

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 17 luvun, ulkomaalaislain 185 §:n ja aluevalvontalain 44 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin lisättäväksi uusi säännös maahantulokiellon rikkomisesta. Mainittuun rikokseen syyllistyisi se, joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty voimassa oleva maahantulokielto. Maahantulokielto voi olla Suomen määräämä tai tiettyjä maahantulokiellon rikkomisia koskien myös toisen Schengen-valtion määräämä. Ehdotettavan rangaistusasteikon mukaan maahantulokiellon rikkomisesta tuomittaisiin sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta.

Valtionrajarikosta ja ulkomaalaisrikkomusta koskeviin rangaistussäännöksiin tehtäisiin muutokset, joiden perusteella maahantulokiellon rikkojaa ei enää voitaisi tuomita valtionrajarikoksesta, lievältä valtionrajarikoksesta tai ulkomaalaisrikkomuksesta.

Uudella rangaistussäännöksellä saatettaisiin kaikki maahantulokiellon rikkomiset yhtenäisen rangaistusasteikon alle ja täsmennettäisiin maahantulokiellon rikkomisena rangaistavien tekojen tunnusmerkistöä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI.....	3
2.1 Suomen lainsäädäntö.....	3
2.1.1 Ulkomaalaislaki ja siihen liittyvä Euroopan unionin lainsäädäntö.....	3
2.1.2 Rikoslaki.....	7
2.2 Kansainvälinen kehitys ja eräiden valtioiden lainsäädäntö.....	10
2.3 Maahantulokiellon rikkomista koskeva tilanne Suomessa.....	12
2.4 Nykytilan arviointi.....	14
2.4.1 Maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuus.....	14
2.4.2 Maahantulokiellon rikkomisen rangaistusasteikko.....	15
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA EHDOTUKSET.....	19
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	20
4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	20
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	21
4.3 Taloudelliset vaikutukset.....	22
5 ASIAN VALMISTELU.....	24
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	28
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	28
1.1 Rikoslaki.....	28
17 luku Rikoksista yleistä järjestystä vastaan.....	28
1.2 Ulkomaalaislaki.....	31
1.3 Aluevalvontalaki.....	31
2 VOIMAANTULO.....	32
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	32
LAKIEHDOTUKSET.....	33
1. Laki rikoslain 17 luvun muuttamisesta.....	33
2. Laki ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta.....	35
3. Laki aluevalvontalain 44 §:n muuttamisesta.....	36
LIITTEET.....	37
RINNAKKAISTEKSTIT.....	37
1. Laki rikoslain 17 luvun muuttamisesta.....	37
2. Laki ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta.....	40
3. Laki aluevalvontalain 44 §:n muuttamisesta.....	41

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman 2012—2015 toimenpidesuosituksen mukaan tuli tehdä selvitys mahdollisuudesta määrätä maahantulokielto jo maasta poistuneille ulkomaalaisille. Selvityksessä ilmeni, että maahantulokiellon rikkominen on merkittävästi lisääntynyt Suomessa. Samanlaisen kehityksen johdosta Tanskassa ja Norjassa on tehty ankarampaan oikeuskäytäntöön johtaneita lainsäädäntömuutoksia. Suurin osa (vuonna 2015 poliisin käsittelemistä tapauksista 73 prosenttia) kiellon rikkojista Suomessa on virolaisia, jotka käännytetään heti ja joille määrätään sakkorangaistus.

Hallituksen 11 päivänä syyskuuta 2015 hyväksymissä hallituksen maahanmuuttopoliittisissa toimenpiteissä todettiin eräänä kansallisena toimenä se, että ulkomaalaiselle määrätyn maahantulokiellon rikkomuksen seuraamuksena tulisi olla mahdollisesti myös vankeusrangaistus kuten muissa Pohjoismaissa. Hallituksen 8 päivänä joulukuuta 2015 julkistaman turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman mukaan maahantulokiellon rikkomisesta säädetään seuraamukseksi vankeusrangaistus. Turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman toimenpideseuranta-taulukon mukaan tämän toimenpiteen osalta tavoitteena oli hallituksen esitys vuoden 2017 aikana.

Maahantulokiellon rikkomisesta on voitava kussakin tapauksessa määrätä teon paheksuttavuutta eli vahingollisuutta tai vaarallisuutta vastaava rangaistus. Kiellon rikkomista koskevien rangaistussäännösten soveltamisala ja suhde toisiinsa on nykyisin jossakin määrin epäselvä. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rangaistussäännökset ovat täsmällisinä ja tarkkarajaisina soveltamisalaltaan selkeitä. Huomioon on otettava myös se, että rikoslain uudistamisessa omaksutun keskittämisperiaatteen mukaan rikoksista, joista voidaan tuomita vankeusrangaistus, tulee pääsääntöisesti säätää rikoslaissa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Suomen lainsäädäntö

2.1.1 Ulkomaalaislaki ja siihen liittyvä Euroopan unionin lainsäädäntö

Ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetään sekä kolmannen maan kansalaisten että Euroopan unionin kansalaisten ja heihin rinnastettavien henkilöiden määräämisestä maahantulokieltoon. Sitä koskevaa sääntelyä on myös Euroopan unionin lainsäädännössä. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 16 päivänä joulukuuta 2008 direktiivin jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY), jäljempänä ”paluudirektiivi”. Se on pantu kansallisesti täytäntöön ulkomaalaislain muuttamisesta annetulla lailla 195/2011. Vuoden 2004 huhtikuun 29 päivänä annettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta (2004/38/EY), jäljempänä ”vapaan liikkuvuuden direktiivi”. Vapaan liikkuvuuden direktiivi on pantu kansallisesti täytäntöön ulkomaalaislain muuttamisesta annetulla lailla 360/2007.

Ulkomaalaislain 144 §:n mukaan maahantulokiellolla tarkoitetaan kyseisessä laissa määrääikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon. Pa-

luudirektiivin 3 artiklan 6 alakohdan mukaan maahantulokiellolla tarkoitetaan hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kielletään määräytyksi ajaksi tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu ja joka liittyy palauttamispäätökseen.

Ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin mukaan maahantulokielto voidaan määrätä muulle ulkomaalaiselle kuin Euroopan unionin kansalaiselle ja häneen rinnastettavalle henkilölle pääsyn epäämistä, käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä. Näissä harkinnanvaraisissa tilanteissa maahantulokiellon määrääminen riippuu pääsyn epäämisen, käännättämisen tai karkottamisen perusteesta. Säännös on linjassa paluudirektiivin 11 artiklan kanssa ja koskee direktiivin soveltamisalaan kuuluvan maahantulokiellon määräämistä.

Pääsyn epäämisellä tarkoitetaan ulkomaalaislain 142 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaislaissa kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännösten 13 artiklassa. Viimeksi mainitussa artiklassa viitatus Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 1 kohdan mukaan maahantulon epääminen voi tapahtua esimerkiksi maahantuloon oikeuttavan matkustusasiakirjan puuttumisen tai maahan tulossa olevalle määrätyn maahantulokiellon vuoksi. Ulkomaalaislain 3 §:n 21 kohdan mukaan siinä laissa Schengenin rajasäännöstöllä tarkoitetaan henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 562/2006.

Ulkomaalaislain 3 §:n 21 kohdassa viitattu Schengenin rajasäännöstö on kumottu henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/399. Sen 44 artiklan mukaan viittauksia kumottuun asetukseen pidetään viittauksina uuteen asetukseen sen liitteessä olevan vastaavuustaulukon mukaisesti. Uudessa asetuksessa aikaisemman asetuksen 5 artiklan 1 kohtaa vastaa 6 artiklan 1 kohta ja 13 artiklan 1 kohtaa vastaa 14 artiklan 1 kohta.

Käännättämisen perusteita ovat ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin kohtien mukaan esimerkiksi se, että ulkomaalainen ei täytä 11 §:n 1 momentissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä (hänellä ei esimerkiksi ole vaadittavaa rajanylitykseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa; 1 kohta), hän kieltäytyy antamasta tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa tahallaan näistä väärää tietoa (2 kohta), hänen voidaan tuomitun vankeusrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikokseen, josta on Suomessa säädetty vankeusrangaistus, tai epäillä syyllistyvän toistuvasti rikoksiin (8 kohta) taikka hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa oleskelunsa aikana (9 kohta).

Ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin nojalla maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen, 1) joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa, 2) jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin, 3) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle taikka 4) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Pykälän 3 momentin mukaan pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 2—4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa. Pykälän 4 momentin mukaan ulkomaalainen, jolle on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan karkottaa maasta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan.

Ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin mukaan maahantulokielto määrätään, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n 2 momentin nojalla määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole pa-

luulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti, jollei 146 §:stä muuta johdu. Maahantulokieltoa ei määrätä 52 a §:n perusteella oleskeluluvan saaneelle (ihmiskaupan uhri), jolle ei ole myönnetty uutta oleskelulupaa tai jonka oleskelulupa on peruutettu, paitsi jos hän ei ole noudattanut paluuvetoa tai hän on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Maahantulokielto voidaan määrätä erillisenä päätöksenä silloin, kun ulkomaalainen ei ole annetussa ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti.

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentissa viitatussa 147 a §:n 2 momentin mukaan määrätä, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta tai kysymys on 103 §:ssä tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä taikka 104 §:ssä tarkoitettua nopeutetun menettelyn käyttämisestä. Säännös vastaa paluudirektiivin 7 artiklan 4 kohtaa. Viitatussa 146 §:ssä säädetään pääsyn epäämistä, käännättämistä ja maasta karkottamista sekä maahantuloikiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa kokonaisharkinnassa huomioon otettavista seikoista.

Ulkomaalaislain 150 §:n 2 momentin mukaan maahantulokielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. Laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle maahantulokielto voidaan määrätä toistaiseksi silloin, kun hän muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Säännös vastaa paluudirektiivin 11 artiklan 2 kohtaa.

Ulkomaalaislain 150 §:n 3 momentin mukaan maahantulokielto määrätään kansallisena, jos ulkomaalaisella on toisessa Schengen-valtiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta. Jos laittomasti oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella on oleskelulupa toiseen jäsenvaltioon, on häntä pyydyttävä siirtymään tähän jäsenvaltioon välittömästi. Vaatimusta siirtä ei kuitenkaan esitetä silloin, kun kyseisen henkilön välitön poistuminen on tarpeen yleisen järjestyksen tai valtion turvallisuuden vuoksi. Yleissääntö on se, ettei henkilöä poisteta maasta toisiin jäsenvaltioihin. Jos kolmannen maan kansalainen ei suostu palaamaan jäsenvaltioon, jossa hänellä on oleskelulupa, tehdään päätös henkilön palauttamisesta suoraan kolmanteen maahan. Henkilö voidaan kuitenkin siirtää takaisin toiseen jäsenvaltioon, jos voimassa olevassa jäsenvaltioiden välisessä kahdenvälisessä sopimuksessa tai järjestelyssä sovitaan tästä mahdollisuudesta tai tietyissä olosuhteissa, joissa paluu tai poistaminen kolmanteen maahan ei ole mahdollista ja oleskeluluvan myöntänyt jäsenvaltio suostuu ottamaan henkilön takaisin. Kun laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen käännytetään toiseen jäsenvaltioon, ei maahantulokieltoa voida määrätä koko Schengen-aluetta koskevaksi.

Maahantuloikiellon määräämisestä Euroopan unionin kansalaiselle ja häneen rinnastettavalle henkilölle säädetään ulkomaalaislain 170 §:n 1 momentissa. Säännöksen mukaan, jos unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä maasta poistaminen perustuu siihen, että hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä, hänelle voidaan käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto. Ulkomaalaislain 3 §:n 2 kohdan mukaan unionin kansalaiseen rinnastuvat Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset.

Vapaan liikkuvuuden direktiiviin liittyvien lainsäädäntömuutosten tekemisen yhteydessä muutettiin unionin kansalaista ja hänen perheenjäsentään koskevia yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevia säännöksiä ja täydennettiin kansanterveyttä koskevia säännöksiä. Ulkomaalaislain 156 §:n 2 momentin mukaan maahantulon estämisen ja maasta poistamisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi tulee perustua yksinomaan yksilön omaan käyttäytymiseen, eikä perusteena voida pitää pelkästään aikaisempia rikostuomioita. Säännök-

sen mukaan yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Ulkomaalaislain 156 §:n 2 momentissa vielä todetaan, että perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä. Ulkomaalaislain 156 a §:n 1 momentin mukaan maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa vain sellaisen taudin perusteella, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaan kuuluvissa asiakirjoissa määriteltä, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin 35 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet evätäksään, lopettaakseen tai peruuttaakseen direktiivissä tarkoitetut oikeudet, jos ne on saatu oikeuksien väärinkäytöllä tai petoksella. Näiden toimenpiteiden on oltava oikeasuhtaisia. Euroopan komission 2 päivänä heinäkuuta 2009 antamassa tiedonannossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY täytäntöönpanon ja soveltamisen parantamisesta todetaan, että yhteisön lainsäädännössä ei tällä hetkellä säädetä erityisistä seuraamuksista, joita jäsenvaltiot voisivat määrätä väärinkäytön tai petosten yhteydessä. Jäsenvaltiot voivat säätää joko yksityisoikeuteen (esimerkiksi kumotaan todistetun lumeavioliiton vaikutukset oleskeluoikeuteen), hallinto-oikeuteen tai rikosoikeuteen perustuvia seuraamuksia (sakko tai vankeusrangaistus) edellyttäen, että seuraamukset ovat tehokkaita, syrjimättömiä ja oikeasuhteisia.

Ulkomaalaislain 144 §:n perusteella maahantulokiellossa voi olla kysymys kiellosta saapua useaan Schengen-valtioon. Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 399/2016 6 artiklan 1 kohdan d ja e alakohdan mukaan kolmannen maan kansalaisen maahantulo edellyttää sitä, että häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS) ja että hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita eikä häntä ole etenkään jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.

Toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1987/2006 (jäljempänä ”SIS II-asetus”) 24 artiklassa ovat säännökset maahantulokieltoa koskevien kuulutusten tekemisen edellytyksistä. Artiklan 1 kohdan mukaan maahantulokieltoon määrättyjä kolmansien maiden kansalaisia koskevat tiedot tallennetaan järjestelmään kansallisen kuulutuksen perusteella, joka perustuu toimivaltaisten hallintoviranomaisten tai tuomioistuinten kansallisessa lainsäädännössä määrättyjä menettelytapasääntöjä noudattaen ja yksilöllisen arvioinnin perusteella tekemään päätökseen. Kuulutus tehdään artiklan 2 kohdan mukaan, kun 1 kohdassa tarkoitettu päätös perustuu yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan, jonka kolmannen maan kansalaisen läsnäolo jäsenvaltion alueella aiheuttaa. Kuulutus saadaan tehdä myös silloin, kun 1 kohdassa tarkoitettu päätös perustuu siihen, että kolmannen maan kansalainen on ollut sellaisen käännätyksen tai karkotustoimenpiteen kohteena, jota ei ole kumottu tai keskeytetty ja johon sisältyy tai liittyy maahantulokielto tai tapauksen mukaan oleskelukielto ja joka perustuu kolmannen maan kansalaisen maahantuloon tai oleskeluun liittyvien kansallisten säädösten rikkomiseen (artiklan 3 kohta).

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 399/2016 14 artiklan 1 kohdan mukaan pääsy jäsenvaltion alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka

ei täytä kaikkia 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä. Tämä koskee siis myös tapauksia, joissa kolmannen maan kansalainen on määrätty maahantulokieltoon kohdan d tai e alakohdan mukaisesti.

Ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ulkomaalainen, joka tahallaan tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on tuomittava ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon.

Ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohta lisättiin lakiin (laki ulkomaalaislain muuttamisesta 360/2007), kun vapaan liikkuvuuden direktiivi pantiin täytäntöön. Lain esitoissa (HE 205/2006 vp, s. 45/I) todetaan, että kun Schengen-alueen sisärajoilla ei tehdä rajatarkastuksia, maahantulokieltoon määrätty henkilö voi tulla maahan ilman, että maahantuloa rajalla estetään. On perusteltua, että tällaisessa tilanteessa maahantulokieltoa rikkoneelle ulkomaalaiselle voidaan määrätä seuraamus. Perustelujen mukaan seuraamus koskee niin unionin kansalaisia kuin kolmannen maan kansalaisiakin.

Euroopan unionin tuomioistuin on ratkaisuihinsa käsitellyt paluudirektiivin soveltamisalaan kuuluvan maahantulokiellon vaikutusten alkamisen ajankohtaa ja maahantulokiellon rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia. Asiassa C—297/12, Filev ja Osmani, 19.9.2013 annetun tuomion 37 kohdassa unionin tuomioistuin on vahvistanut epäsuorasti, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvan maahantulokiellon rikkomisesta voidaan määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Edellytyksenä on, että kiellon vaikutusten pysyttäminen on direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaista. Viitatus säännöksen mukaan maahantulokiellon kestoa määritettäessä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäistapauksen erityispiirteet. Asiassa C—290/14, Celaj, 1.10.2015 annetun tuomion 33 kohdassa unionin tuomioistuin katsoi, että paluudirektiiviä on tulkittava siten, ettei se lähtökohtaisesti ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa säädetään vankeusrangaistuksen määräämisestä sellaiselle laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, joka aikaisemman palauttamismenettelyn yhteydessä alkuperämaahansa palattuaan tulee uudelleen laittomasti kyseisen jäsenvaltion alueelle vastoin maahantulokieltoa. Euroopan unionin tuomioistuin on 26.7.2017 asiassa C—225/16, Mossa Ouh-rami, antamassaan tuomiossa katsonut (kohdat 49 ja 53), että maahantulokiellon vaikutukset alkavat siitä ajankohdasta, jolloin kolmannen maan kansalainen on palannut paluudirektiivin 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuun alkuperämaahan, kauttakulkumaahan tai muuhun kolmanteen maahan.

2.1.2 Rikoslaki

Rikoslain 17 luvun 7 §:ssä säädetään rangaistavaksi valtionrajarikos. Pykälän 1 momentin mukaan mainitusta rikoksesta tuomitaan se, joka 1) ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpai-kasta tai vastoin lakiin perustuvaa kieltoa, 2) muuten rikkoo rajan ylittämisestä annettuja säännöksiä tai 3) oleskelee tai liikkuu rajavyöhykkeellä tai ryhtyy siellä kiellettyyn toimeen rajavartiolain 51 §:n vastaisesti tai ilman mainitun lain 52 §:ssä edellytettyä lupaa. Rangaistukseksi tuomitaan sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n pykälän perusteluissa (HE 6/1997 vp, s. 122/II ja 123/I) käsitellään sitä, mitä tarkoitetaan pykälän 1 momentissa olevalla ilmauksella ”vastoin lakiin perustuvaa kieltoa”. Perusteluissa viitataan siihen, että tuolloin voimassa olleen ulkomaalaislain (378/1991) 43 §:n nojalla ulkomaalainen voitiin määrätä maahantulokieltoon enintään viideksi vuodeksi tai toistaiseksi. Kielto voitiin antaa maasta karkottamista tai ulkomaalaisviraston te-

kemässä käännättämistä koskevassa päätöksessä. Käytännössä maahantulokieltoon määrättiin perustelujen mukaan lähinnä ulkomaalaisia, jotka karkotettiin täällä tekemiensä rikosten johdosta.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin perusteluista ilmenee, että ”vastoin lakiin perustuvaa kieltoa” ei koske pelkästään maahantulokiellon rikkomista. Perusteluissa mainitaan ensinnäkin tuolloisen ulkomaalaislain 54 §:n mukainen maastapoistumiskielto. Harvoin sovellettu pykälä kuitenkin kumottiin ulkomaalaislain muuttamisesta annetulla lailla 1269/1997, ja ulkomaalaisen maastapoistumiskieltoa koskevia säännöksiä ei ole otettu nykyiseen ulkomaalaislakiin.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin perusteluista ilmenee, että valtionrajarikokseen kysymyksessä olevan rikoksen tekotavan perusteella saattoi syyllistyä myös se, joka oli joutunut lapsen elatuksen turvaamisesta annetun lain (122/1977) 34 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden kohteeksi ja joka lähtee maasta ilman voimassa olevaa passia sen takia, ettei hänelle ole passia myönnetty tai myönnetty passi on passilain säännösten nojalla peruutettu. Mainitussa pykälässä säädettiin passin myöntämiskiellosta, jota ei ole kuitenkaan enää sisällytetty vuoden 1999 alussa kumottua lapsen elatuksen turvaamisesta annettua lakia seuranneisiin säädöksiin.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin perusteluissa todetaan edelleen, että lainkohdassa tarkoitettuna kieltona ei ole pidettävä tuolloisen pakkokeinolain (450/1987) 2 luvussa tarkoitettua matkustuskieltoa. Matkustuskiellossa olevan yritys matkustaa ulkomaille oli pidättämisen tai vangitsemisen peruste. Perustelujen mukaan matkustuskieltoon asetetun yrityksen matkustaa vastoin kieltoa on kuitenkin rangaistava valtionrajarikoksena silloin, kun hänellä ei ole voimassa olevaa passia tai kun myönnetty passi on peruutettu.

Matkustuskiellosta säädetään voimassa olevan pakkokeinolain (806/2011) 5 luvussa. Siinä oleva matkustuskieltoa koskeva sääntely pääsääntöisesti vastaa aikaisemmassa pakkokeinolaissa ollutta kuitenkin niin, että huomioon on otettu myös mahdollisuus käyttää henkilökorttia matkustusasiakirjana. Luvun 2 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan matkustuskieltopäätöksessä voidaan kieltoon määrätty velvoittaa luovuttamaan passinsa ja matkustusasiakirjaksi hyväksyttävä henkilökorttinsa poliisille. Luvun 3 §:n mukaan matkustuskieltoon määrätylle ei saa myöntää passia tai matkustusasiakirjaksi hyväksyttävää henkilökorttia, jos se vaarantaa matkustuskiellon tarkoituksen. Näissä tilanteissa saattaa tulla kysymykseen myös matkustusasiakirjan peruuttaminen passilain (671/2006) ja henkilökorttilain (663/2016) säännösten perusteella. Jos matkustuskieltopäätöksen sisältönä on pakkokeinolain 5 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti velvollisuus pysyä päätöksessä mainitulla paikkakunnalla tai alueella, on kuitenkin mahdollista katsoa, että matkustuskieltoon määrätty syyllistyy maasta poistuessaan valtionrajarikokseen riippumatta siitä, onko hänellä matkustusasiakirjaa vai ei.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n säätämisen jälkeen on säädetty konkurssilaki (120/2004), jonka 4 luvun säännösten mukaan velallinen voidaan määrätä maastapoistumiskieltoon. Kieltoon määrätylle ei saa myöntää passia tai matkustusasiakirjaksi hyväksyttävää henkilökorttia. Jos hänelle on myönnetty passi tai matkustusasiakirjaksi hyväksyttävä henkilökortti, hänen on luovutettava se poliisin haltuun kiellon voimassaoloajaksi. Myös tässä tapauksessa matkustusasiakirja on peruutettavissa passilain ja henkilökorttilain säännösten perusteella. Rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin matkustuskieltoa koskevista perusteluista on pääteltävissä, että konkurssivelallinen syyllistyy valtionrajarikokseen sellaisessa tilanteessa, jossa hänellä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa tai se on peruutettu. Toisaalta myös tässä tapauksessa on katsottavissa, että velallisen maasta poistuminen maastapoistumiskiellon aikana täyttää valtionrajarikoksen tunnusmerkistön matkustusasiakirjasta riippumatta.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan valtionrajarikoksesta ei tuomita ulkomaalaista, joka 1 momentissa tarkoitetun teon johdosta käännytetään tai karkotetaan maasta, eikä ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomessa. Valtionrajarikoksesta ei tuomita myöskään ulkomaalaista, joka on tehnyt 1 momentissa tarkoitetun teon sen vuoksi, että hän on ollut 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan kohteena.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin perusteluissa (HE 6/1997 vp, s. 124/I) todetaan, että ulkomaalaisen tekemä valtionrajarikos voi olla rajalta käännättämisen tai maasta karkottamisen peruste. Perustelujen mukaan valtionrajarikosta on pidettävä verraten lievänä rikoksena, joten käytännöllistä tarvetta ulkomaalaisen rankaisemiseen ei ole, jos hänet maahantuloon tarvittavien asiakirjojen puuttumisen takia käännytetään rajalta tai karkotetaan maasta. Näissä tapauksissa ilmeisesti tulevat sovellettavaksi toimenpiteistä luopumista koskevat säännökset. Perusteluissa todetaan tarkoituksenmukaisempaa olevan, että passin tai muiden asiakirjojen puuttumisen takia selvissä rajalta käännättämis- tai maastakarkotustapauksissa ulkomaalaisen oleskelua ei valtionrajarikosta koskevan esitutkinnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin vuoksi tarpeettomasti pitkitetä.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin perusteluissa (HE 6/1997 vp, s. 124) viitataan siihen, että turvapaikan hakemista ja antamista koskevat säännökset perustuvat Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968) ja siihen liittyvään pakolaisten oikeusasemaa koskevaan pöytäkirjaan (SopS 78/1968). Pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta ja pakolaisten oikeusasemaa koskevasta pöytäkirjasta annetulla lailla (660/2004) yleissopimus ja pöytäkirja on saatettu laintasoisina voimaan Suomessa. Yleissopimus ja pöytäkirja tulevat huomioon otetuiksi myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2016/C 202/02), jonka 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan muun ohessa pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan määräysten mukaisesti.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, että ulkomaalaiselta, joka on joutunut vainotuksi koti- tai asuinmaassaan rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ei monissa tapauksissa voida kohtuudella edellyttää matkustamisoikeuden osoittavaa asiakirjaa.

Maahan tulemista koskevien säännösten rikkomisen kannalta merkityksellinen on Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 31 artiklan 1 kappale, jonka mukaan sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, missä heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna 1 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja jotka ovat luvatta tulleet tai luvatta oleskelevat sopimusvaltion alueella, kuitenkin edellyttäen, että nämä ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulle. Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2013:21 perusteella kappaleeseen perustuva rankaisemattomuus voi ulottua myös maahan tulemisen yhteydessä tehtyihin rikoksiin, kyseisen ratkaisun mukaan väärennykseen.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentissa oleva ihmiskaupparikoksia koskeva virke liittyy siihen, että kansainväliset velvoitteet edellyttävät mahdollisuutta jättää rankaisematta ihmiskaupparikosten uhreja, jotka ovat osallistuneet laittomaan toimintaan pakotettuina. Tästä on määräyksiä ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 44/2012) 26 artiklassa ja ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2011/36/EU) 8 artiklassa. Ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määrä-

ysten voimaansaattamisesta annetulla lailla (227/2012) yleissopimus on saatettu laintasoisena voimaan Suomessa. Direktiivin täytäntöönpano ei nyt kysymyksessä olevilta osin edellyttänyt lainsäädäntömuutoksia, jotka tuli tehdä viimeistään 6 päivänä huhtikuuta 2013.

Rikoslain 17 luvun 7 a §:n 1 momentin mukaan rikosentekijä on tuomittava lievistä valtionrajarikoksesta sakkoon, jos valtionrajarikos on luvattoman oleskelun tai liikkumisen lyhytaikaisuus, kielletyn toimen laatu taikka muut rikokseen liittyvät seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Pykälän 2 momentissa todetaan, että 1 momentissa tarkoitettua tekoa koskee 7 §:n 2 momentissa säädetty.

Lievää valtionrajarikosta ei säädetty rangaistavaksi samalla kertaa valtionrajarikoksen kanssa, vaan ensiksi mainittua koskevat säännökset tulivat voimaan kaksi vuotta myöhemmin vuoden 2001 alussa. Syitä lievän tekemuodon säätämiseksi on selostettu rikoslain 17 luvun 7 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 38/2000 vp, s. 56). Valtionrajarikoksen enimmäisrangaistus oli yksi vuosi vankeutta, mistä seurasi, että valtionrajarikokset oli aina käsiteltävä varsinaisessa oikeudenkäynnissä eikä niitä voitu käsitellä rangaistumääräysmenettelyssä. Tämä ei ollut pykälän perustelujen mukaan tarkoituksenmukaista, koska monet valtionrajarikokset olivat luonteeltaan varsin vähäisiä ja siksi sopivia rangaistumääräysmenettelyssä ratkaistaviksi. Esimerkkeinä yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan tapaukset, joissa veneilijä jättää ilmoittautumatta passintarkastuspaikkana toimivalle meri- tai rajavartiolaitosalueelle tai henkilö pitää rajavyöhykkeellä hallussaan valokuvauskoneita ja -tarvikkeita ilman lupaa. Tuossa yhteydessä ei käsitelty uuden rangaistussäännöksen soveltuvuutta maahantulokiellon rikkomiseen.

2.2 Kansainvälinen kehitys ja eräiden valtioiden lainsäädäntö

Ruotsin ulkomaalaislain (utlänningslag, 2005:716) 20 luvun 2 §:n 1 kappaleen mukaan enintään yhden vuoden vankeusrangaistukseen, tai rikoksen ollessa lievä, sakkoon, tuomitaan ulkomaalainen, joka tahallaan oleskelee Ruotsissa, vaikka hänellä kyseisen lain 8 a luvun 1 tai 5 §:n mukaisen täytäntöön pannun karkotuspäätöksen mukaan ei ole ollut oikeutta palata sinne. Viitatuissa pykälissä säädetään rikokseen perustuvasta karkottamisesta Ruotsista. Ruotsin ulkomaalaislain 8 a luvun 8 §:n mukaan yleisen tuomioistuimen ratkaisu sellaisesta karkottamisesta voi sisältää ulkomaalaiselle asetetun kiellon palata Ruotsiin tietyn ajan kuluessa tai ilman aikarajoitusta.

Ruotsin ulkomaalaislain 20 luvun 2 §:n 2 kappaleen mukaan 1 kappale ei kuitenkaan päde, jos ulkomaalainen on paennut Ruotsiin 4 luvun 1, 2 tai 2 a §:ssä tarkoitetuista syistä. Viitattu pykälä sisältävät pakolaisen ja muuten suojan tarpeessa olevien henkilöiden määritelmät. Lisäksi 20 luvun 2 §:n 3 kappaleen mukaan lievissä tapauksissa syytettä ei nosteta 1 kappaleessa tarkoitetuista rikoksista, jos nostamatta jättäminen on perusteltua yleisistä näkökohdista. Aikaisemman vastaavan säännöksen esitöistä (Prop. 1979/80:96, s. 83 ja 84) ilmenee, että syyttämättä jättämistä on ollut tarkoitus käyttää lähinnä tilanteissa, joissa laittomasti maassa oleskeleva asuu lähellä rajaa tai hänellä on vahvat siteet Ruotsiin sukulaisten ja ystävien kautta taikka joissa syyttämisen sijaan tulisi käyttää sosiaalihuollon toimenpiteitä.

Merkityksellinen myös maahantulokiellon rikkomisen kannalta on lisäksi Ruotsin ulkomaalaislain 20 luvun 4 §, jonka mukaan sakkoon tai enintään yhden vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan ulkomaalainen joka tahallaan ja luvattomasti ylittää Schengen-alueen ulkorajan.

Norjan ulkomaalaislain (lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendningsloven)) 108 §:n 3 kappaleen e kohdan mukaan sakkoon tai enintään kahden vuoden vankeuteen tuomitaan se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 71 §:n 2 kappaleessa tai

124 §:n 1 kappaleessa tarkoitettua maahantulokieltoa. Rikoksen uusimistilanteessa enimmäisrangaistus on rikoslain (straffeloven) 61 §:n nojalla neljä vuotta vankeutta.

