

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/1998 vp

Hallituksen esitys Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä maaliskuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 20/1998 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Laura Yli-Vakkuri, ulkoasiainministeriö
- osastopäällikkö Juhani Uusitalo, hallitusneuvos Pentti Visanen, lainsäädäntöneuvos Pekka Järviö ja ylikomisario Ari-Pekka Calin,

sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola ja lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt, oikeusministeriö.

Vuottiedot

Lakivaliokunnalla on asiaa ratkaistaessa ollut käytettävissään perustuslakivaliokunnan esityksestä ulkoasiainvaliokunnalle antama lausunto (PeVL 13/1998 vp — HE 20/1998 vp).

Hallituksen esitys 20/1998 vp liittyy lakivaliokunnassa samanaikaisesti käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen 6/1997 vp oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi, joka on osa rikoslain kokonaisuudistusta. Lakivaliokunta on kuullut viimeksi mainitun esityksen johdosta yli 70 asiantuntijaa. Tämän vuoksi valiokunta on HE:n 20/1998 vp käsittelyssä rajoittunut vain keskeisten ministeriöiden edustajien kuulemiseen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen liittymistä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehtyyn Schengenin sopimukseen koskevan pöytäkirjan, Suomen liittymistä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen koskevan sopimuksen sekä Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden sekä Islannin ja Norjan välillä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla tehdyn sopimuksen. Eduskunnan suostumusta pyydetään lisäksi kahdelle Schengenin yleissopimuksen mukaisesti annettavalle selitykselle, jotka sisältävät liittymissopimusta täydentäviä oikeudellisia velvoitteita.

Liittymispöytäkirjalla ja -sopimuksella Suomi tulee Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen sopimuspuoleksi. Schengenin sopimusten keskeinen sisältö on henkilöiden rajatarkastusten lakkauttaminen sopimuspuolten välisiltä rajoilta ja yhdenmukaisten tarkastusten suorittaminen alueen ulkorajoilla. Rajatarkastuksia korvaavien toimenpiteiden avulla pyritään tehostamaan sisäisestä turvallisuudesta ja järjestyksestä vas-

taavien viranomaisten yhteistyötä. Sopimuspuolten yhteinen tietojärjestelmä otetaan käyttöön. Erillissopimuksella luodaan järjestely, jonka perusteella Islanti ja Norja osallistuvat Schengen-yhteistyöhön. Näin varmistetaan perinteisen pohjoismaisen passi- ja liikkumisvapauden jatkuvuus.

Schengenin sopimukset tulevat Suomen osalta voimaan sen jälkeen, kun kaikki sopimuspuolet ovat ilmoittaneet hyväksymistoimenpiteistään. Erikseen kuitenkin ratkaistaan, milloin sopimuksia aletaan soveltaa Suomessa. Soveltamisen todennäköinen alkamisajankohta on noin vuonna 2000.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi liittymissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Esityksessä on lisäksi viisi muuta lakiehdotusta. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin sopimukset, minkä vuoksi niiden voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella. Rikoslain muutokset ovat kuitenkin tarkoitetut tulemaan voimaan, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Lakivaliokunta on tarkastellut asiaa toimialansa kannalta erityisesti rikos- ja prosessioikeudellisten säännösten osalta. Valiokunnassa on toisaalta selvitetty, mitä toimenpiteitä Schengenin yleissopimuksen määräykset edellyttävät Suomelta, ja toisaalta, miten ja missä muodossa ehdotetut säännökset soveltuvat Suomen lainsäädäntöön.

Schengenin yleissopimuksen edellyttämät kansainväliseen rikosoikeuteen liittyvät lainsäädäntötoimet

Kansainvälisen rikosoikeuden alaan kuuluvat määräykset sisältyvät Schengenin yleissopimuksen 2—5 lukuun. Suomen voimassa oleva lainsäädäntö vastaa pitkälti yleissopimuksen yhteisövelvoitteita, koska

— Suomessa saatettiin vuonna 1994 voimaan nykyaikaiseksi ja laaja-alaiseksi luonnehdittu laki kansainvälisestä oikeusavusta ja

— Suomi on liittynyt tärkeimpiin rikosoikeudellista yhteistyötä koskeviin YK:n ja Euroopan neuvoston sopimuksiin.

Eräät yleissopimuksen määräykset edellyttävät kuitenkin lainsäädännön muutoksia, jotka eivät vielä sisälly tähän esitykseen, vaan ne on tarkoitus valmistella eräiden muiden kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista koskevien esitysten yhteydessä.

Yleissopimuksen 2 luku koskee keskinäistä oikeusapua rikosasioissa. Sen määräysten edellyttämät muutokset sisältyvät tämän esityksen 5. lakiehdotukseen laiksi pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n muuttamisesta. Luvun säännökset eivät edellytä muita lainsäädäntötoimia.

