

Lakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 17 luvun, ulkomaalaislain 185 §:n ja aluevalvontalain 44 §:n muuttamisesta (HE 146/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- käräjätuomari Anne Niemi, Vantaan käräjäoikeus
- neuvotteleva virkamies Sampsa Hakala, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- komisario Heli Aaltonen, Helsingin poliisilaitos
- rikostarkastaja Jari Nyström, Rajavartiolaitos
- oikeudellinen asiantuntija Kaisa Korhonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- johtava lakimies Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry
- asianajaja Marko Marsala, Suomen Asianajajaliitto
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- valtiovarainministeriö
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- Maahanmuuttovirasto
- Poliisihallitus

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin lisättäväksi uusi säännös maahantulokiellon rikkomisesta. Mainittuun rikokseen syyllistyisi se, joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty voimassa oleva maahantulokiello. Maahantulokiello voi olla Suomen määräämä tai tiettyjä maahantulo-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

kiellon 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, lievistä 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 b § muutettavaksi niin, että siinä säädetään rangaistavaksi maahantulokiellon rikkominen (1. lakiehdotus).

Maahantulokiello voidaan määrätä ulkomaalaislain (301/2004) nojalla ulkomaalaiselle erilaisin perustein pääsyn epäämistä, käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä. Maahantulokiello voidaan määrätä esimerkiksi rikokseen syyllistymisen taikka muun yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vaarantamisen perusteella.

Muutettavaksi ehdotetun rikoslain 17 luvun 7 b §:n 1 kohdassa säädetään rangaistavaksi Suomen tai toisen Schengen-valtion määräämän Schengen-alueetta koskevan maahantulokiellon rikkominen Suomeen tulemalla ja pykälän 2 kohdassa säädetään rangaistavaksi Suomen määräämän kansallisen maahantulokiellon rikkominen.

Maahantulokiellon rikkomiseen syyllistyy ehdotetun pykälän mukaan se, joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty voimassa oleva 1) ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokiello 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 maahantulokiello tai 2) ulkomaalaislain 150 §:n 3 momentissa tai 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokiello. Maahantulokiellon rikkomisesta määrätään ehdotuksen mukaan sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta.

Maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuus ei ole lainsäädännöllinen uutuus. Nykyisin maahantulokiellon rikkomisiin sovelletaan lähes yksinomaan ulkomaalaisrikkomusta koskevaa ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohtaa, joka mahdollistaa vain sakkorangaistuksen määräämisen. Joissakin tapauksissa sovellettaviksi voivat tulla myös valtionrajarikosta ja lievää valtionrajarikosta koskevat rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohta ja 7 a §:n 1 momentti. Valtionra-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

jarikoksesta on mahdollista tuomita sakkoo tai enintään yksi vuosi vankeutta. Ulkomaalaisrikkomusta ja valtionrajarikosta koskevia mainittuja kohtia ehdotetaan muutettavaksi niin, että maahantulokiellon rikkomiseen ei enää jatkossa sovelleta ulkomaalaisrikkomusta (2. lakiehdotus), valtionrajarikosta tai lievää valtionrajarikosta koskevia säännöksiä (1. lakiehdotus).

Asiassa saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että ehdotettu maahantulokiellon rikkomisen säätäminen rangaistavaksi yhdessä omassa rangaistussäännöksessään selkeyttää lainsäädäntötilannetta, kun tekoon voidaan nykyisin soveltaa kolmea rangaistussäännöstä, joiden suhde toisiinsa ei kaiken lisäksi ole selvä. Ehdotus on perusteltu myös sen vuoksi, että sääntelyä täsmennetään siten, että huomioon tulevat otetuiksi Schengen-aluetta koskevat maahantulokiellot sekä kolmansien maiden kansalaisille ja EU-kansalaisille määrättyjen maahantulokiellojen erot. Selkeyttäminen ja täsmennykset palvelevat valiokunnan näkemyksen mukaan perustuslain 8 §:ssä ilmaistua rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, joka edellyttää rangaistussäännöksiltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Ehdotettu sääntely on tämän vuoksi erityisen perusteltu. Vaikka ehdotettu sääntely muodostaa jossain määrin monimutkaisien ja teknisen kokonaisuuden, se täyttää valiokunnan mielestä nykyistä sääntelyä paremmin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset. Sääntelyn tietty monimutkaisuus johtuu jo sääntelyn taustasta ja sääntelyn kohteesta.

Koska maahantulokiellon rikkomisen on jo nykyisellään rangaistavaa, lähtökohtaisesti kyse ei nyt ole sen arvioimisesta, onko rikosoikeudelliselle lainsäädännölle esitettävissä painavaa yhteiskunnallista tarvetta ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta. Tästä huolimatta lakivaliokunta toteaa, että maahantulokiellon rikkomiselle on esitettävissä yleisen järjestyksen turvaamiseen liittyvät perusteet.

