som avses i 2 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003).

Inreseförbudet meddelas enligt 150 § 1 mom. i utlänningslagen i beslutet om nekad inresa, avvisning eller utvisning och enligt 170 § 1 mom. i avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Då utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den fastställda tidsfristen kan inreseförbud också meddelas genom ett särskilt beslut. I enlighet med 190 § i utlänningslagen får i beslutet i fråga om inreseförbudet sökas ändring genom besvär hos förvaltningsdomstolen i enlighet med vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Bestämmelser om verkställbarheten i fråga om beslut som gäller avlägsnande ur landet och om sambandet till besvär i sådana ärenden finns i 200, 200 a, 201 och 202 § i utlänningslagen. Ett inreseförbud börjar emellertid inte gälla innan beslutet om avlägsnande av utlänningen ur landet är verkställbart. Förutsättningen för att ett brott mot ett inreseförbud ska vara straffbart är att beslutet om avlägsnande ur landet är verkställbart i enlighet med de nämnda bestämmelserna. Beslutets verkställbarhet måste särskiljas från den andra förutsättningen för straffbarhet som har samband med paragrafens 1 punkt och som gäller inreseförbudets giltighet och enligt vilken personen, om inreseförbudet gäller Schengenområdet, emellanåt måste återvända till ett tredjeland, vilket är förutsättningen för att rättsverkningarna av ett sådant inreseförbud ska inträda och för att inreseförbudet ska träda i kraft. I de fall som avses i den punkten är förutsättningarna för straffbarhet alltså för det första att beslutet om avlägsnande ur landet är verkställbart och att giltigheten för det anknytande inreseförbudet börjat i enlighet med de nationella bestämmel-

serna och för det andra att rättsverkningarna av inreseförbudet inträtt i enlighet med EU-domstolens avgörandep Praxis som styr tolkningen av återvändandedirektivet.

Brott mot inreseförbud ska på samma sätt som för närvarande vara straffbart endast när det begås uppsåtligt. I paragrafen föreslås det emellertid inte att detta ska nämnas separat med avvikelser från utlänningslagens 185 § som gäller utlänningsförseelse. Kravet att gärningen ska vara uppsåtlig följer redan av 3 kap. 5 § 2 mom. i strafflagen. Där konstateras att en gärning som avses i strafflagen är straffbar endast när den begås uppsåtligt, om inte något annat föreskrivs. Närmare bestämmelser om uppsåt finns i 3 kap. 6 § i strafflagen.

Tillvägagångssättet ”kommer till Finland” som nämns i paragrafen motsvarar i sak tillvägagångssättet ”reser in i landet” i utlänningslagens 185 § 1 mom. 4 punkt som gäller utlänningsförseelse. Ersättande av ordet ”landet” med ordet ”Finland” har samband med det skrivsätt som används i de bestämmelser som gäller inresa i 17 kap. i strafflagen. Brottet fullbordas när personen kommer till Finland över gränsen. Personen kommer till Finland på det sätt som avses i straffbestämmelsen även om hans eller hennes avsikt inte är att stanna i Finland utan att genast resa vidare. I sådana fall och i andra fall där brottet mot förbudet är ringa kan dock bestämmelserna om åtgärdseftergift bli tillämpliga (i fråga om förundersökningsmyndigheter 3 kap. 9 § i förundersökningslagen, i fråga om åklagare 1 kap. 7 och 8 § i lagen om rättegång i brottmål samt i fråga om domstolar 6 kap. 12 § i strafflagen).

Den föreslagna straffskalan i paragrafen innebär att det för brott mot inreseförbud kan dömas ut betydligt strängare straff än för närvarande. För närvarande betraktas ett brott mot ett inreseförbud så gott som alltid som en utlänningsförseelse, för vilken endast böter kan dömas ut. Bestämmelsen om riksgränsbrott, som möjliggör ett fängelsestraff på högst ett år, tillämpas sällan. För lindrigt riksgränsbrott kan endast böter dömas ut.

Straffskalan som sträcker sig från böter till fängelsestraff på högst ett år möjliggör i princip att fängelsestraff döms ut i alla situationer. För brott med motsvarande straffskala döms det dock enligt rättspraxis i regel ut böter. För att det ska dömas ut ett fängelsestraff för ett brott mot ett inreseförbud förutsätts det att gärningen är förenad med klandervärda drag som avviker från det normala.