Yleissopimuksen 3 lukuun sisältyy ne bis in idem (ei kahdesti samassa asiassa) -periaatteen soveltamista koskevat määräykset. Säännösten tarkoituksena on estää yhdessä sopimusvaltiossa lainvoimaisesti ratkaistun rikosasian käsittely uudestaan toisessa sopimusvaltiossa. Meillä rikoslain 1 luvun 13 § sisältää säännöksen ulkomaisen tuomion vaikutuksesta uuden oikeudenkäynnin esteenä. Säännös on 3 luvun velvoitteiden kannalta tarkasteltuna pääosiltaan asianmukainen. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevassa ns. yhteisöpetossopimuksessa on vastaava ne bis in idem -säännöstö. Sopimuksen voimaansaattamista koskeva esitys, joka sisältää tarkistuksia rikoslain 1 luvun 13 §:ään, on hiljan annettu eduskunnan käsiteltäväksi. Muutosten voimaantulon jälkeen Suomen lainsäädäntö vastaa kaikilta osin myös Schengenin yleissopimuksen velvoitteita.

Yleissopimuksen 4 luvussa ovat rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevat määräykset. Säännökset täydentävät rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen määräyksiä. Suomi on ratifioinut mainitun yleissopimuksen. Lisäksi Suomessa on voimassa laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta vuodelta 1970 ja laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä vuodelta 1960. Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat lisäksi tehneet oikeus- ja sisäasiain yhteistyön alalla kaksi rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa yleissopimusta:

1) yleissopimus yksinkertaistetusta menettelystä rikoksen johdosta tapahtuvassa luovuttamisessa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä ja

2) yleissopimus rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä.

Nämä luovuttamissopimukset täydentävät aikaisempia jäsenvaltioiden välillä voimassa olevia luovuttamissopimuksia ja pääsääntöisesti syrjäyttävät niiden kanssa ristiriidassa olevat sopimusmääräykset. Oikeusministeriössä on erikseen valmisteltavana hallituksen esitys näiden luovuttamissopimusten voimaansaattamiseksi. Tarkoituksena on, että esitykset sopimusten hy-

väksymisestä ja niiden edellyttämistä lainmuutoksista annetaan eduskunnalle syksyllä 1998.

Yleissopimuksen 5 luku koskee rikostuomioiden täytäntöönpanon siirtoa. Sen säännökset täydentävät tuomittujen siirtämistä koskevan yleissopimuksen määräyksiä. Säännökset koskevat tuomitun siirtämistä kotivaltioonsa suorittamaan hänelle määrättyä vapausrangaistusta. Suomen lainsäädäntö vastaa pääosin yleissopimuksen 5 luvun velvoitteita. Yleissopimuksen 68 artikla edellyttää kuitenkin uutta lainsäädäntöä. Artiklassa edellytetään, että kotivaltioonsa paenneelle henkilölle tuomiovaltiossa määrätty rangaistus on voitava panna täytäntöön tuomitun suostumuksetta siinä valtiossa, jonka kansalainen hän on. Tämä ei nykyisin ole Suomen lainsäädännön mukaan mahdollista ilman tuomitun suostumusta. Tuomittujen siirtämistä koskevaan yleissopimukseen liittyvä lisäpöytäkirja, johon sisältyy 68 artiklaa vastaava määräys, on allekirjoitettu Euroopan neuvostossa tammi-kuussa 1998 ja se on tarkoitus ratifioida lähitulevaisuudessa. Sen jälkeen Suomen lainsäädäntö olisi kaikilta osin sopusoinnussa myös Schengenin yleissopimuksen 5 luvun määräysten kanssa.

Tarkoitus on saattaa edellä kerrotut muutokset voimaan ennen Schengenin sopimuksen voimaantuloa.

HE:n 20/1998 vp ja HE:n 6/1997 vp yhteensovittaminen

Nyt käsiteltävänä oleva, Schengenin sopimusten hyväksymistä koskeva hallituksen esitys (*HE 20/1998 vp*, jäljempänä *Schengen-esitys*) kietoutuu yhteen lakivaliokunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevan oikeudenkäyttöä ja julkista valtaa sekä seksuaalirikoksia koskevien rikossäännösten uudistamisesityksen (*HE 6/1997 vp*, jäljempänä *uusi rikoslaki*, *URL-esitys*) säännösten kanssa. URL-esitys on osa rikoslain kokonaisuudistusta, jossa rikoslain lukurakennetta muutetaan.

Esitysten yhteisiä pykäläiä ovat eräät rikoslain 16, 17 ja 40 luvun säännökset sekä pakkokeinolain 5 luvun 1 §. Myös ulkomaalaislain muutos ehdotuksissa on yksi yhteinen pykälä (64 b §).

Kumpikin hallituksen esitys on yhteisten pykälien osalta kirjoitettu rikoslain samojen sään-

nösten pohjalta. Lakien eduskuntakäsittelyssä esitykset on sovitettava yhteen niiden voimaantuloajankohtien mukaan niin, että nyt voimassa olevia säännöksiä muutetaan ensiksi voimaan tulevalla lailla ja myöhemmin voimaan tulevalla lailla toteutetaan lopputulokseksi haluttu oikeustila.