Hallituksen esityksessä esitetyistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää ehdotettuja säännöksiä tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Lakivaliokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Maahantulokiellon rikkomisen rangaistusasteikko

Esityksessä muutettavaksi ehdotetun rikoslain 17 luvun 7 b §:n rangaistusasteikko on ehdotuksen mukaan sakko tai enintään yksi vuosi vankeutta (1. lakiehdotus).

Esityksen perusteluista (HE, s. 3) ilmi käyvin tavoin lainsäädäntöhankkeen taustalla on hallituksen 11 päivänä syyskuuta 2015 hyväksymät hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, joissa todettiin eräänä kansallisena toimenä se, että ulkomaalaiselle määrätyn maahantulokiellon rikkomuksen seuraamuksena tulisi olla mahdollisesti myös vankeusrangaistus kuten muissa Pohjoismaissa. Lisäksi taustalla on hallituksen 8 päivänä joulukuuta 2015 julkistama turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma, jonka mukaan maahantulokiellon rikkomisesta säädetään seuraamukseksi vankeusrangaistus.

Lakivaliokunta toteaa, että edellä mainitun kaltaiset poliittiset toimenpideohjelmat eivät voi määrittää rangaistavaksi säädetyn teon rangaistusasteikkoa. Vaikka nyt käsiteltävä lainsäädäntöhankke on käynnistynyt toimenpideohjelmista, ei niiden tule määrittää lopputulosta. Maahantulokiellon

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

lon rikkomista koskevan rangaistussäännöksen rangaistusasteikko on arvioitava itsenäisesti ja valmisteltava tavanmukaisten lainvalmisteluperiaatteiden mukaisesti.

Valiokunta painottaa, että rangaistusasteikkoja arvioitaessa ja uudesta rangaistusasteikosta säädettyä huomioon on otettava kysymyksessä olevan rikoksen ajateltavissa olevien ilmenemismuotojen osoittama teon paheksuttavuus, vahingollisuus ja vaarallisuus sekä tekotyypin ilmentämä tekijän syyllisyys. Huomioon tulee siis ottaa rikoksen rangaistusarvo. Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 26/2014 vp, s. 2/II). Valiokunta katsoo, että rangaistusasteikon laajuuden tulee olla asianmukainen vakavuudeltaan eriasteisten tekojen kattamiseksi. Rangaistusasteikko tulee mahdollisuuksien mukaan suhteuttaa muiden vastaavien rikosten rangaistusasteikkoihin.

Edellä todetuin tavoin nykyisin maahantulokiellon rikkomiseen voi soveltua useampi säännös. Nykyisin maahantulokiellon rikkomisiin sovelletaan käytännössä lähes yksinomaan ulkomaalaisrikkomusta koskevaa ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohtaa, joka mahdollistaa vain sakkorangaistuksen määräämisen (ks. HE, s. 13). Joissakin tapauksissa sovellettaviksi voivat tulla myös valtionrajarikosta ja lievää valtionrajarikosta koskevat rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohta ja 7 a §:n 1 momentti. Valtionrajarikoksesta on mahdollista tuomita vuosi vankeutta.

Valtionrajarikosta koskevan rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin perusteluista (HE 6/1997 vp, s. 122/II ja 123/I) ilmenee, että pykälän soveltamisalaan on ollut tarkoitus sisällyttää tuolloin voimassa olleen ulkomaalaislain nojalla määrättyjen maahantulokieltojen rikkomiset ja näin ollen soveltaa myös rangaistusasteikkoa, jonka nojalla teosta voidaan tuomita sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Esityksen perusteluista ilmi käyvin tavoin (HE, s. 14) silloisen ulkomaalaislain 63 §:n mukaan kiellon rikkominen ei tuolloin ollut rangaistavaa ulkomaalaisrikkomuksena.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n säätämisen jälkeen on säädetty nykyinen ulkomaalaislaki (301/2004), jossa maahantulokiellon määräämisen perusteista säädetään aikaisemmasta ulkomaalaislaista poikkeavalla tavalla. Tästä ei voida kuitenkaan tehdä sellaista johtopäätöstä, että kiellon rikkomiseen syyllistynyttä ei voitaisi enää tuomita rangaistukseen valtionrajarikoksesta tai lievistä valtionrajarikoksesta ainakaan niissä tapauksissa, joissa kielto on määrätty muista kuin yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, joita tarkoitetaan ulkomaalaislain ulkomaalaisrikkomusta koskevan 185 §:n 4 kohdassa. Tällainen muu peruste voi olla esimerkiksi se, että henkilö ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Maahantulokiellon rikkomisesta voidaan siten tapauksesta riippuen määrätä nykyisin rangaistus valtionrajarikosta, lievää valtionrajarikosta tai ulkomaalaisrikkomusta koskevien säännösten perusteella.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuonna 2007 saatettaessa maahantulokiellon rikkomiset pääosin vain sakolla rangaistavan ulkomaalaisrikkomuksen piiriin ei siinä yhteydessä kiinnitetty riittävää huomiota tekojen olemiseen rangaistavia jo valtionrajarikoksina (ks. myös HE 205/2006 vp, s. 44—45). Näin ollen tekojen välistä suhdetta ja rangaistusarvoa koskevat kysymykset ovat tuolloin tulleet ohitetuiksi.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