Norjan ulkomaalaislain 71 §:n 2 kappale koskee kolmansien valtioiden kansalaisia. Kappaleen mukaan karkotus on este myöhemmälle matkustamiselle maahan. Maahantulokielto voidaan määrätä pysyvänä tai kestoaltaan rajoitettuna, ei kuitenkaan vuotta lyhyempänä. Ulkomaalaislain 66 §:n mukaan karkottamisperusteita ovat esimerkiksi vakava tai toistuva lainrikkominen, tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta tapahtunut olennaisesti väärien tai ilmeisesti harhaanjohtavien tietojen antaminen oikeudellisessa asiassa sekä tietyt rikosperusteiset tuomiot. Ulkomaalaislain 67 ja 68 §:n karkottamisperusteet ovat rikokseen perustuvia.

Norjan ulkomaalaislain 124 §:n 1 kappale koskee ulkomaalaisia, jotka kuuluvat Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen tai Euroopan vapaakauppa-aluetta koskevan sopimuksen piiriin, ja heidän perheenjäseniään. Myös mainitussa säännöksessä todetaan, että karkotus on este myöhemmälle matkustamiselle maahan. Näissä tapauksissa kieltoa ei voida määrätä kahta vuotta lyhyempänä. Ulkomaalaislain 122 §:ssä säädetään karkottamisesta yleisen järjestyksen tai turvallisuuden perusteella. Edellytyksenä karkottamiselle mainitun pykälän mukaan on ulkomaalaisen edustama todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka. Karkottaminen voi tapahtua myös 123 §:n perusteella välttämättömistä kansanterveydellisistä syistä.

Maahantulokiellon rikkomista koskevia Norjan rangaistussäännöksiä on muutettu vuonna 2014. Ennen lainmuutosta maahantulokiellon rikkomisesta tuomittiin joko rikoslain 342 §:n 1 kappaleen a kohdan tai ulkomaalaislain 108 §:n 2 kappaleen a kohdan mukaan sakkoon tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen. Rikoksen uusimistilanteessa enimmäisrangaistus oli kaksi vuotta vankeutta (rikoslain 342 §:n 2 kappale) tai yksi vuosi kaksi kuukautta vankeutta (ulkomaalaislain mukaisia tilanteita koskien rikoslain 61 §).

Tanskan ulkomaalaislain (udlaendingeloven) 59 b §:n mukaan maahantulokieltoa rikkova ulkomaalainen tuomitaan sakkoon tai enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen. Lain 32 §:n mukaan karkottamista koskeva päätös tarkoittaa sitä, että ulkomaalainen ei saa ilman lupaa tulla uudelleen maahan (maahantulokielto). Pykälän mukaan maahantulokielto on karkotusperusteesta riippuen määräaikaan tai pysyvä.

Tanskan ulkomaalaislain 4 luvussa säädetään perusteista, joilla ulkomaalainen voidaan karkottaa. Lain 22—24 §:ssä säädetään rikosperusteisista karkotusperusteista. Lain 25 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan karkottaa, jos hänen 1) voidaan katsoa aiheuttavan vaaran valtion turvallisuudelle tai 2) voidaan katsoa aiheuttavan vakavan uhkan yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai terveydelle. Muita karkottamiseen oikeuttavia perusteita ovat näiden ja rikosperusteisten karkottamisperusteiden lisäksi esimerkiksi se, että ulkomaalaisella ei ole tarvittavia rahavaroja toimeentuloonsa ottaen huomioon koko ajateltu oleskeluaika Schengen -maissa (25 a §:n 1 kappaleen 2 kohta) tai että ulkomaalainen oleskelee maassa ilman vaadittavaa lupaa (25 b §).

Tanskassa maahantulokiellon rikkomisen enimmäisrangaistus on korotettu vuonna 2009 kuudesta kuukaudesta kahteen vuoteen vankeutta ja vuonna 2011 edelleen kolmeen vuoteen vankeutta. Tanskassa lainsäädäntömuutosten taustalla on Norjan muutoksen tavoin ollut maahantulokiellon rikkomisten lisääntyminen.

Saksan ulkomaalaislain (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)) 95 §:n 2 kappaleen 1 a kohdan mukaan sakkoon tai enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan se, joka saapuu Saksan alueelle vastoin 11 §:n 1 kappaletta. Sen mukaan maasta karkotettu, palautettu tai poistettu ul-

komaalainen ei saa tulla uudelleen valtion alueelle tai oleskella siellä (maahantulokiello- ja oleskelukiello). Viimeksi mainitun pykälän muissa kappaleissa säädetään muun ohessa kiellon määräästä ja ajan määräytymisperusteista.

Saksan ulkomaalaislain 53 §:ssä säädetään perusteista, joita nojalla henkilö on karkotettava. Pykälän 1 kappaleen mukaan karkottamisen peruste on se, että ulkomaalaisen oleskelu vaarantaa yleistä turvallisuutta ja järjestystä, vapaata demokraattista perusjärjestystä tai muita erityisen huomattavia Saksan liittotasavallan etuja. Pykälän muissa kappaleissa säädetään turvapaikkaoikeuteen ja -hakemukseen liittyvistä karkottamisen edellytyksistä.

Saksan ulkomaalaislain 54 §:ssä säädetään seikoista, jotka 53 §:n 1 momentin tarkoittamissa tapauksissa osoittavat erityisen painavaa tai painavaa karkottamisintressiä. Pykälän kappaleissa ja niiden kohdissa varsin yksityiskohtaisesti säädetään tuomittuihin rangaistuksiin taikka tehtyihin rikoksiin tai muuten vaaralliseen toimintaan liittyvistä arviointiperusteista. Toisaalta 55 §:ssä säädetään vastapainoksi tekijöistä, jotka erityisen vahvasti tai vahvasti osoittavat jäämisintressiä (esimerkiksi vähintään viisi vuotta lainmukaisesti käyttäytyneet henkilöt, joilla on elinkeinolupa taikka joilla on oleskelulupa ja jotka ovat syntyneet Saksassa tai tulleet sinne alaikäisinä).

Saksan ulkomaalaislain 11 §:n 1 kappaleessa tarkoitettu maahantulokielloon johtava palauttaminen liittyy eräisiin tilanteisiin, joissa henkilö tulee luvattomasti rajan yli Saksaan, ja tilanteisiin, joissa täytäntöönpanokelpoisesti pois matkustamaan velvoitettu ulkomaalainen tulee toisen Euroopan unionin jäsenvaltion, Norjan tai Sveitsin kautta takaisin Saksaan (57 §). Poistaminen puolestaan lain 58 §:n mukaan koskee tilanteita, joissa poismatkustamisvelvollisuus on täytäntöönpanokelpoinen ja joissa vapaaehtoinen velvollisuuden täyttäminen ei ole varmaa tai joissa yleinen turvallisuus ja järjestys edellyttävät matkustamisen valvomista. Poismatkustamisvelvollisuus ulkomaalaisella on, kun hänellä ei enää ole oleskeluoikeutta (50 §:n 1 kappale).

Vertailuvaltioina perinteisesti Suomen kannalta merkityksellisten Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Saksan tietojen lisäksi voidaan muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen osalta lyhyesti todeta, että maahantulokiellon rikkomista koskeva sääntely ja säädetty enimmäisrangaistukset vaihtelevat. Joissakin valtioissa maahantulokiellon rikkomista ei ole säädetty rikokseksi. Teko saattaa myös olla rangaistava jonkin yleisemmän kuin pelkästään maahantulokiellon rikkomista koskevan rangaistussäännöksen perusteella. Lisäksi vaihtelua on sen suhteen, kattaako maahantulokiellon rikkomisen muiden kuin kyseisen valtion määäämien kieltojen rikkomisen.

Laitonta maahantuloa ja laitonta maassa oleskelua koskevista Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista ei seuraa maahantulokiellon rangaistustasoa koskevia vaatimuksia. Edellä on jo jaksossa 2.1.2 käsitelty Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta sekä ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdystä Euroopan neuvoston yleissopimuksesta ja ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä johtuvia rangaistavuuden rajoituksia.

2.3 Maahantulokiellon rikkomista koskeva tilanne Suomessa

Ulkomaalaisrikkomuksena käsiteltävien esitutkintaviranomaisten tietoon tulleiden maahantulokiellon rikkomisten määrä lisääntyi merkittävästi useiden vuosien ajan poliisin tilastotietojärjestelmän tietojen mukaan. Valtaosassa tapauksista tapauksen kirjaava viranomainen on poliisi. Kun poliisin ja Rajavartiolaitoksen tietoon tulleita ulkomaalaisrikkomuksena rangaistavia

maahantulokiellon rikkomisia oli 92 vuonna 2010, niiden määrä oli vuonna 2015 jo noin kuu-sinkertainen (568, joista 487 poliisin tietoon tulleita ja 81 Rajavartiolaitoksen tietoon tulleita). Mainittujen vuosien välillä maahantulokiellon rikkomisten lukumäärä lisääntyi suhteellisen ta-saisesti (130 vuonna 2011, 245 vuonna 2012, 305 vuonna 2013 ja 405 vuonna 2014). Vuonna 2016 ulkomaalaisrikkomuksena käsiteltävien maahantulokieltojen yhteismäärä kuitenkin vä-heni, kun poliisiasiajn tietojärjestelmän (PATJA) ja Rajavartiolaitoksen tutkinta- ja virka-apurekisterin tietojen mukaan kirjattuja tapauksia oli 474, joista 324 oli poliisin ja 150 Raja-vartiolaitoksen kirjaamia. Vuonna 2017 lukumäärien väheneminen näyttää edelleen jatkuneen, kun lokakuun loppuun mennessä poliisin tietoon on tullut 284 tapausta ja Rajavartiolaitoksen tietoon 82 tapausta.

Valtionrajarikoksina maahantulokiellon rikkomisia käsitellään vain vähän, koska käytännössä maahantulokiellon rikkomiseen sovelletaan pääosin ulkomaalaisrikkomusta koskevaa ulko-maalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohtaa. Poliisiasiajn tietojärjestelmään on kirjattu valtion-rajarikoksena käsitellyistä maahantulokiellon rikkomisista 14 tapausta vuonna 2013, 25 tapa-usta vuonna 2014, 14 tapausta vuonna 2015, 9 tapausta vuonna 2016 ja 8 tapausta vuonna 2017 lokakuun loppuun mennessä. Tapausten esitutkinta on pääsääntöisesti lopetettu henkilön käännättämisen vuoksi.

Rangaistus maahantulokiellon rikkomisesta kuten muistakin ulkomaalaisrikkomuksista on määrätty pääosin rangaistuseräytysmenettelyssä ja määrätään nykyisin sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisessa menettelyssä (jäljempänä ”sakkomenette-ly”). Tilastokeskuksen tietojen mukaan esimerkiksi vuonna 2016 rangaistuseräytysmenette-lyssä määrättiin ulkomaalaisrikkomuksesta 1 007 tapauksessa sakkoja ja samana vuonna käre-jäoikeuksissa määrättiin kahdeksan sakkorangaistusta ulkomaalaisrikkomuksesta. Tarkempaa tietoa ei ole siitä, mitkä ulkomaalaisrikkomuksesta määrättävistä sakkorangaistuksista määrä-tään nimenomaan maahantulokiellon rikkomisesta.

Kaikki tietoon tulleet maahantulokiellon rikkomiset eivät johda rangaistuksen määräämiseen, vaan toimenpiteistä luopumisen säännökset saattavat soveltua. Viranomaistoimintaa koskevis-ta tilastoista ilmenevistä maahantulokiellon rikkomisten lukumääristä ei voida myöskään teh-dä pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, minkä verran maahantulokieltoa kaiken kaikkiaan ri-kotaan ja miten tekojen määrät ovat tosiasiallisesti muuttuneet vuosien varrella. Euroopan unionin sisärajojen rajatarkastusten puuttumisen vuoksi kiellon rikkojien jääminen kiinni esi-merkiksi satamissa ja lentokentillä voi olla sattumavaraista.

Tarkempia tietoja yhden vuoden osalta on saatavissa Poliisiammattikorkeakoulussa tehdystä opinnäytetyöstä (Reija Juottonen: Ulkomaalaisrikkomukset vuonna 2015), jota varten on ke-rätty tiedot poliisin vuonna 2015 ulkomaalaisrikkomuksena kirjaamista 468 sellaisesta maa-hantulokiellon rikkomisesta, jotka liittyvät yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä määrättyyn maahantulokieltoon. Tuona vuonna suu-rin osa kiellon rikkojista oli Viron kansalaisia (73 prosenttia). Virolaisten huomattava osuus maahantulokiellon rikkojista ei liity vain kyseiseen vuoteen, mikä ilmenee sisäministeriön maahanmuutto-osastolla tehdystä selvityksestä ja laittoman maahan-tulon torjunnan vuoden 2014 arviointiraportista (Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2015).

Opinnäytetyön tiedoista ilmenee, että eniten maahantulokiellon rikkomisia paljastui hälytys-tehtävän yhteydessä, mikä liittyy paljastumiseen kiellon rikkojan tekemän toisen rikoksen yh-teydessä. Kiellon rikkojia tavattiin paljon myös satamassa ja liikennevalvonnassa. Vuoden 2015 aikana 23 henkilöä jäi kiinni kiellon rikkomisesta kyseisenä vuonna vähintään viisi ker-taa. Eniten kieltoa tuona vuonna rikkonut henkilö rikkoi sitä vuoden aikana 12 kertaa. Ainoas-taan kerran kiellon rikkoneita henkilöitä oli 134.

Käsikirja seuraamusten määräämiseksi rangaistusvaatimus- ja rikesakkoasioissa (1.9.2015 päivitetty versio) määrittää normaalirangaistuksen (20 päiväsakkoa) ja liukuman (15—50 päiväsakkoa) ulkomaalaisrikkomuksina käsiteltäville maahantulokiellon rikkomisille. Opinnäytteen tiedoista ilmenee, että vuonna 2015 maahantulokiellon rikkomisella tehdystä ulkomaalaisrikkomuksesta määrättiin keskimäärin noin 29 päiväsakkoa, yleisimmin 20 tai 30 päiväsakkoa niissä tapauksissa, joissa ei ollut muuta rikosta. Korkein päiväsakon lukumäärä oli 50 päiväsakkoa, joka määrättiin erälle kieltoa toistuvasti rikkoneille. Hieman yli puolessa tapauksista (260) kiellon rikkojan epäiltiin syyllistyneen myös muuhun rikokseen yleisimpien rikosnimikkeiden ollessa varkaus (78), väärän henkilötiedon antaminen (70), kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta (67), näpistys (55), huumausaineen käyttörikos (49) ja rattijuopumus (30).

2.4 Nykytilan arviointi

2.4.1 Maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuus

Valtionrajarikosta koskevan rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin perusteluista (HE 6/1997 vp, s. 122/II) on pääteltävissä, että pykälän soveltamisalaan on ollut tarkoitus sisällyttää tuolloin voimassa olleen ulkomaalaislain nojalla määrättyjen maahantulokieltojen rikkomiset. Silloisen ulkomaalaislain 63 §:n mukaan kiellon rikkominen ei tuolloin ollut rangaistavaa ulkomaalaisrikkomuksena.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä vuonna 2007 ulkomaalaislain 185 §:n 1 momenttiin lisättiin 4 kohta, jossa säädetään ulkomaalaisrikkomuksena rangaistavaksi maahantulokiellon rikkominen tilanteissa, joissa kielto on määrätty yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Lain esitöissä ei käsitelty kyseisessä kohdassa rangaistavaksi säädetävän teon suhdetta valtionrajarikokseen. On mahdollista katsoa, että näissä tapauksissa maahantulokiellon rikkoja voidaan tuomita rangaistukseen vain ulkomaalaisrikkomuksesta, eikä valtionrajarikosta koskevia säännöksiä voida soveltaa. Kohta koskee sanamuotonsa ja perustelujensa (HE 205/2006 vp, s. 45/I) mukaisesti Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä lisäksi myös kolmansien maiden kansalaisia. Tämän tulkintatavan mukaan ulkomaalaislain rikkomussäännös on myöhemmin säädetty erityissäännös, joka syrjäyttää aikaisemmin säädetyn yleisen säännöksen.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n säätämisen jälkeen on säädetty nykyinen ulkomaalaislaki, jossa maahantulokiellon määräämisen perusteista säädetään aikaisemmasta ulkomaalaislaista poikkeavalla tavalla. Tästä ei voida kuitenkaan tehdä sellaista johtopäätöstä, että kiellon rikkomiseen syylistynyt ei voitaisi enää tuomita rangaistukseen valtionrajarikoksesta tai lievistä valtionrajarikoksesta ainakin niissä tapauksissa, joissa kielto on määrätty muista kuin yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Maahanmuuttolakiellon rikkomisesta voidaan siten tapauksesta riippuen määrätä rangaistus valtionrajarikosta, lievää valtionrajarikosta tai ulkomaalaisrikkomusta koskevien säännösten perusteella.