Schengen-esityksessä ehdotetaan, että siihen sisältyvä rikoslain muutosehdotus tulisi voimaan mahdollisimman pian. Valiokuntakäsittelyssä ao. ministeriöt ovat tarkistaneet ehdotusta ja ilmoittaneet pitävänsä tarkoituksenmukaisimpana sitä, että osa Schengen-esitykseen liittyvistä rikoslain säännöksistä saatetaan voimaan mahdollisimman pian ja että loppuosa näistä säännöksistä jäisi asetuksella voimaantuleviksi.

Lakivaliokunta katsoo, että on selkeintä jao- tella säännökset kahdeksi laiksi niin, että

— nopeasti voimaan tarkoitetut Schengen-esityksen säännökset yhdistetään URL-esitykseen ja

— asetuksella voimaan tulevat säännökset jäävät Schengen-esityksen yhteyteen, jonka soveltaminen alkaa ilmeisesti vasta 2000-luvulla.

Tämän vuoksi lakivaliokunta ehdottaa *URL-esitystä koskevassa mietinnössään* (jäljempänä *URL-mietintö*), että osaa esitysten yhteisistä pykälistä tarkistetaan niin, että myös Schengen-esityksessä esitetyt näkökohdat tulevat huomioon otetuiksi. Pääperiaatteena on ollut, että rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä toteutetaan sellaiset Schengenin yleissopimuksen edellyttämät säädösmuutokset, joissa ei viitata Schengenin yleissopimukseen ja jotka ovat perusteltuja myös kokonaisuudistuksen kannalta. Lakiehdotusten yhteensovittamisessa on ollut noudatettava lukujen uutta systematisointia ja käytettävä siihen soveltuvaa pykälien järjestystä ja numerointia.

URL-mietintö on lakivaliokunnassa käsiteltävänä on samanaikaisesti tämän lausunnon kanssa. Tarkoituksena on, että URL-mietintö hyväksytään eduskunnan täysistunnossa tänä keväänä ja lait saatetaan voimaan 1.1.1999. Lakivaliokunnan ehdottamasta menettelystä seuraa, että URL-esitys on hyväksyttävä eduskunnassa ennen Schengen-esitystä.

Schengen-säännösten vaikutuksista

Schengen säännöstö on vaikea ja monimutkainen kokonaisuus. Hallituksen esityksen perusteluissa tämä on otettu huomioon arvioitaessa sopimuksen vaikutuksia. Perusteluissa kerrotaan mm. poliisille aiheutuvista huomattavista toiminnallisista lisäkustannuksista. Perusteluissa ei kuitenkaan ole otettu huomioon sitä, että yleensä poliisin töiden lisääntyminen työllistää myös syyttäjä- ja tuomioistuinlaitosta. Lakivaliokunta toistaa aikaisemmin useissa yhteyksissä esittämänsä huomautuksen erityisesti syyttäjälaitoksen, mutta myös oikeuslaitoksen, resurssien riittävyyden turvaamisen tärkeydestä.

Yksityiskohtaiset perustelut

3. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

Schengen-esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 64 b §:n muuttamista viittaussäännöksi, koska pykälän asiasisältö on ehdotettu siirrettäväksi rikoslakiin.

Myös *URL-esitykseen* sisältyy sama ehdotus ulkomaalaislain 64 b §:n muuttamisesta. Lakivaliokunta tulee URL-mietinnössään puoltamaan muutosehdotuksen hyväksymistä.

Kun muutosehdotus toteutetaan jo uuden rikoslain yhteydessä, Schengen-esitykseen sisältyvä ehdotus 64 b §:n muuttamiseksi tulee tarpeettomaksi. Lakivaliokunta toteaa, että

pykälä on poistettava lakiehdotuksesta ja johtolauseeseen tehtävä tästä johtuva korjaus.

4. Laki rikoslain muuttamisesta

16 luku. Rikoksista julkista viranomaista ja yleistä järjestystä vastaan

Luvun otsikko. Luvun otsikko ehdotetaan *URL-esityksessä* muutettavaksi kuulumaan *Rikoksista viranomaisia vastaan*. Lakivaliokunta toteaa, että

rikoslain 16 luvun uusi otsikko on otettava huomioon Schengen-esityksessä.

16 luvun 1 §. Pykälään sisältyy virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskeva kriminalisointi. Virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen syylistyy henkilö, joka käyttää tai uhkaa käyttää väkivaltaa virkamiestä kohtaan.

Schengen-esityksessä ehdotetaan pykälän muuttamista siten, että virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskeva kriminalisointi ulotetaan myös sellaiseen tekoon, joka kohdistuu rajan yli jatkuvaa tarkkailua ja takaa-ajoa suorittavaan Schengen-virkamieheen.

URL-esityksessä virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskeva säännös on edelleen 16 luvun 1 §:ssä, mutta sen tunnusmerkistö on ehdotettu kirjoitettavaksi uudelleen. Lakivaliokunta ehdottaa URL-mietinnössään rikoksen porrastamista kahdeksi eri rangaistussäännökseksi sekä eräitä täsmennyksiä pykälään.