Valiokunta kuitenkin katsoo, että tilanteessa, jossa yhdessä rangaistussäännöksessä on aiemmin päädytty vain sakkorangaistukseen, on aihetta arvioida sitä, onko löydettävissä tapauksia, joiden kohdalla vankeusrangaistuksen käyttö on perusteltua ja mikä tällaisessa tapauksessa on enimmäisrangaistuksen perusteltu taso. Asiassa saamaansa selvitystä arvioituaan valiokunta katsoo, että tilanteita, joissa vankeusrangaistuksen käyttö voi olla perusteltua voivat, olla ovat erityisesti tapaukset, joissa tekoon liittyy erityisen paheksuttava motiivi tai joissa tekijä jää toistuvasti kiinni kiellon rikkomisesta.

Lakivaliokunta yhtyy esityksen perusteluissa (HE, s. 16) esitettyyn näkemykseen siitä, että enimmäisrangaistuksen korottaminen rikokselle alun perin säädetystä yhden vuoden enimmäisvankeusrangaistuksesta edellyttäisi sitä, että käsitys teon rangaistavuudesta on muuttunut esimerkiksi rikoksen muuttuneiden tekotapojen tai ilmenemismuotojen perusteella. Rikosten lukumääräisen lisääntyminen ei ole tässä suhteessa merkityksellinen seikka. Perusteluissa tuodaan esiin se, että ei ole tietoa kiellon rikkomisten muuttumisesta aikaisempaa törkeämmiksi. Toisaalta ei ole myöskään seikkoja, joiden perusteella käsitys teon rangaistavuudesta olisi muuttunut niin, että tuota alkujaan omaksuttua yhden vuoden enimmäisrangaistusta olisi syytä alentaa.

Rangaistusjärjestelmän sisäinen johdonmukaisuus edellyttää, että yleisesti moitittavuudeltaan toisiinsa rinnastettavien tekojen rangaistusasteikot mahdollisimman pitkälle vastaavat toisiaan. Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksessä on asianmukaisesti vertailtu useiden rikosten rangaistusasteikkoja tämän näkökohdan huomioimiseksi (HE, s. 17 ja 18). Arviosta on pääteltävissä, että maahantulokiellon rikkomisesta määrättävä yhden vuoden enimmäisrangaistus olisi rangaistusjärjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden kannalta asianmukainen. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että Suomen rangaistusjärjestelmässä yhden vuoden enimmäisrangaistus ei ole erityisen ankara.

Esityksessä todetaan (HE, s. 17), että korkean enimmäisrangaistuksen oletetaan jossain määrin ennalta ehkäisevän rikoksia. Valiokunta katsoo, että perusteluissa tuodaan kuitenkin asianmukaisesti esiin se, että 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.

Maahantulokiellon rikkomisten määrä on esityksen perusteluista ilmi käyvin tavoin (HE, s. 12) merkittävästi ja tasaisesti noussut vuoden 2010 jälkeen ollen vuonna 2015 noin kuusinkertainen vuoden 2010 tason verrattuna. Vuoden 2015 jälkeen tapausten määrä on kuitenkin kääntynyt laskuun. Tapausten määrä on kuitenkin edelleen noin kolminkertainen (lokakuu 2017) vuoden 2010 tasoon verrattuna. Vaikka tapausten lisääntynyt lukumäärä ei edellä todetuin tavoin ole rangaistusarvoa määrittävä peruste, lisääntyneiden tekojen joukossa saattaa kuitenkin olla sellaisia tekoja, joiden osalta on aihetta huolehtia siitä, että rangaistusasteikko mahdollistaa niistä teon paheksuttavuutta vastaavan rangaistuksen. Valiokunta yhtyy esityksen perusteluissa todettuun näkemykseen siitä (HE, s. 17), että 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.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