Käytännössä ulkomaalaisrikkomusta koskevan lainmuutoksen seurauksena maahantulokiellon rikkomiseen sovelletaan lähes poikkeuksetta ulkomaalaislain rikkomussäännöstä, joka mahdollistaa vain sakkorangaistuksen määräämisen. Yhtenä syynä ulkomaalaisrikkomussäännöksen laajaan käyttöön saattaa edellä todetun lisäksi olla myös se, että kiellon rikkojista suurin osa on virolaisia eli EU-kansalaisia, joille voidaan määrätä maahantulokielto vain rikkomussäännöksessä mainituilla perusteilla. Syynä voi olla myös se, että valtionrajarikossäännös koskee rajan ylittämistä eli rajavalvontaa, kun taas ulkomaalaisrikkomussäännöksen soveltaminen on väljempää myös maassa oleskeleviin kohdistuvaa ulkomaalaisvalvontaa. Kun Schengen-

alueen sisärajoilla ei tehdä rajatarkastuksia, maahantulokieltoon määrätty henkilö voi tulla maahan ilman, että maahantuloa rajalla estetään (HE 205/2006 vp, s. 45/I).

Nykyisten maahantulokiellon rikkomista koskevien rangaistussäännösten perusteella on jossakin määrin epäselvää se, miten rangaistavuuden piiriin kuuluvat sellaiset tapaukset, joissa rikotaan toisen Schengen-valtion määräämää Schengen-aluetta koskevaa maahantulokieltoa. Käytännössä säännöksiä on tulkittu ja sovellettu niin, että rikosilmoituksia on kirjattu ja sakkoja määrätty myös sellaisten maahantulokiellojen rikkomisista. Tätä puoltaa erityisesti ulkomaalaislain 144 §, jonka mukaan maahantulokiellolla tarkoitetaan siinä laissa määraaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon. Valtionrajarikosta koskevan rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdankin on sen säätämisen yhteydessä tarkoitettu kattavan kaikki maahantulokiellon rikkomiset, joskin sitä säädettäessä huomioon ei ole voitu ottaa tulevaa Euroopan unionin lainsäädäntöä soveltamiskäytäntöineen. Paluudirektiivillä on ollut tarkoitus luoda järjestelmä, jossa käytettävällä maahantulokiellolla kielletään saapuminen kaikkien jäsenvaltioiden alueelle ja oleskelu siellä.

Toisaalta uuden rangaistussäännöksen sisällössä on otettava huomioon paluudirektiivistä ja siitä koskevasta Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä aiheutuvat rajoitukset. Maahantulokiellon rikkominen ei voi olla rangaistavaa ennen kuin sen vaikutukset ovat alkaneet. Tämä tapahtuu, kun kolmannen maan kansalainen on palannut direktiivin 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuun alkuperämaahan, kauttakulkumaahan tai muuhun kolmanteen maahan. Näitä tapauksia koskien voidaan myös säätää vankeusrangaistus seuraamukseksi maahantulokiellon rikkomisesta.

2.4.2 Maahantulokiellon rikkomisen rangaistusasteikko

Hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman mukaan maahantulokiellon rikkomisesta tulee säätää seuraamukseksi vankeusrangaistus. Valtionrajarikoksesta voidaan nykyisin tuomita sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta, lievistä valtionrajarikoksesta ja ulkomalaisrikkomuksesta sakkoa.

Rangaistusasteikkoja arvioitaessa ja uudesta rangaistusasteikosta säädettäessä huomioon on otettava kysymyksessä olevan rikoksen ajateltavissa olevien ilmenemismuotojen osoittama teon paheksuttavuus, vahingollisuus ja vaarallisuus sekä tekotyypin ilmentämä tekijän syyllisyys. Puhutaan rikoksen rangaistusarvosta. Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esimerkiksi PeVL 26/2014 vp, s. 2/II). Rangaistusasteikon tulee olla riittävän laaja vakavuudeltaan eriasteisten tekojen kattamiseksi. Rangaistusasteikko tulee mahdollisuuksien mukaan suhteuttaa muiden vastaavien rikosten rangaistusasteikkoihin.

Pääsääntöisesti tulee hyödyntää Suomessa yleisimmin käytettäviä rangaistusasteikkoja, jotka ovat seuraavat:

- * sakko
- * sakko—6 kuukautta vankeutta
- * sakko—1 vuosi vankeutta
- * sakko—2 vuotta vankeutta
- * 4 kuukautta—4 vuotta vankeutta

* 1—10 vuotta vankeutta

* 2—10 vuotta vankeutta.

Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä vakiintuneilla rangaistusasteikoilla lainsäätäjät ohjaa lainkäyttäjää niin, että oikeuskäytäntö muodostuu mahdollisimman yhtenäiseksi. Vakiintuneesti käytetyistä asteikoista poikkeaville asteikoille on oltava erityiset perusteet.

Rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksutun keskittämisperiaatteen mukaan niistä rikoksista, joista voidaan tuomita vankeusrangaistus, tulee pääsääntöisesti säätää rikoslaissa. Poikkeaminen tästä edellyttää hallituksen esityksen perusteluissa esiin tuotuja erityisiä perusteita ja voi koskea vain tekoja, joihin ehdotetaan matalaa vankeuden enimmäismäärää. Käytännössä rikoslain ulkopuolisissa vankeuden uhan sisältävissä rangaistussäännöksissä merkittävässä osassa enimmäisrangaistus on kuusi kuukautta vankeutta tai yksi vuosi vankeutta. Keskittämisperiaatteen kannalta perusteltua on yhden vuoden enimmäisrangaistuksen sisältävän rangaistussäännöksen sijoittaminen rikoslakiin.

Joissakin Suomen kannalta perinteisissä vertailuvaltioissa on säädetty maahantulokiellon rikkomisesta Suomea korkeampia enimmäisrangaistuksia. Tanskassa ja Saksassa enimmäisrangaistus on kolme vuotta vankeutta ja Norjassa kaksi vuotta vankeutta. Toisaalta Ruotsissa enimmäisrangaistus on yksi vuosi vankeutta, ja tiedossa ei ole, että Ruotsissa olisi harkittu tai harkittavana rangaistustasoon vaikuttavien lainsäädäntömuutosten tekeminen.

Rikoksen vakavuustasoa ja rangaistusasteikkoja arvioitaessa merkityksellinen on myös maahantulokiellon määräytymisperuste. Tekijän syyllisyyden arvioinnin kannalta merkitystä on sillä, millä perusteella seurannutta maahantulokieltoa hän on rikkonut. Vertailumaissa maahantulokielto liitetään henkilön maasta poistamiseen, yleisimmin karkottamiseen. Siihen puolestaan voi kaikissa näissä maissa johtaa syyllistyminen tietyn vakavuustason rikokseen tai johonkin tiettyyn rikokseen. Toisaalta Norjassa, Tanskassa ja Saksassa maahantulokieltoa ei ole kytketty pelkästään rikosperusteiseen maasta poistamiseen, vaan karkottaminen tai muu maasta poistaminen on voinut perustua esimerkiksi tietynlaisten väärin tai harhaanjohtavien tietojen antamiseen, kansanterveyden vaarantamiseen, tiettyihin rajanylitystilanteisiin tai pois matkustamiseen velvoitetun palaamiseen. Enimmäisrangaistukset eivät vaikuta olevan missään selvässä suhteessa siihen, miten vakavaksi arvioitavista teoista maahantulokielto voi seurata. Vertailumaiden rangaistusasteikoista ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, mikä on asianmukainen enimmäisrangaistus maahantulokiellon rikkomisesta. Kansainvälisissä vertailuissa on lisäksi huomattava, että enimmäisrangaistukset ovat rangaistusjärjestelmäsidoonaisia. Enimmäisrangaistuksen suhteuttaminen muiden vastaavien rikosten enimmäisrangaistuksiin kansallisessa järjestelmässä voi aiheuttaa eroja valtioiden välille samanlaisenkin rikoksen kohdalla.

Enimmäisrangaistuksen korottaminen maahantulokiellon rikkomiselle alkujaan säädetystä yhden vuoden vankeusrangaistuksesta edellyttäisi sitä, että käsitys teon rangaistavuudesta on muuttunut esimerkiksi rikoksen muuttuneiden tekotapojen tai ilmenemismuotojen perusteella. Maahantulokiellon rikkomisen osalta on tiedossa, että viranomaisten tietoon tulleiden tekojen lukumäärä on kasvanut. Tämä liittyy osittain siihen, että samat henkilöt rikkovat kieltoa useasti. Vaikka maahantulokiellon rikkomiset ovat lukumääräisesti lisääntyneet, sellaista tietoa ei ole, että rikoksen tekotavat olisivat muuttuneet aikaisempaa törkeämmiksi. Rikoksen lukumääräinen lisääntyminen ei lähtökohtaisesti ole rikoksen rangaistusarvoon vaikuttava tekijä ja rangaistusasteikon muuttamisessa merkityksellinen seikka.

Korkean enimmäisrangaistuksen oletetaan jossain määrin ennalta ehkäisevän rikoksia. Ankarampaan rangaistustasoon johtavien lainsäädäntömuutosten rikoksia ennalta ehkäisevä vaikutus on tutkimusten mukaan kuitenkin rajallinen ja rajoittuu yleensä korottamista välittömästi seuraavaan aikaan, minkä jälkeen tilanne usein palautuu korotusta edeltävään tasoon.

Lisääntyneissä teoissa saattaa olla kuitenkin sellaisia, joiden osalta on aihetta huolehtia siitä, että rangaistusasteikko mahdollistaa niistä teon paheksuttavuutta vastaavan rangaistuksen. Riittävän laaja rangaistusasteikko tekee mahdolliseksi sen, että rangaistusta määrättäessä voidaan asianmukaisesti ottaa huomioon rangaistuksen määräämisessä sovellettavassa rikoslain 6 luvun 4 §:ssä mainitut teon vaikuttimet ja rikoksesta ilmenevä muu tekijän syyllisyys.

Maahantulokiellon rikkomisen toistuessa ankarampaan rangaistukseen saattaa johtaa rikoslain 6 luvun 5 §:ssä säädetty koventamisperuste. Sen mukaan huomioon otetaan tekijän aikaisempi rikollisuus, jos sen ja uuden rikoksen suhde rikosten samankaltaisuuden johdosta tai muuten osoittaa tekijässä ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä. Tästä voi olla kysymys maahantulokielloa toistuvasti rikkovien henkilöiden kohdalla. Rikoslain 6 luvun 3 §:n mukaan koventamisperuste ei vaikuta pelkästään rangaistuksen mittaamisessa vaan myös rangaistuslajin valinnassa esimerkiksi sakon ja vankeuden välillä. Jotta koventamisperusteella olisi merkitystä rangaistuslajin valinnassa, rangaistusasteikon on mahdollistettava myös vankeusrangaistuksen määrääminen.

Maahantulokiellon rikkojien osalta erottautuvat myös tapaukset, joissa kieltoa rikkovat tulevat maahan tarkoituksessa tehdä täällä rikoksia. Maahantulokielto on jo alun perin saatettu määrätä tällaiselle henkilölle hänen yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheuttamansa uhkan vuoksi. Tekijän syyllisyyttä arvioitaessa merkitystä voi olla myös muilla maahantulokielloon johtaneilla syillä. Tällaisessa tilanteessa vankeusrangaistuksen määrääminen saattaa olla perusteltua, joskin rikoskokonaisuudesta riippuu, mikä vaikutus maahantulokiellon rikkomisesta tuomittavalla rangaistuksella tulee olemaan rikoslain 7 luvun säännösten mukaisesti määrätysissä yhteisessä vankeusrangaistuksessa.

Rangaistusasteikosta säädettyä tärkeä arviointiperuste on rangaistusjärjestelmän sisäinen johdonmukaisuus, joka edellyttää, että yleisesti moitittavuudeltaan toisiinsa rinnastettavien tekojen rangaistusasteikot mahdollisimman pitkälle vastaavat toisiaan. Tässä arvioinnissa on erityisesti otettava huomioon se, että maahantulokiellon rikkomisena on rangaistavaa Suomeen tuleminen sinänsä ilman rikkomisesta aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa taikka teon muuta vastaavaa haitallista seurausta.

Maahantulokiellon rikkomista lähellä ovat eräät rikoslain 17 luvussa rangaistaviksi säädetty teot, jotka kohdistuvat valtionrajaan tai Suomen alueeseen taikka joilla edistetään laitonta maahantuloa. Niistä valtionrajarikosta ja lievää valtionrajarikosta on jo käsitelty aikaisemmin. Mainitun luvun 7 b §:ssä säädetään rangaistavaksi alueloukkaus, johon syyllistyy vieraan valtion sotilas taikka vieraan valtion valtionaluksen tai valtionilma-aluksen päällikkö. Alueloukkauksena ovat rangaistavia tietyt aluevalvontalain (755/2000) rikkomiset, esimerkiksi tutkimustoiminnan harjoittaminen ilman asianmukaista lupaa ja oleskelu liian lähellä puolustusvoimien kohdetta, jolle pääsy on kielletty. Alueloukkauksesta tuomitaan sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Maahantulokiellon rikkomisen ja alueloukkauksen erilaisista tekotavoista huolimatta näistä rikoksista ei voida kumpaakaan lähtökohtaisesti ja selvästi pitää toista vakavampana.

Laittoman maahantulon järjestämisestä tuomitaan rikoslain 17 luvun 8 §:n mukaan sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Kysymys on teoista, joilla mahdollistetaan toisen henkilön laiton maahantulo. Kun laittoman maahantulon järjestäminen on useimmiten järjestäytyneen

rikollisuuden toiminnassa tapahtuvaa tai ainakin muuten suunnitelmallisesti toteutettua, sitä voidaan yleisesti ottaen pitää maahantulokiellon rikkomista paheksuttavampana ja ankaramman enimmäisrangaistuksen ansaitsevana rikoksena.

Ulkomaalaisten tekemiin rikoksiin liittyen on vertailun vuoksi aiheutta kiinnittää huomiota myös ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan vain sakolla rangaistavaan ulkomaalaisrikkomukseen syyllistyy ulkomaalainen, joka tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti. Parhaillaan on erikseen selvitettävänä se, vastaako ulkomaalaisrikkomuksista ainoaksi rangaistukseksi säädetty sakko rikkomusten vakavuutta kaikissa tapauksissa ja onko asteikkoa tässä valossa syytä muuttaa. Perusteita maahantulokiellon rikkomisen ja laittoman maassa oleskelun enimmäisrangaistusten merkittävälle toisistaan eriytymiselle ei ole kuitenkaan havaittavissa.

Mitä muuten tulee rikoslakirikoksiin, joista säädetty ankarin rangaistus on yksi vuosi vankeutta, niiden joukkoon kuuluvat esimerkiksi rikosentekijän suojeleminen (15 luvun 11 §), lähestymiskiellon rikkominen (16 luvun 9 a §), omaisuutta koskevan viranomaiskiellon rikkominen (16 luvun 10 §), salakuuntelu (24 luvun 5 §), luvaton käyttö (28 luvun 7 §), vahingonteko (35 luvun 1 §) ja salassapitorikos (38 luvun 1 §).