Lakivaliokunta esittää, että

Schengen-esityksen asiasisältö — pykälän ulottaminen myös Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettujen virkamiesten suojaksi — lisätään Schengen-esityksen yhteydessä rikoslain 16 luvun 1 §:n 2 momenttiin, mutta uuteen 16 luvun 1 §:ään soveltuva muotoiluna. Säännöksen sanontaa voidaan lyhentää hallituksen esitykseen verrattuna, koska Schengenin yleissopimuksessa tarkoitetun virkamiehen määritelmä tulee toisaalle lakiin.

Lakivaliokunta ehdottaa URL-mietinnössään uuden 2 §:n *Virkamiehen vastustaminen* lisäämistä 16 lukuun perustunnusmerkistöä lievempiä tekemuotoja varten. Pykälä ehdotetaan kirjoitettavaksi samalla tavalla kuin muiden vastaavien rikosten rangaistussäännökset. Virkamiehen vastustamisesta tuomitaan, jos virkamiehen väkivaltainen vastustaminen, huomioon ottaen väkivallan tai uhkauksen vähäisyys taikka muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen lieventävien asianhaarojen vallitessa tehty. Rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta.

Uuden 2 §:n kirjoittamistapa johtaa siihen, että pykälää voidaan sellaisenaan soveltaa Schengen-virkamiehiin Schengen-säännösten voimaantullessa.

16 luvun 13 §. Pykälässä säädetään rangaistavaksi lahjuksen lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen virkamiehelle.

Schengen-esityksessä pykälää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että lahjuksen lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen Schengen-virkamiehelle on rangaistavaa.

URL-esityksessä lahjuksen antamista koskevaa rikoslain 16 luvun säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että lahjuksen lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevalle on rangaistavaa. URL-mietinnössä pykälä, johon ehdotetaan pienenköä tarkistusta, sijoittuu 16 luvun 13 §:ksi.

Lakivaliokunta esittää, että

Schengen-esityksen asiasisältö — lahjuksen pykälää sovelletaan myös Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettuihin virkamiehiin — lisätään uuden rikoslain 16 luvun 13 §:n 1 momenttiin.

16 luvun 28—30 §. Ulkomaalaislain 64 b §, joka koskee laittoman maahantulon järjestämistä, ehdotetaan Schengen-esityksessä siirrettäväksi asiallisesti samansisältöisenä rikoslakiin (RL 16:28), koska pykälään sisältyy vankeusuhkainen rangaistus. Pykälässä edellytetään, että laittoman maahantulon järjestäminen on tapahtunut hyödyn hankkimiseksi.

Schengen-esityksessä ehdotetaan edelleen, että Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan johdosta rikoslakiin lisätään myös pykälä maahantulosäännösten rikkomisesta (RL 16:29). Yleissopimus velvoittaa sopimuspuolet ottamaan käyttöön seuraamuksia sellaisia liikenteenharjoittajia kohtaan, jotka kuljettavat kolmannesta maasta niiden alueelle ulkomaalaisia, joilla ei ole vaadittavia matkustusasiakirjoja. Ehdotetussa rangaistussäännöksessä ei edellytetä, että teko on tehty hyötymistarkoituksessa.

URL-esityksessä ehdotetaan rikoslakiin vastaavaa muutosta siten, että pykälä (17:8) on saman niminen, mutta osin eri sisältöinen. Tämän pykälän mukaan laittoman maahantulon järjestämisen on tapahduttava taloudellisen hyödyn hankkimiseksi. URL-esityksessä ei ole maahantulosäännösten rikkomis-kriminalisointia vastaavaa pykälää. Säännösehdotusten eroavuudet

johtuvat pääosin Schengenin yleissopimuksen määräyksistä.

Kummassakin esityksessä on lisäksi säännös, joka mahdollistaa syytetoimenpiteistä luopumisen laajemmalti kuin rikoslain yleiset toimenpiteistä luopumissäännökset, *Schengen-esityksessä* RL 16:30 ja *URL-esityksessä* RL 17:27.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan Schengen-esityksestä (PeVL 13/1998 vp) arvioinut säännösehdotusta maahantulosäännösten rikkomisesta. Huomautettuaan, ettei Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan sanamuoto vaa-di rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöönottoa, peruutuslakivaliokunta pitää rangaistus-säännöstä väljyydessään ongelmallisena kansainvälisten ihmisoikeussopimusvelvoitteiden ja hallitusmuodon 7 §:n 4 momentin kannalta. Sano- tun säännöksen mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Toimenpiteistä luopumista koskeva pykälä- ehdotus on perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien kannalta merkityksellinen. Py- kälän perusteella syyte voidaan jättää nostamat- ta tai rangaistus tuomitsematta, jos tekoa on pidettävä rikokseen johtaneet syyt huomioon ot- taen anteeksiannettavana. Anteeksiannettavuut- ta arvioitaessa on otettava huomioon tekijän vai- kuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vai- kuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakituises- sa asuinmaassaan.