Esityksen perusteluissa (HE, s. 17) todetaan, että maahantulokiellon rikkomisen toistuessa rikoslain 6 luvun 5 §:ssä säädetty koventamisperuste saattaa johtaa ankarampaan rangaistukseen. Sen mukaan huomioon otetaan tekijän aikaisempi rikollisuus, jos sen ja uuden rikoksen suhde rikosten samankaltaisuuden johdosta tai muuten osoittaa tekijässä ilmeistä piittaamattomuutta lainkielloista 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. Lakivaliokunta toteaa tältä osin, että rikoslain 6 luvun 5 §:n 5 kohdassa tarkoitettu koventamisperuste tai 6 luvun 3 §:n rangaistuslajin valintaa koskevat säännökset eivät sinällään ole peruste sisällyttää säännökseen vankeusuhkaa vaan niitä sovelletaan käytettävissä olevan asteikon puitteissa. Mikäli vankeusuhkaan kuitenkin päädytään, on perusteltua huomioida, että vankeusuhka mahdollistaa koventamisperusteen merkityksen myös rangaistuslajin valinnassa. Edellä todettu ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö tekoon liittyvän erityisen paheksuttavan motiivin lisäksi juuri teon toistuvuus voi joissain tapauksissa osoittaa sellaista paheksuttavuutta, joka puoltaa vankeusrangaistuksen mahdollisuutta rangaistusasteikossa.

Edelleen esityksen perustelujen mukaan (HE, s. 17) maahantulokiellon rikkojien osalta erottautuvat tapaukset, joissa kieltoa rikkovat tulevat maahan tarkoituksessa tehdä täällä rikoksia. Esimerkiksi tällaisissa tilanteissa voi olla kyse teon motiivin paheksuttavuudesta. Maahantulokiello on jo alun perin saatettu määrätä tällaiselle henkilölle hänen yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheuttamansa uhkan vuoksi. Valiokunta katsoo, että tällaisessa tilanteessa vankeusrangaistuksen määrääminen saattaa olla perusteltua, joskin rikoskokonaisuudesta riippuu, mikä vaikutus maahantulokiellon rikkomisesta tuomittavalla rangaistuksella tulee olemaan rikoslain 7 luvun säännösten mukaisesti määrättyssä yhteisessä vankeusrangaistuksessa.

Edellä selostetun perusteella sekä esityksen perusteluja ja samaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että valtionrajarikosta vastaava yhden vuoden vankeusrangaistusuhka on ehdotetun rikoslain 17 luvun 7 b §:n maahantulokiellon rikkomisen osalta perusteltu ja oikeasuhtainen. Pykälän yksityiskohtaisista perusteluista (HE, s. 30) ilmi käyvin tavoin vastaavan rangaistusasteikon omaavista rikoksista kuitenkin oikeuskäytännön mukaan tuomitaan pääsääntöisesti sakkoa. Valiokunta painottaa, että vankeusrangaistuksen tuomitseminen maahantulokiellon rikkomisestakin edellyttäisi tekoon liittyviä tavanomaisesta poikkeavia paheksuttavia piirteitä.

Esityksessä ei ole ehdotettu maahantulokiellon rikkomiseen lievää tekomuotoa. 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. Esityksen perustelujen mukaan (HE, s. 19) nämä johdonmukaisuusnäkökohdat puoltavat sitä, että pelkästään sakolla rangaistavaa lievää tekomuotoa ei säädetä.

Lakivaliokunta toteaa edellä olevan lisäksi seuraavaa. Rikoslain systematiikassa lievä tekomuoto on pääsääntöisesti edellä todetuin tavoin kytketty rikoksiin, joissa on kolme törkeysastetta (lievä, perusmuotoinen ja törkeä). Normaalisti tällöin perustekomuotoisen rikoksen enimmäisrangaistus

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

tus on kaksi vuotta vankeutta. Törkeysrangaistus on perusteltu ja toimiva silloin, kun eri tekemuodot vakavuudeltaan ja myös asteikoiltaan selvästi poikkeavat toisistaan. Tätä vaatimusta eivät välttämättä täyty rikokset, joista toisesta voidaan määrätä sakkoa ja toisesta sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Nyt maahantulokiellon rikkomisen osalta ehdotettu rangaistusasteikko mahdollistaa lievimmistä teoista hyvinkin lievän sakkorangaistuksen tuomitsemisen, lievimpiä tekoja koskien myös toimenpiteistä luopuminen (tutkimatta jättäminen, tutkinnan lopettaminen, syyttämättä jättäminen ja tuomitsematta jättäminen) on mahdollista. Lisäksi tunnusmerkistötasolla olisi vaikea tehdä ilmaisuvoimaisesti eroa "maahantulokiellon rikkomisen" ja "lievän maahantulokiellon rikkomisen" välillä, kun kielletty toimi (maahan tuleminen maahantulokieltoa rikoen) on kuitenkin kaikissa tilanteissa sama.

Edellä todetun perusteella valiokunta katsoo, että maahantulokiellon rikkomisen osalta ei ole perusteltua säätää lievää tekemuotoa ja esityksessä ehdotettu ratkaisu on tältä osin asianmukainen.

