

**LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO  
14/2000 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä aloitteesta neuvoston  
direktiivin antamiseksi (kolmansien maiden  
kansalaisia jäsenvaltioihin kuljettavia liikenteenharjoittajia koskevien rahallisten seuraamusten yhdenmukaistaminen)**

*Suurelle valiokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunnan puhemies on 8 päivänä marraskuuta 2000 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän aloitteesta neuvoston direktiivin antamiseksi (kolmansien maiden kansalaisia jäsenvaltioihin kuljettavia liikenteenharjoittajia koskevien rahallisten seuraamusten yhdenmukaistaminen) (U 55/2000 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Jorma Kantola, sisäasiainministeriö
- tutkija Sanna Hyttinen, ulkoasiainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Jorma Hörkkö, liikenne- ja viestintäministeriö
- ohjepäällikkö Heikki Kortekallio, Finnair Oyj
- johtaja Sixten Norrgrann, Finnlines Oyj
- projektipäällikkö Esa Mannisenmäki, Linja-autoliitto
- professori Ari-Matti Nuutila.

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ**

***Ehdotus***

Ehdotetulla direktiivillä halutaan edistää johdonmukaisen politiikan toteuttamista laittoman maahanmuuton torjumiseksi Euroopassa. Yksi tärkeimmistä osa-alueista on liikenteenharjoittajien saattaminen vastuullisiksi velvoitteidensa laiminlyönneistä.

Ehdotus perustuu Schengenin yleissopimuksen periaatteille, jotka useimmat jäsenvaltiot ovat hyväksyneet. Direktiiviehdotus merkitsee takaisinkuljetusvelvollisuuden ja seuraamusten täsmentämistä ja aikaisempaa yksityiskohtaisempaa harmonisointia.

Direktiivin tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määrä-

yksiä silloin, kun niissä määrätään rahallisia seuraamuksia liikenteenharjoittajille, jotka eivät noudata niille säädettyä velvollisuutta tarkoittaa, että niiden jäsenvaltioiden alueelle kuljettamallaan kolmansien maiden kansalaisilla on matkustusasiakirjat ja tarvittavat viisumit. Säännösten lähentämiseksi ehdotetaan, että näiden velvollisuuksien rikkomisesta jäsenvaltioissa määrättävät rahalliset seuraamukset yhdenmukaistetaan. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan saa vaikuttaa turvapaikkaoikeuden käyttöön.

Jos ulkomaalaisen pääsy alueelle evätään puuttuvien matkustusasiakirjojen ja mahdollisesti tarvittavien viisumien takia, liikenteenharjoittajan on kuljetettava ulkomaalainen takaisin

a) lähtövaltioon, b) kolmanteen valtioon, joka on myöntänyt matkustusasiakirjan, jolla henkilö on matkustanut, tai c) johonkin muuhun valtioon, johon hänen pääsynsä on varma. Mikäli liikenteenharjoittaja ei itse huolehdi henkilön paluusta, liikenteenharjoittajan on maksettava takaisinkuljettamisesta aiheutuvat kulut.

Lisäksi jäsenvaltioiden on säädettävä rahallisia seuraamuksia tarkistusvelvollisuuksia rikkoneille liikenteenharjoittajille. Seuraamusten on oltava vakuuttavia ja määrältään vähintään 2 000 euroa kuljetettua henkilöä kohden. Seuraamuksia ei kuitenkaan saa määrätä, jos kolmannen maan kansalainen tulee jäsenvaltion alueelle hakeakseen turvapaikkaa.

Suomen kansallinen lainsäädäntö sisältää määräykset liikenteenharjoittajan takaisinkuljetusvelvollisuudesta. Liikenteenharjoittajalle voidaan myös tuomita direktiiviehdotuksen tarkoittamissa tapauksissa sakkorangaistus. Vastuu kustannuksista ja takaisinkuljettamisesta on säädetty ulkomaalaislaissa ja sakkorangaistukset rikoslaissa seurauksena laittoman maahantulon järjestämisestä.

Takaisinkuljetusvelvollisuuden laajentaminen niihin tilanteisiin, joissa määränpäämaan viranomaiset ovat kääntäneet henkilön rajalta ja lähettäneet hänet takaisin Suomeen, jonka kautta henkilö on tullut, edellyttäisi muutoksia ulkomaalaislakiin. Ulkomaalaislaissa ei myöskään ole nimenomaista säännöstä liikenteenharjoittajan velvoittamisesta korvaamaan henkilön palauttamisesta aiheutuvat kustannukset niissä tapauksissa, joissa liikenteenharjoittaja ei ole itse voinut huolehtia paluusta. Siten ehdotuksen

hyväksyminen edellyttäisi myös tältä osin muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Rahallisten seuraamusten vähimmäismäärää, 2 000 euroa kuljetettua henkilöä kohti, koskevan ehdotuksen hyväksyminen vaatisi periaatteellisesti merkittävän lakimuutoksen rikoslakiin, koska laissa on säädetty ainoastaan yhteisönsakon alin ja ylin rahamäärä ja päiväsakkojärjestelmässä taas henkilön tulot vaikuttavat sakon suuruuteen.