Perustuslakivaliokunta päätyy lausunnossaan siihen, että ”ehdotetun sääntelyn yhteisvaikutus on juuri sovittavissa yhteen perustuslain kans- sa”. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallitus- muodon 6 a §:n sisältämän legaliteettiperiaatteen kannalta on kuitenkin sangen erikoista, että toi- menpiteistä luopumissäännöksen soveltamisessa ajatellaan perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien huomioon ottamisen saavan niin suurta merki- tystä kuin esityksen perusteluista välittyy. Sään- telyteknisesti, myös hallitusmuodon 6 a §:n kan- nalta, olisi asianmukaista rikostunnusmerkistöä täsmentämällä pyrkiä vähentämään toimenpi- teistä luopumissäännöksen mahdollisia sovelta- mistilanteita.

Lakivaliokunta ehdottaa URL-mietinnös-

sään Schengenin yleissopimuksen velvoitteiden täyttämiseksi, perustuslakivaliokunnan lausun- non huomioimiseksi sekä säännösehdotusten yh- teensovittamiseksi ja selkeyttämiseksi, että sään- nökset laittoman maahantulon järjestämisestä, maahantulosäännösten rikkomisesta ja toimen- piteistä luopumisesta sisällytetään uudelleen muotoiltuun 17 luvun 8 §:ään. Pykälään ei voida silloin sisällyttää taloudellista hyötyä eikä hyö- tyä koskevaa vaatimusta.

Lakivaliokunnan URL-mietinnössä ehdotet- tava 17 luvun 8 § kuuluu näin:

8 §

Laittoman maahantulon järjestäminen

Joka (poist.)

1) tuo tai yrittää tuoda *Suomeen* ulko- maalaisen, jolla ei ole maahantuloon vaa- dittavaa passia, viisumia tai oleskelulu- paa,

2) järjestää tai välittää 1 kohdassa tar- koitetulle ulkomaalaiselle kuljetuksen *Suomeen* tai

3) luovuttaa toiselle väärän tai väären- netyn *taikka toiselle henkilölle annetun* passin, viisumin tai oleskeluluvan käytet- täväksi maahantulon yhteydessä,

on tuomittava *laittoman maahantulon järjestämisestä* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Laittoman maahantulon järjestämisenä ei pidetä tekoa, jota erityisesti huomioon ottaen tekijän vaikuttimet sekä ulkomaai- laisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hän- nen kotimaassaan tai vakinaisessa asuin- maassaan on pidettävä kokonaisuutena ot- taen hyväksyttävistä syistä tehtynä. (Uusi 2 mom.)

Kun Schengenin yleissopimuksen vaatimukset tulevat täytetyiksi jo uudessa rikoslaissa, Scheng- en-esityksen yhteydessä ei enää tarvita uusia lain- säädäntötoimenpiteitä. Lakivaliokunta toteaa, että

pykäläehdotukset (RL 16:28—30) on poistettava lakiehdotuksesta tarpeetto- miksi käyneinä.

Pykälän perustelujen täydennykseksi valio-kunta esittää vielä seuraavaa:

— EU- ja ETA-maiden kansalaisilla on perus-tamissopimuksen 8 a artiklan mukaan oikeus liikkua ja vapaasti oleskella jäsenvaltioiden alueella. Sen vuoksi puheena oleva pykälä ei so-vellu EU-kansalaisten liikkumiseen jäsenvaltio-s-ta toiseen.

— Schengenin sopimuksen liikenteenharjoit-tajalle asettamat velvoitteet koskevat vain kol-mannesta maasta Suomeen suuntautuvaa liiken-nettä, mutta ei sitä vastoin esimerkiksi Ruotsin ja Suomen välistä maa- tai meriliikennettä. Siten Schengenin sopimuksesta ei seuraa, että esimer-kiksi liikenteenharjoittaja, joka harjoittaa Suo-men ja Ruotsin välistä liikennettä, olisi velvolli-nen ryhtymään toimiin sen varmistamiseksi, että hänen linja-autoillaan tai aluksillaan matkusta-villa on maahantuloon vaadittavat asiakirjat. Maantieliikenteen osalta velvollisuus koskee li-säksi vain ryhmien kuljettamista. Vastaavaa vel-vollisuutta ei luonnollisestikaan voida asettaa myöskään linja-auton kuljettajalle tai aluksen miehistöön kuuluville eikä näiden sen vuoksi voi-da katsoa syyllistyvän pykälän 1 kohdassa tar-koitettuun tekoon, vaikka matkustajien joukos-sa olisi henkilöitä, joilla ei ole maahantuloon vaadittavia asiakirjoja. Laittoman maahantulon järjestäminen on tahallisuutta edellyttävä rikos, ja laiminlyöntiin perustuva rikosoikeudellinen vastuu edellyttää, että tekijällä on erityinen vel-vollisuus estää laiton maahantulo. Eri asia on, että edellä mainitut voivat kyllä syyllistyä pykä-län 2 kohdassa tarkoitettuun rikokseen, jos he aktiivisesti järjestävät kuljetuksen Suomeen sel-laisille ulkomaalaisille, joilla ei ole maahantu-loon vaadittavia asiakirjoja.