Vid valet av straffart och straffmätningen ska den allmänna principen i 6 kap. 4 § i strafflagen beaktas, enligt vilken straffet ska mätas ut så att det står i ett rättvist förhållande till hur skadligt och farligt brottet är, motiven till gärningen samt gärningsmannens av brottet framgående skuld i övrigt. Mot bakgrunden av dessa grunder för bestämmande av straff kan upprepade brott mot ett inreseförbud samt situationer där gärningsmannen uttryckligen bryter mot förbudet i syfte att begå brott i Finland anses vara mest klandervärda. Dessa situationer kan också förekomma i samma fall. Också de skäl som ledde till inreseförbudet kan ha betydelse vid bedömningen av gärningens klandervärdhet och gärningsmannens skuld. Detta har framför allt samband med sådan kriminell eller annars farlig verksamhet som utgjorde grunden för avvisningen eller utvisningen.

Vid upprepade brott mot inreseförbud kan dessutom 6 kap. 5 § 5 punkten i strafflagen bli tillämplig. En skärpningsgrund enligt den punkten är gärningsmannens tidigare brottslighet, om förhållandet mellan den tidigare brottsligheten och det nya brottet visar att gärningsmannen, med anledning av att brotten är likartade eller annars, är uppenbart likgiltig för förbud och påbud i lag. Enligt 6 kap. 3 § 3 mom. i strafflagen kan de skärpningsgrunder som tillämpas vid straffmätningen också inverka på valet av straffart, dvs. i detta fall valet mellan böter och fängelse.

I avsnitt 2.1.2 i allmänna motiveringen behandlas situationer som gäller avvisning och utvisning, situationer där en utlänning på grund av flyktingskap ansöker om asyl eller uppehållstillstånd samt situationer där den som brutit mot ett inreseförbud har varit offer för ett människohandelsbrott. Till dessa delar ändras situationen inte lagstiftningsmässigt jämfört med nuläget utan förblir sådan som den är enligt 185 § i utlänningslagen som nästan utan undantag tillämpas vid brott mot inreseförbud. Den föreslagna paragrafen kommer inte med avvikelse från 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen som gäller riksgränsbrott att ha någon undantagsbestämmelse som gäller utdömmande av straff i dessa situationer. För brott mot inreseförbud kan det dömas ut ett straff, trots att den utlänning som gjort sig skyldig till gärningen avvisas eller utvisas från landet.

I fråga om flyktingar är de synpunkter som relaterar till Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning och det anknytande protokollet angående flyktingars rättsliga ställning betydelsefulla även utan begränsningsgrunden i bestämmelsen om brott mot inreseförbud, och då särskilt artikel 31 enligt vilken flyktingar inte ska straffas för olovlig inresa som också har behandlats i den allmänna motiveringen. Konventionen och protokollet har i Finland satts i kraft på lagnivå. Enligt artikel 31 stycke 1 är förutsättningen för att flyktingar inte ska straffas för olovlig inresa att de har anlänt direkt från ett område där deras liv eller frihet var i fara på det sätt som avses i artikel 1. I stycket förutsätts dessutom att en flykting inte ska straffas för olovlig inresa när flyktingen utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olovliga inresa eller sitt olovliga uppehåll. I enlighet med högsta domstolens avgörande KKO 2013:21 kan straffriheten även utsträcka sig till brott som begåtts i samband med inresan.

I fråga om offer för människohandel ska artikel 26 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel som förpliktar Finland på lagnivå beaktas, trots att någon sådan begränsning som skulle gälla utdömmande av straff för offer för människohandel inte särskilt föreslås bli nämnd i paragrafen. En bestämmelse om straffrihet för dem som tvingats till olaglig verksamhet finns också i artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel. När det gäller offer för människohandel måste också den princip beaktas, enligt vilken en gärningsman som handlar under tvång kan lämnas ostraffad i avsaknad av en möjlighet att handla annorlunda. Även i sådana situationer kan bestämmelserna om åtgärdseftergift leda till att ärendet inte framskrider i straffprocessen eller att något straff inte döms ut.