### *Valtioneuvoston kanta*

Valtioneuvosto toteaa, että Ranskan aloite sisältyy Suomen puheenjohtajakaudella hyväksytyyn Schengenin säännösten tarkistamissuunnitelman tavoitteisiin.

Muilta osin valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen sisällön tarkka merkitys on ensin selvitettävä työryhmässä käytävissä keskusteluissa. Vasta sen jälkeen ehdotuksen hyväksymisen vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön ovat tarpeen arvioitavissa.

Valtioneuvosto toteaa kuitenkin, että ehdotuksen 4 artiklassa esitetty seuraamus 2 000 euron vähimmäismäärineen kuljetettua henkilöä kohti ei sellaisenaan sovellu Suomen rikosoikeudelliseen järjestelmään, eikä direktiiviehdotusta voida siltä osin hyväksyä. Valtioneuvosto viittaa lakivaliokunnan lausuntoon Schengen-sopimuksen hyväksymisestä (LaVL 3/1998 vp — HE 20/1998 vp) ja katsoo, että direktiiviehdotuksessa esitettyihin tavoitteisiin pääsemiseksi tulisi selvittää mahdollisuutta valmistella ranskaisullisia piirteitä sisältävän hallinnollisen seuraamuksen käyttöönottoa.

## **VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

### *Perustelut*

Ehdotusten taustalla on johdonmukaisen politiikan tukeminen tarkoituksena torjua laitonta maahanmuuttoa Euroopassa. Toisaalta toimenpiteet eivät saa vaikuttaa turvapaikkaoikeuden käyttöön. Reaalipoliittisena taustana ehdotuksille on kesäkuussa 2 000 Doverissa sattunut skandaali, jossa kymmeniä laittomasti maahantuotuja ulkomaalaisia oli menehtynyt kuljetuksen ai-

kana kuljetuskontin epäinhimillisissä olosuhteissa.

Ulkomaalaislakiin ehkä tarvittavat muutokset eivät valiokunnan mielestä ole ongelmallisia. Ehdotettu seuraamus, vähintään 2 000 euron suuruinen maksu kuljetettua henkilöä kohti, sen sijaan on.

Valiokuntakäsittelyssä on kyseenalaistettu yhteisön toimivalta säätää direktiivillä näin yk-

sityiskohtaisesti seuraamuksen sisällöstä ja ankaruudesta. Vakiintuneesti on katsottu, että direktiiviin voidaan ottaa luonteeltaan yleinen säännös, jonka mukaan jäsenvaltion on määrättävä säännösten rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista. Käytännössä velvoitteiden noudattaminen saattaa johtaa tarpeeseen säätää rikosoikeudellisia seuraamuksia. Direktiivissä ei kuitenkaan voida yksityiskohtaisesti säätää, millaisia rikosoikeudellisia sanktioita jäsenvaltion on säädettävä direktiiviin perustuvien säännösten rikkomisesta. Tässä suhteessa ehdotettu seuraamus näyttää menevän pitemmälle kuin mitä on katsottu yhteisön toimivaltaan kuuluvaksi, koska ehdotuksessa halutaan määrätä rahallisen seuraamuksen vähimmäismäärästä. Suomen voimassaolevan lainsäädännön mukaan tällainen rahallinen seuraamus merkitsisi sakkorangaisusta.

Yhteisön toimivalta on kyseenalainen senkin vuoksi, että vuonna 1999 hyväksytyssä neuvoston päätöksessä on todettu, että Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan 2 kohdan edellyttämien seuraamusten luonteen, sääntöjen ja ankaruuden määrittäminen kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan.

Valiokunta ei eduskuntakäsittelylle varatun lyhyen ajan kuluessa ole tiedusteluistaan huolimatta saanut yksiselitteistä vastausta siihen, onko Euroopan unionilla toimivalta tässä asiassa.

Myös ehdotettu seuraamus sinänsä on ongelmallinen. Valtioneuvosto toteaa itse, ettei se sovellu Suomen rikosoikeudelliseen järjestelmään eikä ehdotusta voida siltä osin hyväksyä. Valtioneuvoston kirjelmä on rakennettu sen varaan, että Suomessa hyväksytään rankaisullisia piirteitä sisältävien hallinnollisten seuraamusten käyttöönotto. Tältä osin valiokunta toteaa seuraavaa.