Rikoslaissa kahden vuoden enimmäisrangaistus on kytketty tekoihin, joista tunnusmerkitön mukaisesti aiheutuu jo suhteellisen vakavaa vaaraa tai vahinkoa taikka joita voidaan muuten pitää suhteellisen moitittavina. Yleiseen järjestykseen kohdistuvia rikoksia koskevassa rikoslain 17 luvussa kahden vuoden enimmäisrangaistus on säädetty laittoman maahantulon järjestämisen lisäksi koskemaan esimerkiksi julkista kehottamista rikokseen (1 §), järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista (1 a §), väkivaltaista mellakkaa (3 §) sekä lapsipornografian valmistamista ja levittämistä (18 §).

Kahden vuoden enimmäisvankeusrangaistus on säädetty rikoslaissa koskemaan esimerkiksi perätöntä lausumaa viranomaismenettelyssä (15 luvun 2 §), todistusaineiston vääristelemistä (15 luvun 7 §), liiketoimintakiellon rikkomista (16 luvun 11 §), pahoinpitelyä (21 luvun 5 §), kuolemantuottamusta (21 luvun 8 §), heitteillepanoa (21 luvun 14 §), törkeää liikenneturvallisuuden vaarantamista ja törkeää rattijuopumusta (23 luvun 2 ja 4 §), törkeää kotirauhan rikkomista (24 luvun 2 §), vapaudenriistoa (25 luvun 1 §), lapsikaappausta (25 luvun 5 a §), laittonta uhkausta (25 luvun 7 §), vainoamista (25 luvun 7 a §), pakottamista (25 luvun 8 §), törkeää luvatonta käyttöä (28 luvun 8 §), veropetosta (29 luvun 1 §), kiristystä (31 luvun 3 §), rahanpesua (32 luvun 6 §), väärennystä (33 luvun 1 §), matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten (34 luvun 5 b §), petosta (36 luvun 1 §), kiskontaa (36 luvun 6 §), maksuvälinepetosta (37 luvun 8 §), viestintäsalaisuuden loukkausta (38 luvun 3 §), tietomurtoa (38 luvun 8 §), virka-aseman väärinkäyttämistä (40 luvun 7 §), ampuma-aserikosta (41 luvun 1 §), salakuljetusta (46 luvun 4 §) ja huumausainerikosta (50 luvun 1 §).

Todettujen arvioinnissa merkityksellisten seikkojen kokonaisarvioinnin perusteella maahantulokiellon rikkomiselle valtionrajarikoksen säätämisen yhteydessä alun perin säädettyä rangaistusasteikkoa, jonka enimmäisrangaistus on yksi vuosi vankeutta, on edelleen pidettävä perusteltuna. Koska sellaisen enimmäisrangaistuksen sisältävä rangaistussäännös tulisi sovellettavaksi nykyisin käytännössä sovellettavan ulkomaalaisrikkomusta koskevan ja sakkorangaistuksen määräämisen mahdollistavan rangaistussäännöksen asemesta, teosta säädettyä enimmäisrangaistus ankaroituisi merkittävästi.

Hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman kirjauksen lähtökohtana siis on, että kaikista maahantulokiellon rikkomisista tulisi säätää seuraamukseksi vankeusrangaistus. Valtionrajarikoksesta on nykyisin säädetty lievä tekomuoto. Lievää valtionrajarikosta koskevissa rikoslain 17 luvun 7 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 38/2000 vp, s. 56) mainitut esimerkkitapaukset (veneilijä jättää ilmoittautumatta passintarkastuspaikassa tai henkilö pitää rajavyöhykkeellä hallussaan luvottomasti valokuvauskoneita ja -tarvikkeita) eivät kuitenkaan vakavuudeltaan täysin rinnastu maahantulokiellon rikkomista koskeviin tilanteisiin.

Rangaistusjärjestelmää koskeviin yleisiin johdonmukaisuusnäkökohtiin liittyy se, että yleensä sakolla rangaistava lievä tekomuoto on kytketty vain rikoksiin, jotka on porrastettu kolmeen törkeysasteeseen (lievä, perusmuotoinen ja törkeä). Jos törkeää tekomuotoa ei ole ja jos rikoksesta säädetty rangaistusasteikko ulottuu sakosta yhteen vuoteen vankeutta, sen lisäksi ei ole — valtionrajarikosta koskevin poikkeuksin — säädetty vain sakolla rangaistavaa lievää tekomuotoa. Nämä johdonmukaisuusnäkökohdat puhuvat muiden edellä todettujen seikkojen kanssa sen puolesta, että pelkästään sakolla rangaistavaa lievää tekomuotoa ei säädettäisi.

3 Esityksen tavoitteet ja ehdotukset

Esityksen tavoitteena on, että maahantulokiellon rikkomisesta voidaan kussakin tapauksessa määrätä teon paheksuttavuutta vastaava rangaistus. Enimmäisrangaistuksen korottamisella sakosta vankeuteen tavoitellaan myös kiellon rikkomisia ehkäisevää vaikutusta. Esityksellä myös selkeytettäisiin lainsäädäntöä verrattuna nykyiseen sääntelyyn, jossa maahantulokiellon rikkomista koskevat rangaistussäännökset ovat kahdessa laissa ja kolmessa eri rikossäännöksessä. Samalla huomioon otettaisiin Euroopan unionin lainsäädäntö ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Nykyisistä rangaistussäännöksistä ei suoraan ilmene se, että maahantulokiellon rikkomiseen voi myös syyllistyä Suomeen tuleva henkilö, jonka toinen Schengen-valtio on määrännyt Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon. Sääntelyn täsmentämisellä toteutetaan rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, joka edellyttää rangaistussäännöksiltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Esityksellä myös toteutetaan hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman kirjausta, jonka mukaan maahantulokiellon rikkomisesta säädetään seuraamukseksi vankeusrangaistus.

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 17 lukuun lisätään maahantulokiellon rikkomista koskeva uusi 7 b §. Mainittuun rikokseen syyllistyisi se, joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty voimassa oleva 1) ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto tai toisen Schengen-valtion antama paluudirektiivin 3 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettu maahantulokielto tai 2) ulkomaalaislain 150 §:n 3 momentissa tai 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto. Rangaistukseksi tuomittaisiin sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta.

Maahantulokiellon rikkomiseen nykyisin lähes yksinomaan sovellettavan ulkomaalaislain 185 §:n mukaan maahantulokiellon rikkomisen yritystä ei ole säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeuden yleisiä oppeja uudistettaessa tehtyjen linjausten (HE 44/2002 vp, s. 132/I) mukaan yrityksen kriminalisointi on sitä perustellumpaa, mitä vakavammasta rikoksesta on kysymys. Maahantulokiellon rikkomista ei sellaisenaan voida pitää edellä tarkoitettulla tavalla vakavana rikoksena. Erityistä tarvetta ei ole nähtävissä sille, että rangaistaan henkilöä, joka ei onnistu tulemaan Suomeen säännöksessä tarkoitettulla tavalla. Suomen viranomaisten mahdollisuudet puuttua yritysvaiheessa oleviin tekoihin ja rangaista niistä Suomessa ovat erittäin rajalliset. Yrityksen rangaistavuutta ei voida siten pitää jatkossakaan perusteltuna.

Valtionrajarikosta ja lievää valtionrajarikosta koskee rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentti, jonka perusteella mainituista rikoksista ei tuomita ulkomaalaista, joka valtionrajarikoksen joh-

dosta käännytetään tai karkotetaan maasta. Mainittua tuomitsemisen rajoitusta ei sisälly ulkomaalaislain 185 §:ään. Tällaista rajoitusta ei ehdoteta liitettäväksi nyt säädettävään maahantulokiellon rikkomista koskevaan rangaistussäännökseenkään. Käännyttämistä ja karkottamista koskeva tuomitsemisen esteperuste muuttaisi nykyistä tilannetta olennaisesti ja aiheuttaisi sen, että maahantulokiellon rikkomisesta ei voitaisi käytännössä määrätä juuri ollenkaan rangaistuksia.

Valtionrajarikoksesta ei rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan nykyisin tuomita myöskään ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa, tai ulkomaalaista, joka on tehnyt kyseisen teon sen vuoksi, että hän on ollut 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan kohteena. Jaksossa 2.1.2 on käsitelty Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta, erityisesti sen 31 artiklan 1 kappaletta, ja pakolaisten oikeusasemaa koskevaa pöytäkirjaa. Yleissopimus ja pöytäkirja ovat Suomessa laintasoisina saatettu voimaan. Ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuuteen liittyvä 26 artikla on ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyssä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa, joka myös on saatettu lainantasoisena voimaan Suomessa. Kyseiset sopimusmääräykset tulevat siten laintasoisina sovellettaviksi ilman, että niistä erikseen säädetään uudessa ehdotettavassa rangaistussäännöksessä. Tällaisia tuomitsemisen rajoituksia ei myöskään sisällä maahantulokiellon rikkomiseen lähes yksinomaan sovellettava ulkomaalaislain 185 §.

Nykyisin rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä säädetään rangaistavaksi alueloukkaus. Sitä koskevat säännökset siirrettäisiin luvun uuteen 7 c §:ään. Valtionrajarikosta koskevaa rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohtaa ja ulkomaalaisrikkomusta koskevaa ulkomaalaislain 185 §:n 1 momenttia muutettaisiin niin, että maahantulokiellon rikkomista ei enää säädettäisi rangaistavaksi valtionrajarikoksena, lievänä valtionrajarikoksena tai ulkomaalaisrikkomuksena. Lisäksi aluevalvontalain 44 §:n 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen muutos, jolla muutetaan viittausta alueloukkausta koskevaan rangaistussäännökseen.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin uutta säännöstä maahantulokiellon rikkomisesta, josta voitaisiin määrätä enintään yksi vuosi vankeutta. Säännöstä sovellettaisiin tilanteissa, joissa nykyisin lähes yksinomaan määrätään rangaistus ulkomaalaisrikkomuksesta, josta on säädetty seuraamukseksi vain sakkoa. Esityksellä tavoitellaan maahantulokiellon rikkomista koskevien rikosten ennalta ehkäisyä. On kuitenkin vaikea arvioida, missä määrin uusi rangaistussäännös ehkäisisi maahantulokiellon rikkomisia. Tutkimustiedon mukaan rikoslainsäädännön rikoksia ennalta ehkäisevä vaikutus riippuu rangaistusten ankaruutta enemmän kiinnijäämisriskistä ja rankaisemisen todennäköisyydestä. Rangaistusten kiristämisellä ei yleensä ole havaittavaa vaikutusta rikollisuuden määrään. Lainmuutoksella kuitenkin korostettaisiin maahantulokiellon rikkomisen moitittavuutta. Erityisen tärkeää tämä olisi tapauksissa, joissa maahantulokielloa rikotaan toistuvasti tai maahan tullaan kieltoa rikkoen tarkoituksessa tehdä täällä rikoksia. Vankeusrangaistuksen mahdollisuus ehdotetussa uudessa säännöksessä voisi erityisesti näissä tilanteissa toimia myös rikoksia ennalta ehkäisevästi.

Ehdotettavaan rangaistusasteikkoon voi liittyä yhteiskunnallisesti epätoivottavia vaikutuksia, jotka aiheutuvat siitä, että rangaistuksen määräämisessä ei enää voitaisi käyttää sakkomenettelyä. Maahantulokiellon rikkomiseen lähes yksinomaan sovellettavan ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan teosta voidaan tuomita vain sakkoa, mikä mahdollistaa rangaistuksen määräämisen sakkomenettelyssä. Siinä voidaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan seuraamukseksi määrätä sakkorangaistus rik-

komuksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

Oikeusministeriön asettama sakkomenettelyn laajentamistyöryhmä ehdotti 1 päivänä joulukuuta 2016 julkaistussa mietinnössään (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 54/2016) sakkomenettelyn käyttöalan laajentamista rikoksiin, joista säädetty ankarin rangaistus on yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta. Työryhmän mietintö oli lausuntokierroksella, josta on laadittu lausuntotiivistelmä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 34/2017). Mainittua työryhmän ehdotusta ei toteutettu jatkovalmistelussa, jonka tuloksena eduskunnalle on annettu hallituksen esitys HE 103/2017 vp.

Kun maahantulokiellon rikkomiset siirtyvät käsiteltäviksi täysimittaisessa esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä, asian käsittelyn hidastuminen saattaa vaikeuttaa ja hidastaa rikosvastuun toteutumista. Epäilty saattaa asian käsittelyn aikana poistua maasta, eikä hänen saamisensa tänne takaisin tuomioistuinkäsittelyä varten välttämättä onnistu. Henkilö on myös saatettu poistaa maasta. Ulkomaalaislain 151 §:n mukaan poliisin ja rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi, käännättämiseksi, maasta karkottamiseksi tai esitettävä 149 b §:ssä tarkoitettu vaatimus siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Maahantulokielto koskee lähtökohtaisesti myös saapumista Suomeen oikeudenkäyntiä varten, joskin ulkomaalaislain 150 §:n 4 momentin ja 170 §:n 2 momentin perusteella maahantulokielto voidaan muuttuneiden olojen tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi peruuttaa.

Pakkokeinolain 2 luvun ja 5 luvun säännösten perusteella vangitsemista ja matkustuskieltoa ei voitaisi juurikaan käyttää rikosprosessin turvaamiseksi erityisesti kohtuuttoman pidättämisen ja vangitsemisen kieltojen sekä suhteellisuusperiaatteen vuoksi. Ulkomaalaislain säännösten perusteella ei ole mahdollista kohdistaa sen lain mukaisia turvaamistoimia ulkomaalaiseen nimenomaan rikosprosessin turvaamisen tarkoituksessa. Rangaistuksen määräämisen hidastumisesta voisi aiheutua se haittavaikutus, että Suomeen jäisi tai ainakin tulisi jäädä oikeudenkäyntiä odottamaan henkilöitä, jotka pikemmin olisi syytä käännättämällä tai karkottamalla mahdollisimman pikaisesti saada pois maasta ja joilta saattavat puuttua esimerkiksi taloudelliset edellytykset järjestää oleskelunsa maassa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä olisi toteutuessaan poliisi-, rajavartio- ja syyttäväviranomaisten ja tuomioistuinten työmäärää lisäävää vaikutusta. Maahantulokiellon rikkomiset on viime vuosina käsitelty lähes yksinomaan ulkomaalaisrikkomuksina rangaistusmääräysmenettelyssä ja sakkomenettelyssä.

Maahantulokiellon rikkomista koskevista lainsäädäntömuutoksista aiheutuvat viranomaisvaikutukset kohdentuisivat poliisin osalta lähinnä Helsingin, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitosten alueelle ja Rajavartiolaitoksen osalta Suomenlahden merivartioston toimintaan. Vastaavalla tavalla pääsääntöisesti alueellisesti jakautuisivat myös syyttäväviranomaisiin ja tuomioistuimiin kohdistuvat vaikutukset.

Maahantulokiellon rikkomista koskevien lainsäädäntömuutosten työllistävää vaikutusta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon se, että kyseinen rikos on lähes poikkeuksetta selvä ja yksinkertainen. Tämä koskee kaikkia rikosprosessin tasoja. Toisaalta maahantulokiellon rikkomisen siirtymisestä pois sakkomenettelystä aiheutuisi asiakirjojen kääntämiseen ja tulkkaamiseen sekä avustajan käyttöön liittyvää lisätyötä.