16 luvun 31 §. Rikoslakiin ehdotetaan *Schengen-esityksessä* lisättäväksi uusi pykälä, jolla täsmen-netään, mitä on Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettu vieraan valtion virkamies.

URL-esityksessä on määritelmäsäännös, jossa selvennetään Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevan henkilön käsite. Tämä pykälä sijoittuu uudessa rikoslaissa 16 luvun 20 §:ksi.

Lakivaliokunta esittää, että

Schengen-esityksen asiasisältö — Schen-genin yleissopimuksessa tarkoitettun virka-miehen määrittely — lisätään uuden rikos-lain 16 luvun 20 §:ään uutena 2 momentti-na ja pykälään soveltuvaksi muotoiltuna. Uuden 2 momentin alkusanat kursivoi-daan, jotta momentissa noudatetaan sa-maa kirjoitustapaa kuin uudessa rikoslais-sa.

16 luvun 32 §. Voimassa olevassa rikoslaissa oi-keushenkilön rangaistusvastuuta koskeva sään-nös on 16 luvun 16 §:ssä.

Schengen-esityksessä ehdotetaan säännöksen paikkaa muutettavaksi ja säännöstä täydennet-täväksi siten, että pykälää voidaan soveltaa myös maahantulosäännöksiä rikkoviin oikeushenki-löihin.

URL-esityksessä oikeushenkilön rangaistus-vastuuta koskeva vastaava säännös on 17 luvus-sa. Lakivaliokunnan URL-mietinnön mukaan siitä tulee 17 luvun 24 §. Valiokunta ehdottaa, että Schengenin yleissopimuksen velvoitteen vuoksi oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin sisällytetään laittoman maahantulon järjestämi-nen eli rikos, johon on edellä yhdistetty laittoman maahantulon järjestämistä ja maahantulosään-nösten rikkomista koskevat säännökset.

Lakivaliokunnan URL-mietinnössä todetaan oikeushenkilön rangaistusvastuu-säännöksen osalta seuraavaa.

”Kuten edellä on todettu, Schengenin yleisso-pimus ei vaadi rikosoikeudellisten seuraamusten ulottamista liikenteenharjoittajiin, jotka kuljet-tavat maahan ulkomaalaisia, joilla ei ole vaadit-tavia matkustusasiakirjoja. Hallituksen esityk-sessä 20/1997 vp on kuitenkin päädytty ehdotta-maan teon kriminalisointia ja sen sisällyttämistä oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin. Rikos-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän poikkeuk-selliseen laajentamiseen on jouduttu siitä syystä, ettei Suomessa ole käytössä muita, esimerkiksi rankaisullisia piirteitä sisältäviä hallinnollisia seuraamuksia.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu otettiin käyttöön vuonna 1995 voimaan tulleella rikos-lain muutoksella. Uusi rangaistus, yhteisösakko,

rajattiin melko harvojen ja suhteellisen vakavien rikostyyppien seuraamukseksi. Lakivaliokunta piti (LaVM 23/1994 vp) perusteltuna, että uuden rikosoikeudellisen seuraamuksen käyttöönotossa edetään varovaisesti, ja katsoi, että sen jälkeen kun yhteisösakosta on saatu käytännön kokemuksia, sen soveltamisalaan kuuluvia rikoksia on arvioitava uudelleen. — *Schengen-esityksen* perusteluihin ei sisälly tällaista arviointia.

Yhteisösakko on ollut käytettävissä suhteellisen lyhyen ajan ja sen käyttö on ollut varsin vähäistä. Syynä tähän on ilmeisesti se, että yhteisösakon tuomitseminen edellyttää sangen monimutkaista ja monipolvista oikeudellista harkintaa ja päätöksentekoa.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottaminen ehdotettuun sakkouhkaiseen maahantulosäännösten rikkomiseen ei lakivaliokunnan mielestä ole kriminaalipoliittisesti tarkoituksenmukaista. Tätä käsitystä ei muuta se, että lakivaliokunta ehdottaa maahantulosäännösten rikkomista ja laittoman maahantulon järjestämisen yhdistämistä yhdeksi rangaistussäännökseksi, jonka enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

Luvattoman maahantulon järjestämisen sisällyttämistä oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin onkin pidettävä Suomen kansainvälisten velvoitteiden vaatimana poikkeuksellisen ratkaisuna, jonka asianmukaisuutta on arvioitava myöhemmin uudelleen. Valiokunta toistaa aikaisemman (LaVL 5/1996 vp) käsityksensä siitä, että on pikaisesti käynnistettävä rankaisullisia piirteitä sisältäviä hallinnollisia seuraamuksia sekä hallinnollista valvontaa ja siihen liittyvää kansainvälistä yhteistyötä koskevan lainsäädännön valmistelu siten, että se vastaa EU:n säännösten Suomelle asettamia vaatimuksia. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että EU-säännösten vaatimusten toteuttamiseksi riittävän keinovalikoiman puuttuminen vaikeuttaa rikoslain kokonaisuudistuksessa noudatettavien lähtökohtien ja periaatteiden toteuttamista, kun rikoslakiin joudutaan sisällyttämään sinne kuulumattomia rangaistussäännöksiä.”