Ehdotetun rangaistustason liitännäisvaikutukset

Hallituksen esityksestä ilmi käyvin tavoin (HE, s. 20) maahantulokiellon rikkomistapauksissa rangaistuksen määräämisessä ei enää voitaisi käyttää sakkomenettelyä johtuen 1. lakiehdotuksessa tarkoitetun rikoslain 17 luvun 7 b §:n laittoman maahantulokiellon rikkomisen yhden vuoden vankeuden käsittävistä enimmäisrangaistuksesta. Maahantulokiellon rikkomiseen nykyisin 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 (754/2010) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan seuraamukseksi määrätä sakkorangaistus rikkomuksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Kun maahantulokiellon rikkomiset siirtyvät käsiteltäviksi täysimittaisessa esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä, asian käsittelyn hidastuminen saattaa vaikeuttaa ja hidastaa rikosvastuun toteutumista (HE, s. 21).

Lakivaliokunta kuitenkin katsoo edellä todetuina tavoin, että rikokselle säädettävä enimmäisrangaistus tulee lähtökohtaisesti määrittää rikoksen rangaistusarvon perusteella. Näin ollen edellä mainittujen liitännäisvaikutusten ei tule määrittää valittavaa enimmäisrangaistuksen tasoa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämä näkökohta on ollut vaikuttamassa siihen, että esityksessä ei ole ehdotettu esimerkiksi kuuden kuukauden enimmäisrangaistusta. Valiokunta katsoo, että ehdotettu yhden vuoden vankeuden käsittävä enimmäisrangaistustaso on edellä olevan valossa perusteltu.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että yhden vuoden enimmäisrangaistus mahdollistaa pakkokeinoina pidättämisen ja vangitsemisen. Edellä rikosprosessuaalisia menettelysääntöjä vastaavasti valiokunta kuitenkin korostaa, että rikoksen rangaistusasteikosta säädettäessä ratkaisevaa merkitystä ei tule antaa sille, mahdollistaako asteikko joidenkin pakkokeinojen käytön vai ei. Rikoksen rangaistusasteikkoa ei säädetä tai muuteta jonkin pakkokeinon käytön mahdollistamiseksi sen selvittämisessä (ks. LaVM 3/1998 vp, s. 25/I). Vastaavasti rangaistusasteikkoa ei tule myöskään säätää niin, että sillä tarkoituksellisesti suljetaan pois jonkin pakkokeinon tai joidenkin pakkokeinojen käyttömahdollisuus. Enimmäisrangaistuksen määrittämisessä olennaisinta on tältäkin osin teon rangaistusarvo.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

Valiokunta kuitenkin korostaa pakkokeinojen osalta seuraavaa. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee (HE, s. 21), pidättämisen ja erityisesti vangitsemisen käyttöä tulevat merkittävästi rajoittamaan kohtuuttoman pidättämisen ja vangitsemisen kiellot sekä suhteellisuusperiaate. Kiellon ja periaatteen merkitykset liittyvät erityisesti siihen, että lakimuutoksen jälkeenkin maahantulokiellon rikkomisesta pääsääntöisesti määrättäisiin sakkoa ja että enimmäisrangaistus tulisi olemaan vain yksi vuosi vankeutta. Kuten epäillyn ulkomaalaisuuteen perustuvaa pidättämistä ja vangitsemista koskevan pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 5 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteluista (HE 222/2010 vp, s. 248/I) ilmenee, henkilöä ei voida pidättää eikä vangita pelkästään sillä perusteella, että hän asuu ulkomailla. Kohdan edellyttämästä karttamisen todennäköisyydestä tulee esittää selvitystä. Ulkomaalaislain säännösten perusteella ei ole lainkaan mahdollista kohdistaa sen lain mukaisia turvaamistoimia (esimerkiksi säilöön ottaminen) ulkomaalaiseen rikosprosessin turvaamisen tarkoituksessa. Lakivaliokunta korostaa lisäksi sitä, että rikosprosessuaaliset pakkokeinot eivät ole ulkomaalaisvalvonnan turvaamistoimien vaihtoehtoja tai niitä täydentäviä keinoja.

Pakolaisia ja ihmiskaupan uhreja koskeva rajoitussäännös

Voimassa olevan rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan valtionrajarikoksesta ei tuomita ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomesta tai joka on tehnyt 1 momentissa tarkoitettun teon sen vuoksi, että hän on ollut 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettun ihmiskaupan kohteena. Lakivaliokunta on esityksen 1. lakiehdotuksen 17 luvun 7 b §:ssä ehdotettua maahantulokiellon rikkomista koskevaa säännöstä käsitellessään arvioinut, tulisiko vastaavankaltainen rajoitussäännös sisällyttää myös siihen.

Nyt käsiteltävän esityksen perusteluissa (HE, s. 9) tuodaan esiin, että valtionrajarikokseen liittyvän rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin sisältämän rajoitussäännöksen 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.