7 c §. Territoriekränkning. De bestämmelser om territoriekränkning som i nuläget finns i 7 b § flyttas till paragrafen i oförändrad form.

1.2 Utlänningslagen

185 §. Utlänningsförseelse. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att 4 punkten stryks. Enligt den nämnda punkten ska en utlänning som uppsåtligen reser in i landet trots att han eller hon meddelats inreseförbud av skäl som anknyter till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan dömas för utlänningsförseelse. I fortsättningen behandlas sådana gärningar som brott mot inreseförbud enligt 17 kap. 7 b § i strafflagen.

1.3 Territorialövervakningslagen

44 §. *Straffbestämmelser.* Det föreslås att hänvisningen i 2 mom. ändras. Enligt bestämmelsens nuvarande ordalydelse bestäms om territoriekränkning i 17 kap. 7 b § strafflagen. I denna proposition föreslås det att bestämmelserna om territoriekränkning flyttas till en ny 7 c § i det kapitlet, som det ska hänvisas till i det ändrade momentet.

2 Ikraftträdande

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

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I propositionen föreslås det att en ny 7 b § om brott mot inreseförbud fogas till 17 kap. i strafflagen. Enligt den nya straffbestämmelsen kan för brott mot inreseförbud dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Riksgränsbrott, som det föreskrivs om i 17 kap. 7 §, har motsvarande straffskala och ursprungligen avsågs det att brott mot inreseförbud skulle räknas som riksgränsbrott. På brott mot inreseförbud tillämpas i nuläget nästan enbart utlänningslagens 185 § 1 mom. 4 punkt som gäller utlänningsförseelse och med stöd av vilken endast bötesstraff kan påföras.

Lagstiftningen förtydligas genom att bestämmelserna om brott mot inreseförbud samlas i en enda straffbestämmelse. Samtidigt preciseras skrivsättet i fråga om rekvisiten.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen inkluderar ett krav på exakthet i regleringen. Det betyder att brottsrekvisitet för varje brott ska uttryckas tillräckligt exakt i lagen för att det utifrån bestämmelsens lydelse ska gå att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar (GrUU 26/2002 rd, s. 2/I och GrUU 26/2014 rd, s. 2/II). Det föreslagna brottsrekvisitet har beskrivits exakt i fråga om tillvägagångssättet.

Straffpåföljdens stränghet bör stå i rätt proportion till handlingens klandervärda karaktär och straffsystemet bör som helhet uppfylla kraven på proportionalitet (GrUU 23/1997 rd, s. 2/II och GrUU 26/2014 rd, s. 2/II). Brotts mot inreseförbud tar sig uttryck i brott av olika klandervärdhet, vilket förutsätter en möjlighet att döma till fängelse t.ex. för upprepade brott mot ett inreseförbud eller för gärningar som är särskilt klandervärda med tanke på gärningsmannens motiv (t.ex. brott mot inreseförbud i syfte att begå brott). Ett maximalt fängelsestraff på ett år står i rätt proportion till de olika uttrycksformerna för brott mot inreseförbud. Man har kommit fram till maximistraffet genom jämförelser med straffskalorna för andra brott.

Det finns inga konstitutionella hinder för godkännandet av lagförslagen och de kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

1.

Lag

om ändring av 17 kap. i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 17 kap. 7 § 1 mom. och 7 b §, sådana de lyder, 7 § 1 mom. i lag 146/2014 och 7 b § i lagarna 756/2000 och 503/2017, samt *fogas* till 17 kap. en ny 7 c § 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, 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 annat på lag grundat förbud än ett inreseförbud,
 - 2) annars bryter mot bestämmelserna om överskridande av gränsen, eller
 - 3) i strid med 51 § i gränsbevakningslagen 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.
-

7 b §

Brott mot inreseförbud

Den som kommer till Finland trots att han eller hon meddelats ett giltigt

- 1) inreseförbud enligt 150 § 1 mom. i utlänningslagen (301/2004) eller inreseförbud enligt artikel 3.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, utfärdat av en annan i 3 § 19 punkten i utlänningslagen avsedd Schengenstat, eller
- 2) inreseförbud enligt 150 § 3 mom. eller 170 § 1 mom. i utlänningslagen, ska för *brott mot inreseförbud* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