Lakivaliokunta toteaa, että

pykäläehdotus (RL 16: 32) on poistettava lakiehdotuksesta tarpeettomaksi käyneenä.

40 luvun 9 §. Pykälä sisältää virkarikosten soveltamisalaa koskevat täydentävät säännökset.

Schengen-esityksessä ehdotetaan pykälän täydentämistä uudella 3 momentilla, jonka mukaan rikoslain virkarikossäännösten lahjusten ottamista, lahjusrikkomusta ja menettämisseuraamusta koskevia pykäläiä sovelletaan myös silloin, kun tekijä on Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettu virkamies.

URL-esityksessä rikoslain 40 lukuun ehdotetaan lisättäväksi vastaava Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevaa henkilöstöä koskeva säännös. Lakivaliokunnan URL-mietinnössä säännös ehdotetaan sijoitettavaksi 40 luvun 9 §:ään.

Lakivaliokunta esittää, että

Schengen-esityksen yhteydessä uuden rikoslain 40 luvun 9 §:n 3 momenttia täydennetään Schengen-esityksen asiasisällöllä: soveltamisalasäännökseen sisällytetään myös Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettu virkamies.

Voimaantulosäännös. Laki rikoslain muuttamisesta ehdotetaan *Schengen-esityksessä* tulemaan voimaan määräpäivänä mahdollisimman pian sen jälkeen, kun laki on hyväksytty ja vahvistettu. Edellä esitettyyn viitaten lakivaliokunta esittää, että

voimaantulosäännöstä on muutetaan niin, että laki rikoslain muuttamisesta tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

5. Laki pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n muuttamisesta

1 §. *Kotietsinnän edellytykset.* Voimassa olevan lain mukaan kotietsinnän yhtenä edellytyksenä on, että selvitetävän rikoksen enimmäisrangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Pykälässä on kuitenkin luettelo rikoksista, joiden tutkimiseksi kotietsintä on mahdollinen,

vaikka enimmäisrangaistus ei ole enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta.

Schengen-esityksessä ehdotetaan kotietsinnän edellytysten lieventämistä Schengenin yleissopimuksen 51 artiklan johdosta. Muutosehdotuksen mukaan tutkittavana olevan rikoksen enimmäisrangaistuksen on oltava vähintään kuusi kuukautta vankeutta.

URL-esitykseen sisältyy myös samaa pykälää koskeva muutosehdotus. Siinä pykälän rikosluetteloon ehdotetaan lisääväksi sukupuoliseksuaalisuutta loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapito.

URL-esityksen valiokuntakäsittelyn aikana on useiden rikosten enimmäisrangaistuksia esitetty korotettaviksi rikosoikeudellisten pakkokeinojen mahdollistamiseksi. Huomautusten lukuun on vaikuttanut se, että yksi rikoslain uudistuksessa käytetyistä rangaistusasteikkoista on sakko — kuusi kuukautta vankeutta, mikä ei pääsäännön mukaan mahdollista kotietsintää. Valiokunta ei ole ehdottanut rangaistusasteikkoihin muutoksia pakkokeinojen mahdollistamiseksi, koska asteikot on asettava rikosten haitallisuuden ja paheksuttavuuden eli niiden rangaistusarvon eikä rikosoikeudellisten pakkokei-

nojen edellytysten perusteella. Sen sijaan lakivaliokunta, Schengenin yleissopimuksen määräyksiin viitaten, ehdottaa, että kotietsinnän edellytyksenä olevan enimmäisrangaistuksen rajaa alennetaan Schengen-esityksessä ehdotetulla tavalla ja pykälän rikosluettelosta poistetaan ne rikokset, joiden enimmäisrangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta.

Schengen-esityksen yhteydessä ei enää tämän jälkeen tarvita lainsäädäntötoimenpiteitä. Lakivaliokunta toteaa, että

Schengen-esityksen 5. lakiehdotus on hylättävä.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että 3. lakiehdotuksesta poistetaan 64 b §, jolloin myös lakiehdotuksen johtolauseesta on muutettava,

että 5. lakiehdotus hylätään ja

että 4. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

4.

Laki

rikoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 16 luvun 1 §:n 2 momentti ja 13 §:n 1 momentti sekä 40 luvun 9 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa / , ja lisätään rikoslain 16 luvun 20 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa / , uusi 2 momentti seuraavasti:

16 luku

Rikoksista viranomaisia vastaan

1 §

Virkamiehen väkivaltainen vastustaminen

Virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta tuomitaan myös se, joka menettelee 1 momentissa mainitulla tavalla palvelusta toimittavaa sotilasta,

Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettua vieraan valtion virkamiestä tai sitä kohtaan, joka virkamiehen pyynnöstä tai suostumuksella avustaa virkamiestä julkisen vallan käyttöä sisältävässä virkatoimessa.¹

¹ Kursivoinnilla osoitetaan eroavuudet hallituksen esitykseen nähden ja alleviivauksella lisäykset uuteen rikoslakiin verrattuna.