Esityksen perusteluissa tuodaan edelleen esiin (HE, s. 9), että maahan tulemista koskevien säännösten rikkomisen kannalta merkityksellinen on Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 31 artiklan 1 kohta, 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 tarkoitettulla 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. Perusteluissa tuodaan esiin myös se, että korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2013:21 perusteella kappaleeseen perustuva rankaisemattomuus voi ulottua myös maahan tulemisen yhteydessä tehtyihin rikoksiin, kyseisen ratkaisun mukaan väärennykseen.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentissa oleva ihmiskaupparikoksia koskeva virke liittyy esityksen perustelujen (HE, s. 9) mukaan siihen, että kansainväliset veloitteet 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 määräysten voimaansaattamisesta annetulla lailla (227/2012) yleissopimus on saatettu lainsäädännön voimaan Suomessa. Direktiivin täytäntöönpano ei nyt kysymyksessä olevilta osin edellyttänyt lainsäädäntömuutoksia, jotka tuli tehdä viimeistään 6 päivänä huhtikuuta 2013.

Asiaa ja saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta toteaa mahdollisen 1. lakiehdotuksen 17 luvun 7 b §:ssä tarkoitettuun maahantulokiellon rikkomiseen sisällytettävän erillisen rankaisemattomuuteen liittyvän rajoitussäännöksen tarpeen osalta seuraavaa: Asiassa merkitykselliset kansainväliset veloitteet ovat Suomessa lainsäädännön voimassa. Niiden sisältöä ja merkitystä nyt ehdotetun 17 luvun 7 b §:n soveltamisen kannalta on asianmukaisesti selostettu hallituksen esityksessä, erityisesti sen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE, s. 31), joilla on myös vahva asema oikeuslähteenä sovellettaessa kyseistä säännöstä. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että näiltä osin tilanne säilyy lainsäädännöllisesti sellaisena kuin se on nykyisin maahantulokiellon rikkomisiin lähes poikkeuksetta sovellettavan ulkomaalaislain 185 §:n mukaan, joka ei myöskään sisällä rajoitussäännöstä. Lakivaliokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen perusteella nyt käsiteltävän maahantulokiellon rikkomista koskevan hankkeen yhteydessä ei ole ilmennyt, että viranomaiset maahantulokiellon rikkomisia rikosprosessissa käsitellessään eivät jo nyt noudattaisi kyseessä olevia pakolaisia ja ihmiskaupan uhreja koskevia veloituksia tai että maahantulokiellon rikkomistapauksiin liittyen niissä olisi jotakin epäselvää.

Edelleen on otettava huomioon se, että kyseiset kansainväliset veloitteet rankaisemattomuuteen liittyen voivat olla merkityksellisiä myös muiden maahantulon yhteydessä tehtyjen rikosten osalta ilman niitä koskevissa rangaistussäännöksissä olevaa erityistä rankaisemattomuussäännöstä, kuten edellä mainitusta korkeimman oikeuden ratkaisustakin (KKO 2013:21) ilmenee. Lisäksi valtionrajarikosten koskiessa esimerkiksi ilman asianmukaisia matkustusasiakirjoja Suomeen tulevia niitä rikoksia koskevilla rangaistavuuden rajauksilla on suurempi käytännön merkitys kuin maahantulokiellon rikkomista koskevilla.

Edellä selostetun perusteella lakivaliokunta katsoo, että 1. lakiehdotuksen 17 luvun 7 b §:ään ei ole tarpeen sisällyttää erillistä rankaisemattomuutta koskevaa säännöstä vaan hallituksen esityksessä ehdotettu säännös on tältä osin asianmukainen ja perusteltu.

Valiokunta toteaa kuitenkin saamansa selvityksen perusteella, että ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja ihmiskauppatapausten löytäminen on edelleen merkittävä haaste, johon on etsitty ja johon etsitään keinoja yleisemmässä nimenomaisesti ihmiskauppaa koskevissa hankkeissa. Myös edellä käsitellyt ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuutta koskevat veloitteet (yleissopimuksen kohta ja direktiivin artikla) koskevat kaikkia rikoksia, joihin ihmiskaupan uhrit pakotettuina uhrin ominaisuudessa syyllistyvät. Vaikka nyt käsiteltävässä maahantulokiellon rikkomista koskevassa hankkeessa erityisen tarkastelun kohteena ei ole ollut ihmiskaupan uhrien tunnistaminen,

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

valiokunta korostaa, että viranomaisten on syytä myös maahantulokiellon rikkomista koskevaa asiaa käsitellessään kiinnittää erityistä huomiota mahdollisen ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen, jotta edellä mainittuja rankaisemattomuutta koskevia määräyksiä voidaan asianmukaisesti soveltaa.

Kauttakulun rankaisemattomuus eräissä tapauksissa

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota Euroopan unionin tuomioistuimen 16.1.2018 asiassa C-240/17 antamaan tuomioon ja siinä käsiteltyyn tapaukseen, jossa Schengen-aluetta koskeva maahantulokielto oli määrätty henkilölle, jolla oli toisen jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa. Tuomios-ta ilmenevin tavoin saattaa syntyä sellainen tilanne, että samaan aikaan ovat voimassa Schengenin tietojärjestelmässä määrätty maahantulokielto ja oleskelulupa.