Ehdotukset saattaisivat jossakin määrin lisätä Rikosseuraamuslaitoksen työmäärää, koska tuomioistuimen maahantulokiellon rikkomista koskevissa asioissa määräämät sakot olisivat muunnettavissa vankeudeksi. On kuitenkin vahvoja perusteita olettaa, että tämä työmäärän lisäys olisi vähäinen. Ei ole aihetta olettaa, että ulkomaille lähteneiden ulkomaalaisten osalta mainittavassa määrin päästäisiin mahdollisen sakon perintämenettelyn jälkeen muuntorangaistuksen määräämisen ja täytäntöönpanoon. Ehdottoman vankeusrangaistuksen tuomitseminen pelkästään maahantulokiellon rikkomisesta olisi oletettavasti erittäin poikkeuksellista ja voisi vuositasona koskea enintään joitakin lyhyitä vankeusrangaistuksia.

Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten ei voi olettaa edellyttävän viranomaisten kouluttamista, koska kysymys ei ole uusien tekojen säätämisestä rangaistaviksi.

4.3 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen ehdotukset toteutuessaan aiheuttaisivat julkista taloutta koskevia vaikutuksia poliisi-, rajavartiolaitos- ja syyttäväviranomaisten ja tuomioistuinten työmäärän lisääntymisen kautta. Taloudellisten vaikutusten arviointi edellyttää sen määrittämistä, missä määrin summaarisessa rikosprosessissa käsiteltäviä maahantulokiellon rikkomisia siirtyy täydellisessä esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuinkäsittelyssä käsiteltäviksi ja missä määrin tuomioistuinkäsittelyyn meneviä asioita voidaan käsitellä kirjallisessa menettelyssä. Kaikki maahantulokiellon rikkomiset tullaan käsittelemään täysimittaisessa esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä.

Jaksossa 2.3 on käsitelty maahantulokiellon rikkomista koskevaa tilannetta Suomessa. Nykytilanteesta ei voida tehdä varmaa ennustetta tulevia vuosia koskien. Vuosien 2016 ja 2017 tietojen perusteella sitä edeltävinä vuosina tapahtunut selvä nousu maahantulokiellon rikkomisten lukumäärässä näyttää kuitenkin olevan taittumassa. Kun kuitenkin otetaan lisäksi huomioon vuoden 2015 lukumäärätiedot ja se, että asioiden lukumäärät voivat kuitenkin lähteä jossakin vaiheessa myös nousuun, taloudellisia vaikutuksia koskevissa arvioinneissa on aihetta varautua siihen, että esitutkintaviranomaisten tietoon tulee 600 maahantulokiellon rikkomista vuodessa.

Kaikkia kirjattuja maahantulokiellon rikkomisia ei nykyisinkään käsitellä sakkomenettelyssä. Kiellon rikkojaa saatetaan samalla epäillä muusta sen verran vakavasta rikoksesta, että rikoskokonaisuutta ei voida käsitellä sakkomenettelyssä. Poliisin vuonna 2015 kirjaamista tapauksista vain runsaassa 40 prosentissa maahantulokiellon rikkominen oli ainoa rikos. Kun muiden rikosten joukossa on kuitenkin lieviäkin rikoksia, tarkempien rikoskokonaisuuksia koskevien tietojen puitteissa arvioidaan, että noin 75 prosenttia maahantulokiellon rikkomisista on nykyisin sellaisia, jotka voidaan käsitellä sakkomenettelyssä. Mainitusta osuudesta seuraa, että vuosittain arviolta 450 maahantulokiellon rikkomista siirtyisi käsiteltäviksi täydellisessä esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 a luvun 1 §:n mukaan asia voidaan ratkaista pääkäsittelyä toimittamatta eli käsitellä kirjallisessa menettelyssä muun ohessa seuraavien edellytysten vallitessa: 1) mistään syyttäjän syytteessä tarkoitettua yksittäisestä rikoksesta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai vankeutta enintään kaksi vuotta; 2) vastaaja tunnustaa syyttäjän syytteessä kuvatun teon sekä käräjäoikeudelle antamallaan nimenomaisella ilmoituksella luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä; 3) pääkäsittelyn toimittaminen on asian selvitettyyn tilaan nähden myös kokonaisuutena arvioiden tarpeetonta. Pykälän 2 momentin mukaan kirjallisessa menettelyssä rangaistukseksi ei voida tuomita ankarampaa rangaistusta kuin yhdeksän kuukautta vankeutta.

Maahantulokiellon rikkomiset ovat pääsääntöisesti selviä rikosasioita, joissa lähtökohtaisesti kirjallisen menettelyn käyttämisen edellytykset täyttyvät ja menettelyä voidaan käyttää. Rikoksesta epäillyn ollessa maasta poistettava ulkomaalainen voidaan pyrkiä käyttämään esitutkinnan yhteydessä pikahaastamista. Toisaalta omat haasteensa kirjallisen menettelyn käyttämiselle asettaa se, että rikoksesta epäilty on ulkomaalainen, jolloin tulkkauksesta ja kääntämisestä huolimatta hänen mahdollisuutensa toimia esitutkinnassa kirjallisen menettelyn edellytykset täyttävällä tavalla ovat rajalliset. Huomioon on otettava myös epäillyn oikeusturva, joka liittyy erityisesti siihen, että hänen on ymmärrettävä tunnustamisensa merkitys ja vaikutus asian käsittelyjärjestykseen. On vaikeaa tarkkaan arvioida sitä, minkä verran asioista päätyisi kirjalliseen menettelyyn. Edellä todetut seikat huomioon ottaen lähdetään siitä, että puolet maahantulokiellon rikkomisista voitaisiin käsitellä kirjallisessa menettelyssä.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on seuraavassa osittain hyödynnetty laskentaperusteita, joita on käytetty ja tarkemmin selostettu sakkomenettelyyn liittyviä lainsäädäntömuutoksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 103/2017 vp, s. 53 ja 54) ja jotka perustuvat muiden ohessa Valtakunnansyyttäjänviraston ja oikeusministeriön oikeushallinto-osaston toimittamiin tietoihin.

Suppean esitutkinnan kustannukset ovat jossakin määrin pienemmät kuin täydellisen esitutkinnan. Jos oletetaan, että maahantulokiellon rikkomisen täysimittaisessa esitutkinnassa yhteen tapaukseen käytetään kuusi tuntia enemmän kuin sakkomenettelyyn liittyvässä suppeassa esitutkinnassa, 450 tapauksen aiheuttama työmäärän lisäys olisi 2 700 tuntia eli noin puolitoista henkilötyövuotta. Jos henkilötyövuoden hinta on 56 000 euroa, kysymys olisi siis noin 84 000 euron vuosittaisesta kustannuserästä. Maahantulokiellon rikkomiset ovat lähtökohtaisesti selvyytensä ja yksinkertaisuutensa takia nopeasti selvitettyjä. Toisaalta työmäärää lisäävää vaikutusta aiheuttaa juuri kysymyksessä olevan rikoksen kohdalla epäiltyjen ulkomaalaisuus. Mainittuja määriä olisi pidettävä enimmäismäärinä. Kun arvioidaan kustannusten jakautumista esitutkintaviranomaisten kesken, huomioon on otettava se, että viime vuosina kirja-
tuista maahantulokiellon rikkomista päätellen lisäkustannuksista 20—25 prosenttia koskisi Rajavartiolaitosta ja loput poliisia.

Kun otetaan huomioon esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 10, 12 ja 13 §:n säännökset oikeudesta käyttää avustajaa esitutkinnassa, esitutkinnan käsittelykielestä ja asiakirjan kääntämisestä ja 11 luvun 2 § suppean esitutkinnan sisällöstä sekä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 7 § esitutkinnasta sakkomenettelyssä, ehdotettujen lainsäädäntömuutosten ei voi olettaa mainittavasti lisäävän esitutkintaa koskevia tulkkaus- ja käännöskuluja sekä avustajan käytöstä aiheutuvia kustannuksia. Erityisesti käännöskulujen osalta on huomattava se, että maahantulokiellon rikkomista koskevassa asiassa asiakirjamateriaali on vähäistä ja lyhyitä asiakirjoja sisältävää ja että kääntäminen voidaan korvata tulkkauksella.

Aikaisemman hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten laskentaperusteista ilmenee, että sakkomenettelylain mukaisella rangaistusmääräyksellä määrättävän sakon yksikkökustannus syyttäjälaitokselle on 22,39 euroa. Syyteharkinnan ja syytteen tuomioistuinkäsittelyn kustannukset syyttäjälaitokselle ovat keskimäärin 526 euroa/syyte, kirjallisessa menettelyssä kuitenkin vain 131 euroa. Lähtien edellä todetun mukaisesti siitä, että puolet maahantulokiellon rikkomisista käsiteltäisiin kirjallisessa menettelyssä, vuosittainen lisäkustannus syyttäjälaitokselle olisi noin 138 000 euroa.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 a luvussa tarkoitettussa kirjallisessa menettelyssä käsiteltävän rikosasian yksikkökustannus käräjäoikeudessa on 426 euroa/asia. Jos asia käsitellään käräjäoikeudessa pääkäsittelyssä yhden tuomarin kokoonpanossa, asian yksikkökustannus on 926 euroa. Jos kirjallisessa menettelyssä käsiteltäisiin edellä todetun mukaisesti

puolet tuomioistuimiin tulevista tapauksista, tuomioistuimille aiheutuisi mainittujen määrien perusteella noin 304 000 euron vuosittaiset lisäkustannukset.

Arvioitaessa tulkkaus- ja käännöskulujen sekä avustajan käytöstä aiheutuvien kustannusten lisääntymistä tuomioistuimissa on otettava huomioon merkityksellisen asiakirja-aineiston vähäisyys ja mahdollisuus korvata kääntäminen tulkkauksella. Tulkkauksen käytön tarvetta tuomioistuinvaiheessa vähentää se, että edellä todetun mukaisesti asioista voi olettaa osan tulevan käsitellyiksi kirjallisessa menettelyssä. Jos pääkäsitteilyyn menevissä asioissa (225) on tulkki, joka laskuttaa palkkiona 150 euroa, tästä aiheutuu vuositason noin 34 000 euron kustannus. Jos kussakin maahantulokiellon rikkomista koskevassa asiassa jouduttaisiin asian tuomioistuimeen päättämisen vuoksi kääntämään kahta sivua vastaava tekstiosuus ja jos yhden käännössivun hinta olisi 60 euroa, vuosittaisia lisäkuluja aiheutuisi 54 000 euroa. Pääkäsitteilyyn menevissä asioissa kääntäminen kyettäneen pitkälti hoitamaan tulkkauksella, jolloin viimeksi mainitusta määrästä putoa pois puolet. Näin ollen tulkkaus- ja käännöskulujen vuosittainen lisäys olisi 61 000 euroa.

Kaikissa käräjäoikeuden käsiteltäviksi menevissä asioissa vastaajalla ei olisi oikeudenkäyntiavustajaa, jolle maksetaan palkkio valtion varoista. Jos sellainen olisi puolesta (225) tapauksista ja jos asian tuomioistuinkäsittelyyn menemisen aiheuttamista avustajan toimenpiteistä maksettaisiin oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen (290/2008) 6 §:n mukainen 110 euron tuntipalkkio kahdelta tunnilta, tästä aiheutuisi 49 500 euron vuosittainen lisäkustannus. Näiden kustannusten lisäksi saattaisi tulla valtion maksettavaksi avustajalle korvattavia kuluja joidenkin tuhansien eurojen edestä. Avustajan käytöstä aiheutuviksi vuosittaisiksi lisäkustannuksiksi arvioidaan 55 000 euroa.

Pelkästään maahantulokiellon rikkomisesta saatetaan vuosittain tuomita joitakin yksittäisiä ehdottomia vankeusrangaistuksia. Mainitusta rikoksesta tuomittu sakko saatetaan myös joissakin yksittäistapauksissa muuntaa ehdottomaksi vankeudeksi. Tällaisten tapausten yhteismäärän voi olettaa jäävän hyvin alhaiseksi. Tuomitut vankeusrangaistukset ja niistä vankilassa suoritettava osa olisivat myös lyhyitä. Vuoden 2015 tietojen mukaan kokonaan vankilassa suoritettuna vankivuoden nettohinta on noin 65 000 euroa. Jos vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon johtavia tapauksia olisi vuosittain viisi ja jos vankilassa suoritettava aika olisi keskimäärin kuukausi, vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta aiheutuisivat noin 27 000 euron vuosittaiset kustannukset.

Ehdotettujen lakien arvioidaan tulevan voimaan vuoden 2019 alussa. Oikeusministeriön hallinnonalan lisämäärärahatarpeet on otettu huomioon julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022 ja hallituksen esityksessä valtion vuoden 2019 talousarvioksi. Sisäministeriön hallinnonalalle aiheutuvat kustannukset katetaan julkisen talouden suunnitelman kehyspäättöksen ja valtion talousarvion mukaisten määrärahojen puitteissa.

5 Asian valmistelu

Oikeusministeriössä valmisteltiin yhdessä sisäministeriön ja sen hallinnonalan viranomaisten kanssa luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain 17 luvun ja ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettiin, että rikoslain 17 lukuun lisätään maahantulokiellon rikkomista koskeva uusi 7 b §. Mainittuun rikokseen syyllistyisi se, joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentissa tai 170 §:n 1 mo-

mentissa tarkoitettu maahantulokiello. Rangaistukseksi tuomittaisiin sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Luonnoksessa ehdotettiin myös, että alueloukkausta koskevat säännökset siirrettäisiin muuttamattomina rikoslain 17 luvun uuteen 7 c §:ään ja että valtionrajarikosta koskevaa mainitun luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohtaa ja ulkomaalaisrikkomusta koskevaa ulkomaalaislain 185 §:n 1 momenttia muutettaisiin niin, että maahantulokiellon rikkomista ei enää säädettäisi rangaistavaksi valtionrajarikoksena, lievänä valtionrajarikoksena tai ulkomaalaisrikkomuksena.

Hallituksen esityksen luonnoksen perusteella lainsäädäntömuutoksista aiheutuisi taloudellisia vaikutuksia poliisi-, rajavartio- ja syyttäjäviranomaisten sekä tuomioistuinten työmäärän lisääntymisen kautta. Lisäkustannusten määrä riippuu siitä, voidaanko maahantulokiellon rikkomisia käsitellä uudistettavana olevassa sakkomenettelyssä. Jos kaikki maahantulokiellon rikkomiset menisivät käsiteltäviksi täydessä esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuinkäsittelyssä, siitä aiheutuisi luonnoksen mukaan vuosittain esitutkintaviranomaisille 84 000 euron kustannukset, syyttäjälaitokselle noin 102 000 euron kustannukset ja tuomioistuimille noin 259 000 euron kustannukset. Jos maahantulokiellon rikkomiset voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä, luonnoksen mukaan vankeusrangaistuksen mahdollisen määräämisen vuoksi sakkomenettelyn ulkopuolelle jäävistä teoista aiheutuisi enimmillään noin viidesosa mainituista kustannuksista.

Oikeusministeriö pyysi hallituksen esityksen luonnoksesta lausunnon 26 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausunnon antoivat oikeusministeriön oikeushallinto-osasto, sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, Valta-kunnansyyttäjänvirasto, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitoksen esikunta, Maahanmuuttovirasto, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, Etelä-Karjalan käräjäoikeus, Vantaan käräjäoikeus, Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Suomen tuomariliitto ry, Suomen syyttäjäyhdistys ry, Suomen Asianajajaliitto, Pakolaisneuvonta ry ja Amnesty International — Suomen osasto ry. Lisäksi lausunnon antoi eräs yksityishenkilö. Lausunnoista on 6 päivänä kesäkuuta 2017 julkaistu tiivistelmä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 30/2017).