13 §

Lahjuksen antaminen

Joka virkamiehelle, julkisyhteisön työntekijälle tai sotilaalle, *Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevalle taikka Schengenin yleissopimuksessa tarkoitetulle vieraan valtion virkamiehelle* (poist.) lupaa, tarjoaa tai antaa tämän toiminnasta palvelussuhteessa asianomaiselle itselleen tai toiselle tarkoitetun lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan mainitun henkilön toimintaan palvelussuhteessa, on tuomittava lahjuksen antamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

20 § (Uusi)

Määritelmä

Schengenin yleissopimuksessa tarkoitetulla vieraan valtion virkamiehellä tarkoitetaan tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolten sekä

Islannin ja Norjan virkamiehiä, jotka toimivat Schengenin yleissopimuksen 40 ja 41 artiklassa tarkoitetuissa tarkkailu- ja takaa-ajotehtävissä Suomen alueella. (Uusi 2 mom.)

28—32 §

(Poist.)

40 luku

Virkarikoksista ja julkisyhteisön työntekijän rikoksista

9 §

Soveltamisalasäännös

Tämän luvun 1—4 §:ää sovelletaan myös silloin, kun rikoksen tekijä on 16 luvun 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu *Euroopan yhteisöjen palveluksessa oleva henkilö tai 2 momentissa tarkoitettu Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettu vieraan valtion virkamies.*

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäsen. Sulo Aittoniemi /kesk
Juhani Alaranta /kesk
Janina Andersson /vihr
Toimi Kankaanniemi /skl
Juha Karpio /kok
Anne Knaapi /kok

Pekka Kuosmanen /kok (osittain)
Annika Lapintie /vas (osittain)
Kari Myllyniemi /kesk
Reino Ojala /sd
Heikki Rinne /sd
Pekka Saarnio /vas
Säde Tahvanainen /sd
Jukka Tarkka /nuors.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Lakivaliokunta on lausunnossaan Schengen-sopimuksista puoltanut hallituksen esitysten hyväksymistä eräin tarkennuksin. Sopimusjärjestelyjen perustavoitteet ovatkin asialliset, mutta niihin sisältyy myös vakavia ongelmia.

Schengen-sopimukset poistavat niihin kuuluvien maiden väliset sisärajat. Tämä edellyttää sitä, että alueen ulkorajavalvonta hoidetaan kaikkialla huolellisesti. Tästä ei ole asiantuntijakuulemisen perusteella varmuutta. Lisäksi on välttämätöntä, että Schengen-alueella kyetään ja halutaan panostaa voimakkaasti vakavan rikollisuuden ja erityisesti huumerikollisuuden vastustamiseen. Tästäkään ei ole saatu riittävää varmuutta.

Mainittujen asioiden huolellinen hoitaminen ja riittävien resurssien osoittaminen kaikissa alueen maissa on välttämätöntä ennen kuin sisä-

rajat kokonaan poistetaan. Muutoin seuraukset mm. rikollisuuden suhteen ovat vakavat.

Lakivaliokunta ei hyväksynyt lausuntoon perustelulausumaa, jossa olisi asetettu sopimusten voimaansaattamiselle mainitut kaksi tärkeää edellytystä.

Katsomme, että valiokunnan olisi tullut lausunnossaan esittää ulkoasiainvaliokunnalle seuraavan lausuman hyväksymistä:

Eduskunta edellyttää, että Schengen-sopimukset saatetaan Suomessa voimaan vast sitten, kun on varmistunut, että kaikissa alueen maissa ulkorajojen valvonta on asianmukaisesti järjestetty ja toimenpiteet huume- ja muun vakavan rikollisuuden torjumiseksi on saatettu kestäväälle tasolle.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1998

Toimi Kankaanniemi /skl
Kari Myllyniemi /kesk
Juhani Alaranta /kesk

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Katson, että valiokunnan olisi tullut sisällyttää kohtaan ”Valiokunnan kannanotot / Yleisperustelut” seuraava kannanotto:

Valiokunta katsoo, että Schengenin sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen on yksi merkittävä askel kohti Euroopan liittovaltiota.

En hyväksy laittoman maahantulon kriminalisointia koskevan pykälän (URL 17:18) 2 momenttia. Pidän tarpeettomana, jopa haitallisena toimenpiteistä luopumista koskevan säännöksen

sisällyttämistä lainkohdan 2 momenttiin. Suomen rikoslaissa on asiaa koskeva yleinen säännös ja sen korostaminen sisällyttämällä se yksittäiseen pykälään saattaa haitata lain soveltamista, jopa kokonaan vesittää sen tarkoituksen. Sen vuoksi olen valiokunnassa URL-esityksen käsittelyssä ehdottanut sanotun 2 momentin poistamista.

Yhdyn ed. Kankaanniemen eriävään mielipiteeseen 1 siltä osin kuin se koskee sopimuksen voimaansaattamista koskevaa perustelulausumaa.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1998

Sulo Aittoniemi /kesk

Yhdyn ed. Aittoniemen eriävään mielipiteeseen.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1998

Kari Myllyniemi /kesk