Tällaiseen tilanteeseen soveltuu henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 399/2016 6 artiklan 5 kohdan a alakohda. Sen mukaan kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä kaikkia 1 kohdassa asetettuja edellytyksiä mutta jolla on oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, sallitaan maahantulo toisten jäsenvaltioiden alueelle kauttakulkua varten, jotta hän voi matkustaa oleskeluluvan tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettua viisumin myöntäneen jäsenvaltion alueelle, paitsi jos hän on sen jäsenvaltion kansallisessa maahantulo- tai kauttakulkukieltoluettelossa, jonka ulkorajan hän pyrkii ylittämään. Alakohdassa siis viitataan 1 kohdassa mainittuihin maahantuloedellytyksiin, joihin sen kohdan d alakohdan mukaan kuuluu se, että henkilöä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS).

Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaan kolmannen maan kansalaiselle sallitaan maahantulo Schengenin tietojärjestelmässä määrätystä maahantulokiellosta huolimatta alakohdassa todetuin edellytyksin. Tämä koskee oleskeluluvan lisäksi pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettua viisumia. Näissä tilanteissa ei ole perusteita tuomita ulkomaalaista rangaistukseen maahantulokiellon rikkomisesta, mikä on lakivaliokunnan mielestä aiheutta nimenomaisesti todeta 1. lakiehdotuksessa ehdotetussa rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä koskien maahantulokiellon rikkomista. Edellä todetun johdosta lakivaliokunta ehdottaa, että *1. lakiehdotuksen 17 luvun 7 b §:ään* lisätään *uusi 2 momentti* seuraavasti:

Maahantulokiellon rikkomisesta ei tuomita Schengenin tietojärjestelmässä maahantulokieltoon määrättyä ulkomaalaista, jonka maahantulo Suomeen on sallittu kauttakulkua varten henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 399/2016 6 artiklan 5 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

Rangaistusuhkasta ilmoittaminen maahantulokieltoon määrätylle

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnin mukaan (HE, s. 17) vankeusrangaistuksen mahdollisuus ehdotetussa uudessa rangaistussäännöksessä voi toimia rikoksia ennalta ehkäisevästi. Lakivaliokunta korostaa, että tämä edellyttää sitä, että kiellon rikkomista harkitsevilla on tiedossaan rangaistusuhka. Rangaistusuhkalla tavoiteltujen vaikutusten aikaansaamiseksi on tärkeää, että maahantulokiellon rikkomisen seuraamuksista ilmoitetaan kieltoon määrätylle. Ilmoittaminen on

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

tärkeää yleisestikin sen vuoksi, että maahantulokieltoon määrätty tiedostaa kiellon merkityksen ja sen rikkomisen vaikutukset.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asiaan on nyt käsiteltävän hallituksen esityksen johdosta sisäministeriön hallinnonalalla kiinnitetty huomiota. Poliisihallitus on jo lähettänyt päätösten tiedoksiannosta huolehtiville poliisiviranomaisille viestin siitä, että maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuudesta tulee kertoa tiedoksiannon yhteydessä. Myös Maahanmuuttovirasto on katsonut, että näin tapahtuva rangaistusuhkasta kertominen on perusteltua, koska päätökset annetaan tiedoksi poliisiin kautta.

Valiokunta pitää perusteltuna, että asiaa vielä selvitetään lisää ja arvioidaan, edellyttääkö asianmukaisen ilmoittamisen varmistaminen muita jatkotoimia. Selvää kuitenkin on, että maahantulokiellon rikkominen koskee myös muiden Schengen-valtioiden määräämiä Suomeen tulemistä koskevia maahantulokieltoja, ja Suomi ei voi omalla lainsäädännöllään vaikuttaa siihen, miten muut valtiot menettelevät maahantulokiellon määräämisen ja tiedoksi antamisen yhteydessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 146/2018 vp sisältyvät 2. ja 3. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 146/2018 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

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:

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

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 rajavyöhykkeellä 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 tarkoitettun 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.

Maahantulokiellon rikkomisesta ei tuomita Schengenin tietojärjestelmässä maahantulokieltoon määrättyä ulkomaalaista, jonka maahantulo Suomeen on sallittu kauttakulkua varten henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annettun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 399/2016 6 artiklan 5 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla. (Uusi)

7 c §

Alueloukkaus

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

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

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

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

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

Alueloukkauksesta tuomitaan myös se, joka aluevalvontalain 2 §:n 5 a kohdassa tarkoitettun 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 tuomioistuimien 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.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

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 15.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ilmari Nurminen sd

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp

jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Eeva-Maria Maijala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esitys heikentää pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Esitys ei ota riittävästi huomioon Suomen kansainvälisiä velvoitteita, ja se on suhteellisuusperiaatteen vastainen. Esityksen hyödyt eivät riitä perusteeksi lainmuutokselle. Sen positiiviset vaikutukset jäävät epäselviksi, kun taas sen negatiiviset vaikutukset ovat hyvin selvät.