Huomattava osa lausunnon antajista kannatti hallituksen esityksen luonnosta pääosin tai kokonaan taikka niillä ei ollut siitä huomauttamista. Vain yksi lausunnonantajista nimenomaisesti totesi, että se ei kannata luonnosta (Pakolaisneuvonta ry). Amnesty International—Suomen osasto ry totesi, että maahanmuutto-oikeuden aihepiiriin kuuluvassa lainvalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota kansainvälisiin lähteisiin ja velvoitteisiin. Yhdistyksen lausunnon vuoksi on aihetta todeta, että kansainvälisiä velvoitteita on käsitelty niin hallituksen esityksen luonnoksessa kuin tässä esityksessä siinä laajuudessa kuin se on tarpeen maahantulokiellon rikkomisen rangaistustasoa koskevien lainsäädäntömuutosten tekemistä varten ja rangaistussääntelyn selkeyttämistä varten. Tässä esityksessä on otettu huomioon myös paluudirektiivi ja sen kannalta merkityksellinen Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö.

Valtaosalla lausunnonantajista ei ollut huomautettavaa rikoslain 17 luvun uudeksi 7 b §:ksi ehdotetun rangaistussäännöksen sisällöstä. Amnesty International—Suomen osasto ry, Pakolaisneuvonta ry ja Suomen tuomariliitto ry katsoivat, että rangaistussäännökseen on lisättävä valtionrajarikosta koskevassa rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentissa oleva pakolaisia ja ihmiskaupan uhreja koskeva rangaistuksen tuomitsemista rajoittava lauseke. Sitä ei kuitenkaan ehdoteta otettavaksi uuteen pykälään. Mainittuja henkilöitä koskevat tässä yhteydessä merkitykselliset sopimusmääräykset tulevat laintasoisina sovellettaviksi ilman erikseen säätämistä uudessa rangaistussäännöksessä. Nimenomaista tuomitsemisen rajoituksia koskevaa säännöstä ei myöskään sisällä maahantulokiellon rikkomiseen nykyisin lähes yksinomaan sovellettava ulkomaalaislain 185 §.

Uuden rangaistussäännöksen tunnusmerkistöön liittyen Rajavartiolaitoksen esikunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että viittaus ainoastaan ulkomaalaislain 150 §:n 1 momenttiin ja 170 §:n 1 momenttiin saattaisi supistaa rangaistavuuden alaa, koska huomioon on otettava Schengenin tietojärjestelmässä olevat maahantulokiellot. Esikunnan lausunnon sekä paluudirektiivin ja sen kannalta merkityksellisen Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön vuoksi tunnusmerkistöä on tässä esityksessä täsmennetty niin, että ehdotettavan rikoslain 17 luvun 7 b §:n 1 kohdan mukaan maahantulokiellon rikkomiseen syyllistyisi se, joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty voimassa oleva ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokiello tai toisen Schengen-valtion antama paluudirektiivin 3 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettu maahantulokiello. Kohta koskisi Schengen-aluetta koskevia maahantulokieltoja. Tällaisen maahantulokiellon voimaantulon edellytyksenä on, että kolmannen maan kansalainen on maahantulokieltoa koskevan määräyksen antamisen jälkeen poistunut jäsenvaltioiden alueelta paluudirektiivin 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuun kolmanteen maahan.

Suomen Asianajajaliiton lausunnossa ei pidetty perusteltuna maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuuden soveltamisalan laajentamista niin, että kiellon rikkomisesta rangaistaisiin sen määräämisperusteesta huolimatta. Tällaista laajentumista esityksen ehdotuksista ei voida kuitenkaan katsoa aiheutuvan.

Lausuntopalautteessa maahantulokiellon rikkomiselle ehdotettua rangaistusasteikkoa pidettiin pääosin perusteltuna ja riittävänä. Pakolaisneuvonta ry kyseenalaisti vankeusrangaistuksen mahdollistamisen tarpeellisuuden. Poliisihallituksen mukaan enimmäisrangaistukseksi tulisi säätää kaksi vuotta vankeutta. Asianajajaliiton lausunnon mukaan voidaan kysyä, onko kaikkiin maahantulokiellon rikkomisiin tarpeen kohdistaa moitearvostelu, joka mahdollistaa vankeusrangaistuksen tuomitsemisen. Mainitun kolmen lausunnonantajan lausunnoista huolimatta sakosta yhden vuoden vankeusrangaistukseen ulottuvaa rangaistusasteikkoa voidaan pitää perusteltuna jaksosta 2.4.2 ilmenevin syin. Rangaistusasteikko käytännössä tarkoittaisi sitä, että vankeusrangaistus tuomittaisiin vain vakavimmissa ja paheksuttavimmissa tapauksissa.

Lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa havaittiin tarve muuttaa aluevalvontalain 44 §:n 2 momenttia. Muutostarve aiheutuu siitä, että alueloukkausta koskevan rikoslain 17 luvun pykälän numeroa ehdotetaan muutettavaksi.

Lausunnoissa yleisesti yhdyttiin hallituksen esityksen luonnoksessa todettuun siitä, että ehdotetut lainmuutokset lisäisivät poliisi-, rajavartio- ja syyttäväviranomaisten sekä tuomioistuinten työmäärää ja että vaikutukset riippuvat siitä, tuleeko maahantulokiellon rikkomisen sakkomenettelyn uudistamisen yhteydessä menettelyn piiriin. Hallituksen esityksen vaikutusarviointi vastaa osittain luonnoksen vaikutusarviointia kuitenkin niin, että tässä esityksessä lähdetään siitä, että kaikki maahantulokiellon rikkomiset siirtyvät täysimittaisessa esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä käsiteltäviksi. Lausuntopalautteen perusteella on myös arvioitu, että asioita voidaan käsitellä vähemmän kirjallisessa menettelyssä kuin luonnoksessa arvioitiin. Luonnokseen verrattuna esityksessä on tarkennettu lainsäädäntömuutoksista aiheutuvia vaikutuksia käänös- ja tulkkaukseluihin, avustajan käyttöä koskeviin kustannuksiin ja vankeinhoidon kustannuksiin.

Pakolaisneuvonta ry ja Suomen Asianajajaliitto kiinnittivät lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotetun rangaistusasteikon perusteella rikoksen selvittämisessä käytettävien pakkokeinojen määrä kasvaa. Tämä ei ole kuitenkaan ollut rangaistusasteikkoa koskevan ehdotuksen tarkoituksena ja perustana. Rangaistusasteikkoa koskeva ehdotus perustuu maahantulokiellon rikkomisen rangaistusarvoon ja vertailuun muiden rikosten rangaistusasteikkoihin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Rikoslaki

17 luku Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

7 §. Valtionrajarikos. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan valtionrajarikoksena on rangaistavaa muun ohessa se, että henkilö ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan vastoin lakiin perustuvaa kieltoa. Momenttia muutettaisiin muuttamalla kohtaa niin, että sen piiriin ei enää kuulu maahantulokiellon rikkominen. Kohdan muutetun sanamuodon mukaan rangaistavaa olisi rajan ylittäminen tai sen yrittäminen vastoin lakiin perustuvaa muuta kieltoa kuin maahantulokieltoa. Muutoksen takia rangaistusta maahantulokiellon rikkomisesta ei voitaisi enää tuomita myöskään lievää valtionrajarikosta koskevan 7 a §:n nojalla. Maahantulokiellon rikkomiseen sovellettaisiin jatkossa 7 b §:ään sijoitettavaa uutta rangaistussäännöstä.

7 b §. Maahantulokiellon rikkominen. Pykälässä säädettäisiin rangaistavaksi maahantulokiellon rikkominen. Tällä hetkellä maahantulokiellon rikkomiseen voidaan soveltaa tapauksesta riippuen valtionrajarikosta, lievää valtionrajarikosta tai ulkomaalaisrikkomusta koskevia säännöksiä. Pykälässä säädetään nykyisin alueloukkauksesta, jota koskevat säännökset sijoitettaiisiin muuttamattomina uuteen 7 c §:ään.

Pykälän mukaan rangaistavaa olisi se, että henkilö tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty voimassa oleva 1) ulkomaalaislain (301/2004) 150 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto tai mainitun lain 3 §:n 19 kohdassa tarkoitetun toisen Schengen-valtion antama jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 3 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettu maahantulokielto tai 2) ulkomaalaislain 150 §:n 3 momentissa tai 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto. Rangaistavaa olisi näin ollen 1 kohdan nojalla Suomen tai toisen Schengen-valtion määräämän Schengen-alueetta koskevan voimassa olevan maahantulokiellon rikkominen ja 2 kohdan nojalla Suomen määräämän voimassa olevan kansallisen maahantulokiellon rikkominen. Rangaistukseksi tuomittaisiin sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta.

Pykälän 1 kohdassa viitatus ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentti ja paluudirektiivin 3 artiklan 6 alakohta koskevat kolmannen maan kansalaiselle määrättyä koko Schengen-alueetta koskevaa maahantulokieltoa. Schengen-valtioita ovat Schengenin säännöstöä soveltavat valtiot. Euroopan unionin jäsenvaltioista säännöstöä soveltavat Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Luxemburg, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro. Lisäksi säännöstöä soveltavat unionin ulkopuolisista valtioista Norja, Islanti, Liechtenstein ja Sveitsi.

Paluudirektiivin tulkintaa ohjaavasta Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä (C—225/16, Mossa Ouhrami, 26.7.2017 annettu tuomio, kohdat 49 ja 53) ilmenee, että maahantulokiellon vaikutukset alkavat vasta kolmannen valtion kansalaisen palaamisesta paluudirektiivin 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuun alkuperämaahan tai kauttakulkumaahan yhteisön tai kahdenvälisen takaisinottosopimusten tai muiden järjestelyjen mukaisesti tai muuhun kolmanteen maahan, johon kyseinen kolmannen maan kansalainen päättää vapaaehtoisesti palata ja johon hänet hyväksytään, missä vaiheessa maahantulokielto tulee voimaan. Sellaisia tapauksia silmällä pitäen voidaan myös säätää mahdollisuudesta määrätä teon johdosta vankeusrangaistus. Rangaistavuuden edellytyksenä 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa

olisi siten se, että kolmannen maan kansalainen on maahantulokieltoa koskevan päätöksen antamisen jälkeen välillä poistunut paluudirektiivin 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuun kolmanteen maahan ja sitten tullut Suomeen. Schengen-aluetta koskevan maahantulokiellon olemassaolo ja voimassaolo käyvät ilmi Schengenin tietojärjestelmässä olevasta SIS II-asetuksen 24 artiklan tarkoittamasta maahantulon tai maassa oleskelun epäämistä koskevasta kuulutuksesta. Jäljempänä todetun mukaisesti 1 kohdan mukaisen maahantulokiellon voimassa olon kannalta merkitystä olisi myös maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudella.

Esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kohdasta ilmenevän *ne bis in idem* -periaatteen mukaan ketään ei saa tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi. Schengen-aluetta koskevan maahantulokiellon tarkoitus on estää kieltoon määrätyn saapuminen Schengen-alueelle ja hänen oleskelunsa siellä. Sellaisen maahantulokiellon rikkomisen osalta voidaan katsoa, että periaate estää toiseen kertaan tapahtuvan syyttämisen toisessa Schengen-valtiossa, jos yhdessä Schengen-valtiossa maahantulokiellon rikkomista koskeva asia on jo saatettu lopullisesti päätökseen. Tämä koskee myös tilanteita, joissa henkilön Schengen-alueelle saapumisen jälkeen maahantulokiellon rikkomista koskeva asia on ennen henkilön Suomeen tulemistä ratkaistu toisessa Schengen-valtiossa. Tällaisen tilanteen mahdolliseen olemassaoloon on aiheen ilmetessä kiinnitettävä huomiota maahantulokiellon rikkomista selvittäessä.

Pykälän 2 kohta koskisi Suomen määräämiä kansallisia maahantulokieltoja. Kohdassa viitattu ulkomaalaislain 150 §:n 3 momentti koskee kolmannen maan kansalaiselle määrättyä Suomea koskevaa maahantulokieltoa. Mainitun säännöksen mukaan maahantulokielto määrätään kansallisena, jos ulkomaalaisella on toisessa Schengen-valtiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta. Ulkomaalaislain 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto koskee Euroopan unionin kansalaiselle ja häneen rinnastettavalle määrättyä maahantulokieltoa. Rangaistavuuden edellytyksenä olisi se, että maahantulokielto on voimassa, mikä jäljempänä todetuin tavoin liittyy maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Vain Suomea koskevien maahantulokieltojen olemassa olo ja voimassa olo käyvät ilmi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) mukaisesta ulkomaalaisrekisteristä ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain (761/2003) 2 §:n mukaisesta poliisiasiain tietojärjestelmästä.

Maahantulokielto määrätään ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin mukaan pääsyn epäämistä, käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä ja 170 §:n 1 momentin mukaan käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä. Maahantulokielto voidaan määrätä myös erillisenä päätöksenä silloin, kun ulkomaalainen ei ole annetussa ajassa poistunut vapaaehtoisesti. Ulkomaalaislain 190 §:n mukaisesti päätökseen voidaan myös maahantulokiellon määräämisen osalta hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta ja sen suhteesta asiassa tehtyyn valitukseen ovat säännökset ulkomaalaislain 200, 200 a, 201 ja 202 §:ssä. Maahantulokiellon voimassaolo ei kuitenkaan ala ennen kuin ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuuden edellytyksenä on maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus mainittujen säännösten mukaisesti. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus on erotettava pykälän 1 kohtaan liittyvästä toisesta maahantulokiellon voimassa oloa koskevasta rangaistavuuden edellytyksestä, jonka mukaan maahantulokiellon koskiessa Schengen-aluetta henkilön on välillä poistuttava kolmanteen maahan, mikä on sellaisten maahantulokieltojen vaikutusten alkamisen ja siten voimaantulon edellytys. Tuossa kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa rangaistavuuden edellytyksinä olisivat siis sekä maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus ja siihen liittyvä maahantulokiellon voimassa olon

alkaminen kansallisten säännösten mukaisesti että maahantulokiellon vaikutusten alkaminen paluudirektiivin tulkintaa ohjaavan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti.

Maahantulokiellon rikkominen olisi nykyiseen tapaan rangaistava vain tahallisenä. Pykälässä ei kuitenkaan ulkomaalaisrikkomusta koskevasta 185 §:stä poiketen mainittaisi tätä erikseen. Teon tahallisuuden vaatimus seuraisi jo rikoslain 3 luvun 5 §:n 2 momentista. Siinä todetaan, että rikoslaissa tarkoitettu teko on vain tahallisenä rangaistava, jollei toisin säädetä. Tarkemmin tahallisuudesta säädetään rikoslain 3 luvun 6 §:ssä.

Pykälässä tekotapana todettava ”tulee Suomeen” vastaisi asiallisesti ulkomaalaisrikkomuksen 185 §:n 1 momentin 4 kohdassa olevaa tekotapaa ”tulee maahan”. Sanan ”maahan” korvaaminen sanalla ”Suomeen” liittyisi maahantuloon liittyvissä rikoslain 17 luvun säännöksissä käytettyyn kirjoitustapaan. Rikos täyttyisi henkilön tullessa rajan ylittäen Suomen alueelle. Henkilö tulisi rangaistussäännöksessä tarkoitetulla tavalla Suomeen, vaikka hänen tarkoituksenaan ei olisi jäädä Suomeen, vaan jatkaa matkaa saman tien eteenpäin. Tällaisissa ja muissa vähäisissä kiellon rikkomistapauksissa sovellettavaksi saattavat kuitenkin tulla toimenpiteistä luopumista koskevat säännökset (esitutkintaviranomaisia koskien esitutkintalain 3 luvun 9 §, syyttäjiä koskien oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 ja 8 § sekä tuomioistuimia koskien rikoslain 6 luvun 12 §).

Pykälän rangaistusasteikko tarkoittaisi sitä, että maahantulokiellon rikkomisesta voitaisiin tuomita nykyistä huomattavasti ankarampia rangaistuksia. Nykyisin maahantulokiellon rikkominen lähes poikkeuksetta katsotaan ulkomaalaisrikkomukseksi, josta voidaan tuomita vain sakkoa. Enintään yhden vuoden vankeusrangaistuksen määräämisen mahdollistavaa valtionrajarikosta koskevaa säännöstä sovelletaan harvoin. Lievästä valtionrajarikoksesta voidaan tuomita vain sakkoa.