7 c §

Territoriekränkning

RP 146/2018 rd

En militärperson från en främmande stat eller chefen för ett statsfartyg eller ett statsluftfartyg från en främmande stat, som

- 1) bryter mot territorialövervakningslagen (755/2000) på det sätt som avses i dess 44 §,
- 2) bryter mot bestämmelser i territorialövervakningslagens 4—9 § om överskridande av gränsen till finskt territorium och uppehåll i landet, eller
- 3) bryter mot tillståndsbestämmelserna i ett tillstånd som beviljats med stöd av 10 § i territorialövervakningslagen,

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

För *territoriekränkning* döms även den som i egenskap av medlem av en i 2 § 5 a-punkten i territorialövervakningslagen avsedd militär styrka utan beteckningar och som deltagare i en sådan styrkas verksamhet bryter mot förbudet enligt 10 a § i territorialövervakningslagen att överskrida gränsen till finskt territorium eller uppehålla sig i landet.

I ett ärende som gäller *territoriekränkning* får åklagaren avstå från att väcka åtal och domstolen från att döma till straff, om *territoriekränkning* omedelbart har kunnat avbrytas eller om den som gjort sig skyldig till *kränkning* har avvisats eller utvisats på grund av gärningen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 185 § i utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 185 § 1 mom., sådant det lyder i lag 49/2017, som följer:

185 §

Utlänningsförseelse

En utlänning som uppsåtligen

1) vistas i landet utan det resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller underlåter att fullgöra sin skyldighet att registrera sin vistelse eller ansöka om uppehållstillståndskort, uppehållskort eller permanent uppehållskort,

2) olovligt utför förvärvsarbete eller bedriver näring, eller

3) försummar att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 118 § eller någon annan skyldighet enligt 119 § eller att iaktta boendeskyldighet enligt 120 a §, boendeskyldighet för barn enligt 120 b § eller en sådan kallelse att infinna sig för att lämna upplysningar om sin vistelse som utfärdats med stöd av 130 §,

ska för *utlänningsförseelse* dömas till böter.

Denna lag träder i kraft den

_____ .

3.

Lag

om ändring av 44 § i territorialövervakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i territorialövervakningslagen (755/2000) 44 § 2 mom. som följer:

44 §

Straffbestämmelser

Bestämmelser om territoriekränkning finns i 17 kap. 7 c § i strafflagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 27 september 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Justitieminister Antti Häkkinen

1.

Lag

om ändring av 17 kap. i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 17 kap. 7 § 1 mom. och 7 b §, sådana de lyder, 7 § 1 mom. i lag 146/2014 och 7 b § i lagarna 756/2000 och 503/2017, samt
fogas till 17 kap. en ny 7 c § som följer:

Gällande lydelse

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, 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 gränsbevakningslagen eller utan tillstånd som avses i 52 § i den lagen vistas eller färdas inom gränssonen eller vidtar någon åtgärd som är förbjuden inom den,

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

Föreslagen lydelse

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, 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 *annat* på lag grundat förbud *än ett inreseförbud*,

2) annars bryter mot bestämmelserna om överskridande av gränsen, eller

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

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

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

7 b §

Brott mot inreseförbud

(ny)

Den som kommer till Finland trots att han eller hon meddelats ett giltigt

1) inreseförbud enligt 150 § 1 mom. i utlänningslagen (301/2004) eller inreseförbud enligt artikel 3.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, utfärdat av en annan i 3 § 19 punkten i utlänningslagen avsedd Schengenstat, eller

*2) inreseförbud enligt 150 § 3 mom. eller 170 § 1 mom. i utlänningslagen, ska för **brott mot inreseförbud** dömas till böter eller fängelse i högst ett år.*

7 b §

Territoriekränkning

En militärperson från en främmande stat eller chefen för ett statsfartyg eller ett statsluftfartyg från en främmande stat, som

1) bryter mot territorialövervakningslagen (755/2000) på det sätt som avses i dess 44 §,

2) bryter mot bestämmelser i territorialövervakningslagens 4—9 § om överskridande av gränsen till finskt territorium och uppehåll i landet, eller *som*

3) bryter mot tillståndsbestämmelserna i ett tillstånd som beviljats med stöd av 10 § territorialövervakningslagen,

skall för *territoriekränkning* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

För territoriekränkning döms även den som i egenskap av medlem av en i 2 § 5 a-punkten i territorialövervakningslagen avsedd militär styrka utan beteckningar och som deltagare i en sådan styrkas verksamhet bryter mot förbudet enligt 10 a § i territorialövervakningslagen att överskrida gränsen till finskt territorium eller uppehålla sig i landet.