Esitys liittyy hallituksen 11.9.2015 hyväksymään asiakirjaan maahanmuuttopoliittisista toimenpiteistä. Sen mukaan "ulkomaalaiselle määrätyn maahantulokiellon rikkomisen seuraamuksena tulisi olla mahdollisesti myös vankeusrangaistus kuten muissa Pohjoismaissa". Esityksellä toteutetaan myös hallituksen 8.12.2015 julkistamaa turvapaikkapoliittista toimenpideohjelmaa. Toimenpideohjelman mukaan maahantulokiellon rikkomisesta säädetään seuraamukseksi vankeusrangaistus. Esityksessäkin todetaan, että valtaosa, arviolta noin 75 prosenttia, kiellon rikkojista on Viron kansalaisia. Näin ollen toimenpideohjelman kirjaukset kohdistuvat käytännössä pääosin EU-kansalaisiin.

Esityksessä ei ole millään tavalla arvioitu sen ihmisoikeusvaikutuksia. Kyse on erityisesti pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden asemaan vaikuttavasta lainsäädännöstä, missä riskeinä on pakolaisten ja ihmiskaupan uhrien oikeuksien heikentyminen ja aseman yleinen vaikeuttaminen. Esityksen myötä on muun muassa odotettavissa, että tuomioistuimissa tullaan pääasiassa hyödyntämään pikahaastamista ja kirjallista menettelyä. Nykytilanteessakin on selvää, että tällaisissa tapauksissa on haastavaa suojella heikossa asemassa olevien ihmisryhmien oikeuksia. Esityksessä ei ole selkeästi kirjattu kaikkia niitä edellytyksiä ja olosuhteita, joissa esityksen mukaisesta rikoksesta ei rangaista. Esityksessä nämä edellytykset ja olosuhteet jätetään kansainvälisten sopimusten ja niiden soveltamisen varaan. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rangaistussäännökset ovat täsmällisinä ja tarkkarajaisina soveltamisalaltaan selkeitä. On käytävä ilmi, missä tilanteessa tietystä rikoksesta ei seuraa rangaistusta. Lainvalmisteluasiakirjojen viittaus kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ei ole riittävä. Lakiesityksessä olisi tullut esittää rikoslain uuteen 17 luvun 7 b §:ään uutta 3 momenttia, jossa pakolaiset ja ihmiskaupan uhrit selkeästi olisi suljettu maahantulokiellon rikkomispykälän soveltamisen ulkopuolelle.

Enimmäisrangaistuksen koventamisella nykyisestä sakkorangaistuksesta vankeusrangaistukseen tavoitellaan esityksen mukaan ennalta ehkäisevää vaikutusta. Esityksen mukaan "korkean enimmäisrangaistuksen oletetaan jossain määrin ennalta ehkäisevän rikoksia". Esityksen mukaan rangaistusasteikon ankaroitumisen tavoitteena on ehkäistä maahantulokiellon rikkomisia. Kuten esitykseenkin on kirjattu, tutkimusten mukaan tällaista vaikutusta ei kuitenkaan ole. Esitys on epä johdonmukainen myös sen osalta, että sen johdannossa todetaan, että maahantulokiellon rikkominen on merkittävästi lisääntynyt Suomessa, ja myöhemmin esityksessä todetaan, että ulkomalaisrikkomuksena käsiteltävien maahantulo rikkomusten määrä on itse asiassa kääntynyt laskuun vuonna 2016.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2018 vp
Vastalause

Lakiesitys lisäisi poliisi-, raja- ja syyttäväviranomaisten sekä tuomioistuinten työmäärää sekä asiakirjojen kääntämiseen, tulkkaukseen ja avustajan käyttöön liittyviä kustannuksia merkittävästi nykyiseen verrattuna. Esityksen taloudelliset vaikutukset on arvioitu alakanttiin.

Esitys ja sen taustalla olevat hallituksen linjaukset pakkokeinojen käytön laajentamisesta eivät perustu todellisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Muutoksen myötä myöskään rangaistuksen taso ei tulisi merkittävästi muuttumaan. Rikoslakia ei tule muuttaa vain symbolisin perustein. Myös perustuslakivaliokunta on yleisesti kiinnittänyt tähän huomiota.

Hallituksen esitys murentaa osaltaan turvapaikanhakijoiden, ihmiskaupan uhrien ja pakolaisten oikeussuojaa, jota on jo heikennetty useilla viime vuosina tehdyillä lainmuutoksilla. Muutosehdotuksille ei ole kokonaisuutena arvioiden esitetty todellista tarvetta eikä mitään todellisia perusteita.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,
että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 15.11.2018

Eva Biaudet r
Johanna Karimäki vihr
Katja Hänninen vas