Sakosta enintään yhden vuoden vankeusrangaistukseen ulottuva rangaistusasteikko lähtökohdaisesti mahdollistaisi vankeusrangaistuksen tuomitsemisen kaikissa tapauksissa. Vastaavan rangaistusasteikon omaavista rikoksista kuitenkin oikeuskäytännön mukaan tuomitaan pääsääntöisesti sakkoa. Vankeusrangaistuksen tuomitseminen maahantulokiellon rikkomisestakin edellyttäisi tekoon liittyviä tavanomaisesta poikkeavia paheksuttavia piirteitä.

Rangaistuslajin valinnassa ja rangaistuksen mittaamisessa on otettava huomioon rikoslain 6 luvun 4 §:n yleisperiaate, jonka mukaan rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttamiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. Näiden rangaistuksen määräämisperusteiden valossa paheksuttavimpina voidaan pitää toistuvia maahantulokiellon rikkomisia sekä tilanteita, joissa tekijä rikkoo kieltoa nimenomaisesti tarkoituksessa tehdä rikoksia Suomessa. Nämä tilanteet saattavat myös yhtyä samassa tapauksessa. Teon moitittavuutta ja tekijän syyllisyyttä arvioitaessa merkitystä saattaa olla myös maahantulokieltoon johtaneilla syillä. Erityisesti tämä liittyy käännättämisen tai karkottamisen perusteena olevaan rikolliseen tai muuten vaaralliseen toimintaan.

Toistuvissa maahantulokiellon rikkomisissa saattaa lisäksi tulla sovellettavaksi rikoslain 6 luvun 5 §:n 5 kohta. Sen mukaan rangaistuksen koventamisperuste on tekijän aikaisempi rikollisuus, jos sen ja uuden rikoksen suhde rikosten samankaltaisuuden johdosta tai muuten osoittaa tekijässä ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Rikoslain 6 luvun 3 §:n 3 momentin mukaan rangaistuksen mittaamisessa sovellettavilla koventamisperusteilla voi olla vaikutusta myös rangaistuslajin valinnassa eli tässä tapauksessa valinnassa sakon ja vankeuden välillä.

Yleisperustelujen jaksossa 2.1.2 on käsitelty käännättämistä ja karkottamista koskevia tilanteita, pakolaisuuden perusteella tapahtuvaan turvapaikan tai oleskeluluvan hakemiseen liittyviä tilanteita sekä tilanteita, joissa maahantulokiellon rikkoja on ollut ihmiskaupparikoksen kohteena. Näiltä osin tilanne säilyisi lainsäädännöllisesti sellaisena kuin se on nykyisin maahantulokiellon rikkomisiin lähes poikkeuksetta sovellettavan ulkomaalaislain 185 §:n mukaan. Ehdotettavaan pykälään ei valtionrajarikosta koskevasta rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentista poiketen otettaisi näitä tilanteita koskevaa rangaistuksen tuomitsemista koskevaa poikkeussäännöstä. Maahantulokiellon rikkomisesta voitaisiin tuomita rangaistus, vaikka siihen syyllistynyt ulkomaalainen käännytetään tai karkotetaan maasta.

Pakolaisten kohdalla ovat ilman maahantulokiellon rikkomista koskevassa säännöksessä olevaa rajoitusperustettakin merkityksellisiä Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja siihen liittyvään pakolaisten oikeusasemaa koskevaan pöytäkirjaan liittyvät näkökohdat, erityisesti yleisperusteluissa käsitelty yleissopimuksen 31 artikla rankaisutoimenpiteisiin ryhtymättä jättämisestä laittoman maahan saapumisen johdosta. Yleissopimus ja pöytäkirja on saatettu laintasoisina voimaan Suomessa. Artiklan 1 kappaleen mukaan rankaisutoimenpiteisiin ryhtymättä jättäminen edellyttää, että pakolainen tulee suoraan maasta, missä hänen elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna 1 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Lisäksi kappale velvoittaa rankaisemattomuuteen silloin, kun pakolainen ilmoittautuu viipymättä viranomaisille ja esittää hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulleen. Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2013:21 perusteella rankaisemattomuus voi ulottua myös maahan tulemisen yhteydessä tehtyihin rikoksiin.

Ihmiskaupan uhrien osalta on otettava huomioon laintasoisena Suomea velvoittava ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen 26 artikla, vaikka ihmiskaupan uhreihin liittyvää rangaistuksen tuomitsemista koskevaa rajausta ei erikseen ehdoteta mainittavaksi pykälässä. Laittomaan toimintaan pakotettujen rankaisemattomuutta koskeva määräys on myös ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 8 artiklassa. Ihmiskaupan uhrien osalta on otettava huomioon myös periaate, jonka mukaan pakotettuna toiminut rikoksenteijä voi jäädä rankaisematta toisintoimimismahdollisuuden puuttumisen vuoksi. Myös tällaisissa tilanteissa toimenpiteistä luopumissäännökset saattavat mahdollistaa sen, että asia ei etene rikosprosessissa tai että rangaistusta ei tuomita.

7 c §. Alueloukkaus. Pykälään siirrettäisiin muuttamattomina nykyisin 7 b §:ssä olevat alueloukkausta koskevat säännökset.

1.2 Ulkomaalaislaki

185 §. Ulkomaalaisrikkomus. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että siitä poistetaan 4 kohta. Mainitun kohdan mukaan ulkomaalaisrikkomuksesta tuomitaan ulkomaalainen, joka tahallaan tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Jatkossa tällaiset teot käsiteltäisiin rikoslain 17 luvun 7 b §:n mukaisina maahantulokiellon rikkomisina.

1.3 Aluevalvontalaki

44 §. Rangaistussäännökset. Pykälän 2 momentissa olevaa viittausta ehdotetaan muutettavaksi. Säännöksen nykyisen sanamuodon mukaan alueloukkauksesta säädetään rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä. Tässä esityksessä alueloukkausta koskevat säännökset ehdotetaan siirrettäviksi mainitun luvun uuteen 7 c §:ään, johon muutetussa momentissa viitattaisiin.

2 Voimaantulo

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan rikoslain 17 lukuun lisättäväksi uusi 7 b § maahantulokiellon rikkomisesta. Uuden rangaistussäännöksen mukaan maahantulokiellon rikkomisesta tuomittaisiin sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Vastaava rangaistusasteikko on rikoslain 17 luvun 7 §:ssä rangaistavaksi säädettyllä valtionrajarikoksella, jonka piiriin maahantulokiellon rikkomisen on alun perin tarkoitettu kuuluvan. Nykyisin maahantulokiellon rikkomiseen sovelletaan lähes yksinomaan ulkomaalaisrikkomusta koskevaa ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohtaa, jonka nojalla voidaan tuomita vain sakkorangaistus.

Lainsäädäntöä selkeytettäisiin keskittämällä maahantulokiellon rikkomista koskeva sääntely yhteen rangaistussäännökseen. Samalla tunnusmerkistön kirjoitustapa täsmentyisi.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 26/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 26/2014 vp, s. 2/II). Ehdotettu rikos-tunnusmerkistö on kuvailtu tekotavaltaan täsmällisesti.

Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II ja PeVL 26/2014 vp, s. 2/II). Maahantulokiellon rikkomiset ilmenevät paheksuttavuudeltaan eritasoisina rikoksina, mikä edellyttää mahdollisuutta tuomita esimerkiksi toistuvista maahantulokiellon rikkomisista tai tekijän motiivin kannalta erityisen moitittavista teoista (esimerkiksi kiellon rikkominen rikosten tekemisen tarkoituksessa) vankeutta. Yhden vuoden enimmäisvankeusrangaistus on oikeassa suhteessa maahantulokiellon rikkomisen ilmenemismuotoihin. Enimmäisrangaistukseen on päädytty vertailemalla muiden rikosten rangaistusasteikkoihin.

Lakiehdotusten hyväksymiselle ei ole perustuslaista johtuvia esteitä ja ne voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

rikoslain 17 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 §:n 1 momentti ja 7 b §, sellaisina kuin ne ovat, 7 §:n 1 momentti laissa 146/2014 ja 7 b § laeissa 756/2000 ja 503/2017, sekä lisätään 17 lukuun uusi 7 c § seuraavasti:

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

7 §

Valtionrajarikos

Joka

1) ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai vastoin lakiin perustuvaa muuta kieltoa kuin maahantulokieltoa,

2) muuten rikkoo rajan ylittämisestä annettuja säännöksiä tai

3) oleskelee tai liikkuu rajavyyhykkeellä tai ryhtyy siellä kiellettyyn toimeen rajavartiolain 51 §:n vastaisesti tai ilman mainitun lain 52 §:ssä edellytettyä lupaa,
on tuomittava *valtionrajarikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

7 b §

Maahantulokiellon rikkominen

Joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty voimassa oleva

1) ulkomaalaislain (301/2004) 150 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto tai mainitun lain 3 §:n 19 kohdassa tarkoitetun toisen Schengen-valtion antama jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 3 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettu maahantulokielto tai

2) ulkomaalaislain 150 §:n 3 momentissa tai 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto,

on tuomittava *maahantulokiellon rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

7 c §

Alueloukkaus

Vieraan valtion sotilas taikka vieraan valtion valtionaluksen tai valtionilma-aluksen päällikkö, joka

1) rikkoo aluevalvontalakia (755/2000) sen 44 §:ssä tarkoitetulla tavalla,
2) rikkoo aluevalvontalain 4—9 §:n säännöksiä Suomen alueelle tulosta ja maassa oleskelusta tai

3) rikkoo aluevalvontalain 10 §:n nojalla myönnettyssä luvassa annettuja lupamääräyksiä, on tuomittava *alueloukkauksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Alueloukkauksesta tuomitaan myös se, joka aluevalvontalain 2 §:n 5 a kohdassa tarkoitetun tunnussettoman sotilaallisen ryhmän jäsenenä ja osana tällaisen ryhmän toimintaa rikkoo aluevalvontalain 10 a §:n mukaista kieltoa tulla Suomen alueelle tai olla maassa.

Alueloukkausta koskevassa asiassa syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta ja tuomioistuin rangaistuksen tuomitsematta, jos alueloukkaus on saatu välittömästi keskeytetyksi tai jos siihen syyllistynyt on teon vuoksi käännytetty tai karkotettu maasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 .

2.

Laki

ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 185 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 49/2017, seuraavasti:

185 §

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka tahallaan

1) oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti,

2) oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa tai

3) jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden, 120 a §:n nojalla määrätyn asumisvelvollisuuden, 120 b §:n nojalla määrätyn lapsen asumisvelvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan,

on tuomittava *ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

aluevalvontalain 44 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan aluevalvontalain (755/2000) 44 §:n 2 momentti seuraavasti:

44 §

Rangaistussäännökset

Alueloukkauksesta säädetään rikoslain 17 luvun 7 c §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeusministeri Antti Häkkänen

1.

Laki

rikoslain 17 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 §:n 1 momentti ja 7 b §, sellaisina kuin ne ovat,
7 §:n 1 momentti laissa 146/2014 ja 7 b § laeissa 756/2000 ja 503/2017, sekä
lisätään 17 lukuun uusi 7 c § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 luku

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

7 §

7 §

Valtionrajarikos

Valtionrajarikos

Joka

1) ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai vastoin lakiin perustuvaa kieltoa,

2) muuten rikkoo rajan ylittämisestä annettuja säännöksiä tai

3) oleskelee tai liikkuu rajavyyhykkeellä tai ryhtyy siellä kiellettyyn toimeen rajavartiolaiton 51 §:n vastaisesti tai ilman mainitun lain 52 §:ssä edellytettyä lupaa,

on tuomittava *valtionrajarikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Joka

1) ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai vastoin lakiin perustuvaa *muuta kieltoa kuin maahantulokieltoa*,

2) muuten rikkoo rajan ylittämisestä annettuja säännöksiä tai

3) oleskelee tai liikkuu rajavyyhykkeellä tai ryhtyy siellä kiellettyyn toimeen rajavartiolaiton 51 §:n vastaisesti tai ilman mainitun lain 52 §:ssä edellytettyä lupaa,

on tuomittava *valtionrajarikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

7 b §

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Maahantulokiellon rikkominen

(uusi)

Joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty voimassa oleva

1) ulkomaalaislain (301/2004) 150 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto tai mainitun lain 3 §:n 19 kohdassa tarkoitettua toisen Schengen-valtion antama jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 3 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettu maahantulokielto tai

2) ulkomaalaislain 150 §:n 3 momentissa tai 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto,

*on tuomittava **maahantulokiellon rikkomisesta** sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.*

7 b §

Alueloukkaus

Vieraan valtion sotilas taikka vieraan valtion valtionaluksen tai valtionilma-aluksen päällikkö, joka

1) rikkoo aluevalvontalakia (755/2000) sen 44 §:ssä tarkoitetulla tavalla,

2) rikkoo aluevalvontalain 4—9 §:n säännöksiä Suomen alueelle tulosta ja maassa oleskelusta tai

3) rikkoo aluevalvontalain 10 §:n nojalla myönnettyssä luvassa annettuja lupamääräyksiä,

on tuomittava *alueloukkauksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Alueloukkauksesta tuomitaan myös se, joka aluevalvontalain 2 §:n 5 a kohdassa tarkoitetun tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsenenä ja osana tällaisen ryhmän toimintaa rikkoo aluevalvontalain 10 a §:n mukaista kieltoa tulla Suomen alueelle tai olla maassa.

Alueloukkausta koskevassa asiassa syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta ja tuomioistuim rangaistuksen tuomitsematta, jos alueloukkaus on saatu välittömästi keskeytetyksi tai jos siihen syyllistynyt on teon vuoksi käännytetty tai karkotettu maasta.

7 c §

Alueloukkaus

Vieraan valtion sotilas taikka vieraan valtion valtionaluksen tai valtionilma-aluksen päällikkö, joka

1) rikkoo aluevalvontalakia (755/2000) sen 44 §:ssä tarkoitetulla tavalla,

2) rikkoo aluevalvontalain 4—9 §:n säännöksiä Suomen alueelle tulosta ja maassa oleskelusta tai

3) rikkoo aluevalvontalain 10 §:n nojalla myönnettyssä luvassa annettuja lupamääräyksiä,

on tuomittava *alueloukkauksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Alueloukkauksesta tuomitaan myös se, joka aluevalvontalain 2 §:n 5 a kohdassa tarkoitetun tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsenenä ja osana tällaisen ryhmän toimintaa rikkoo aluevalvontalain 10 a §:n mukaista kieltoa tulla Suomen alueelle tai olla maassa.

Alueloukkausta koskevassa asiassa syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta ja tuomioistuim rangaistuksen tuomitsematta, jos alueloukkaus on saatu välittömästi keskeytetyksi tai jos siihen syyllistynyt on teon vuoksi käännytetty tai karkotettu maasta.

HE 146/2018 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 . _____*

2.

Laki

ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 185 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa
 49/2017, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

185 §

185 §

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka tahallaan

1) oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti,

2) oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa,

3) jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden, 120 a §:n nojalla määrätyn asumisvelvollisuuden, 120 b §:n nojalla määrätyn lapsen asumisvelvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan tai

4) tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä,

on tuomittava *ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon.

Ulkomaalainen, joka tahallaan

1) oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti,

2) oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa tai

3) jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden, 120 a §:n nojalla määrätyn asumisvelvollisuuden, 120 b §:n nojalla määrätyn lapsen asumisvelvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan,

on tuomittava *ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 20 .

3.

Laki

aluevalvontalain 44 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan aluevalvontalain (755/2000) 44 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

44 §

44 §

Rangaistussäännökset

Rangaistussäännökset

Alueloukkauksesta säädetään rikoslain
17 luvun 7 b §:ssä.

Alueloukkauksesta säädetään rikoslain
17 luvun 7 c §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan _____ *päivänä*
kuuta 20 .