I ett ärende som gäller territoriekränkning får åklagaren avstå från att väcka åtal och domstolen från att döma till straff, om territoriekränkningen omedelbart har kunnat avbrytas eller om den som gjort sig skyldig till

7 c §

Territoriekränkning

En militärperson från en främmande stat eller chefen för ett statsfartyg eller ett statsluftfartyg från en främmande stat, som

1) bryter mot territorialövervakningslagen (755/2000) på det sätt som avses i dess 44 §,

2) bryter mot bestämmelser i territorialövervakningslagens 4—9 § om överskridande av gränsen till finskt territorium och uppehåll i landet, eller

3) bryter mot tillståndsbestämmelserna i ett tillstånd som beviljats med stöd av 10 § i territorialövervakningslagen,

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

För territoriekränkning döms även den som i egenskap av medlem av en i 2 § 5 a-punkten i territorialövervakningslagen avsedd militär styrka utan beteckningar och som deltagare i en sådan styrkas verksamhet bryter mot förbudet enligt 10 a § i territorialövervakningslagen att överskrida gränsen till finskt territorium eller uppehålla sig i landet.

I ett ärende som gäller territoriekränkning får åklagaren avstå från att väcka åtal och domstolen från att döma till straff, om territoriekränkningen omedelbart har kunnat avbrytas eller om den som gjort sig skyldig till

RP 146/2018 rd

Gällande lydelse

kränkningen har avvisats eller utvisats på grund av gärningen.

Föreslagen lydelse

kränkningen har avvisats eller utvisats på grund av gärningen.

Denna lag träder i kraft den _____ *20*

2.

Lag

om ändring av 185 § i utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 185 § 1 mom., sådant det lyder i lag 49/2017, som följer:

Gällande lydelse

185 §

Utlänningsföreseelse

En utlännning som uppsåtligen

1) vistas i landet utan det resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller som underlåter att fullgöra sin skyldighet att registrera sin vistelse eller ansöka om uppehållstillståndskort, uppehållskort eller permanent uppehållskort,

2) olovligt utför förvärvsarbete eller bedriver näring,

3) försummar att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 118 § eller någon annan skyldighet enligt 119 § eller att iaktta boendeskyldighet enligt 120 a §, boendeskyldighet för barn enligt 120 b § eller en sådan kallelse att infinna sig för att lämna upplysningar om sin vistelse som utfärdats med stöd av 130 §, eller

4) reser in i landet trots att han eller hon meddelats inreseförbud av skäl som anknyter till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan,

ska för *utlänningsföreseelse* dömas till böter.

Föreslagen lydelse

185 §

Utlänningsföreseelse

En utlännning som uppsåtligen

1) vistas i landet utan det resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller underlåter att fullgöra sin skyldighet att registrera sin vistelse eller ansöka om uppehållstillståndskort, uppehållskort eller permanent uppehållskort,

2) olovligt utför förvärvsarbete eller bedriver näring, eller

3) försummar att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 118 § eller någon annan skyldighet enligt 119 § eller att iaktta boendeskyldighet enligt 120 a §, boendeskyldighet för barn enligt 120 b § eller en sådan kallelse att infinna sig för att lämna upplysningar om sin vistelse som utfärdats med stöd av 130 §,

ska för *utlänningsföreseelse* dömas till böter.

Denna lag träder i kraft den

20

3.

Lag

om ändring av 44 § i territorialövervakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i territorialövervakningslagen (755/2000) 44 § 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

44 §

Straffbestämmelser

Om territoriekränkning bestäms i 17 kap.
7 b § i strafflagen.

Föreslagen lydelse

44 §

Straffbestämmelser

Bestämmelser om territoriekränkning *finns*
i 17 kap. 7 c § i strafflagen.

Denna lag träder i kraft den 20