Lakivaliokunta on kahdessa lausunnossaan, joista toinen vuodelta 1996 ja toinen vuodelta 1998, esittänyt käsityksenään, että on pikaisesti käynnistettävä rankaisullisia piirteitä sisältäviä hallinnollisia seuraamuksia sekä hallinnollista valvontaa ja siihen liittyvää kansainvälistä yhteistyötä koskevan lainsäädännön valmistelu si-

ten, että se vastaa EU:n säännösten Suomelle asettamia vaatimuksia. Samalla valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että EU-säännösten vaatimusten toteuttamiseksi riittävän keinovalikoiman puuttuminen vaikeuttaa rikoslain kokonaisuudistuksessa noudatettavien lähtökohtien ja periaatteiden toteuttamista, kun rikoslakiin joudutaan sisällyttämään sinne kuulumattomia rangaistussäännöksiä.

Tällaista valmistelutyötä ei kuitenkaan ole käynnistetty. Kysymyksessä olisi periaatteellinen ja laaja-alainen hanke, jossa olisi selvitettävä ja sovitettava yhteen useita erilaisia näkökohtia ja joka vaatisi pitkäkhön ajan. Hallinnolliseen rikoslakiin liittyvistä periaatteellisista ja käytännöllisistä ongelmista valiokunta viittaa seuraaviin näkökohtiin:

— Rangaistuksen määräämisen tulee perustua tehdyn rikosteen vahingollisuuteen ja tekijän teossaan osoittamaan syyllisyyteen. Tämä ei ole ehdotetun seuraamuksen osalta mahdollista.

— Tuomittavan taloudellinen asema on otettava huomioon sakkojen ja yhteisösakkojen ja yhteisösakkojen rahamäärien määräämisessä. Myöskään tämän näkökohdan huomioon ottaminen ei tässä tapauksessa ole mahdollista.

— Määrältään kiinteät seuraamukset sopivat huonosti yhteen rangaistuksen koventamis- ja lieventämisperusteiden kanssa.

Tässä tapauksessa olisi ehkä mahdollista säätää sellainen hallinnollinen rikoslaki, jolla säädetään lisäseuraamuksia nykyjärjestelmän oheen, siis samantyyppinen seuraamus kuin ylikuormamaksu. Kuitenkin on vaikea nähdä, että Suomessa voitaisiin hyväksyä maksimirangaistukset, jotka on sidottu kuljetettujen henkilöiden määrään. Suomen järjestelmään ei sovi seuraamuksen ykköskemien yksioikoisesti kuljetettujen henkilöiden määrään.

Valiokuntakäsittelyssä on käynyt ilmi, että direktiiviehdotusta on muutettu niin, että seuraamusten enimmäismäärän tulee olla vähintään 5 000 euroa kuljetettua henkilöä kohden tai vastaavan määräinen kertasumma. Suomen edustajat ovat esittäneet säännöksiä tulkittaviksi niin, että Suomen rikoslaissa olevat maksimirangaistukset, joita ei ole sidottu kuljetettavien henki-

löiden määrään, täyttävät direktiivin vaatimukset. Suomen tulkintaehdotusta ei ole hyväksytty.

Valiokunnan tietoon on myös saatettu, että Suomi on ainoana maana vastustamassa seuraamussäännösten hyväksymistä. Tällaiseen tilanteeseen ei haluttaisi joutua.

Valiokunta katsoo, ettei eduskunta voi olla sidottu Suomen työryhmäedustajien käsitykseen, koska sille ei ole riittävän aikaisessa käsittelyvaiheessa varattu tilaisuutta kantansa määrittelemiseen.

Yhteenvedona edellä lausutusta lakivaliokunta toteaa, ettei se voi tässä vaiheessa olla vakuutunut siitä, että Suomessa voitaisiin hyväksyä sellainen rankaisullisia piirteitä sisältävä hallin-

nollinen seuraamus, jolla direktiiviehdotuksessa ehdotettu seuraamusjärjestelmä saataisiin käyttöön. Näin ollen valiokunta ei myöskään voi puoltaa direktiiviehdotuksen seuraamuksia koskevan 4 artiklan hyväksymistä.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

*että valiokunta edellä oleviin perusteluihin viitaten ei puolla direktiiviehdotuksen seuraamuksia koskevan 4 artiklan hyväksymistä.*

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Matti Vähänäkki /sd  
jäsen. Sulo Aittoniemi /alk  
Leena-Kaisa Harkimo /kok  
Jyri Häkämies /kok  
Erkki Kanerva /sd  
Toimi Kankaanniemi /skl

Annika Lapintie /vas  
Veijo Puhjo /vas  
Tero Rönni /sd  
Marja Tiura /kok  
Lasse Virén /kok  
vjäs. Seppo Lahtela /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Vuorisalo.

**ERIÄVÄ MIELIPIDE**

Laittoman maahantulon estämisessä keinot alkavat käydä vähiin. Aloitteeseen olisi valiokunnan taholta tullut suhtautua tästä syystä kokonaisuudessaan myönteisesti.

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 2000

Sulo Aittoniemi /alk