OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

5.10.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAEIKSI RIKOSLAIN 17 LUVUN, ULKOMAALAISLAIN 185 §:n JA ALUEVALVONTALAIN 44 §:n MUUTTAMISESTA (HE 146/2018 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

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

Maahantulokiellon rikkomiset lisääntyivät tämän vuosikymmenen alkupuolella merkittävästi. Vuonna 2015 poliisin ja Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmiin kirjattiin 568 maahantulokiellon rikkomista, mutta sitä seuraavina vuosina lukumäärä on lähtenyt jonkin verran laskuun. Suurin osa kiinni jääneistä maahantulokiellon rikkojista on Viron kansalaisia.

1. Ehdotetut lainsäädäntömuutokset

Esityksessä ehdotetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 b § muutettavaksi niin, että siinä säädetään rangaistavaksi maahantulokiellon rikkominen. Pykälän 1 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi Suomen tai toisen Schengen-valtion määräämän Schengen-aluetta koskevan maahantulokiellon rikkominen Suomeen tulemalla ja pykälän 2 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi Suomen määräämän kansallisen maahantulokiellon rikkominen. Maahantulokiellon rikkomiseen syyllistyisi se, joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty voimassa oleva 1) ulkomaalaislain 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 parla-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

mentin 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. Maahantulokiellon rikkomisesta määrättäisiin sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta.

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. Ulkomaalaisrikkomusta ja valtionrajarikosta koskevia mainittuja kohtia ehdotetaan muutettavaksi niin, että maahantulokiellon rikkomiseen ei enää jatkossa sovellettaisi ulkomaalaisrikkomusta, valtionrajarikosta tai lievää valtionrajarikosta koskevia säännöksiä. Nykyisin rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä säädetään rangaistavaksi alueloukkaus, jota koskevat säännökset siirrettäisiin muuttamattomina luvun uuteen 7 c §:ään. Aluevalvontalain 44 §:n 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen muutos.

2. Ehdotusten tausta, tavoitteet ja vaikutukset

Hallituksen 11 päivänä syyskuuta 2015 hyväksymissä hallituksen maahanmuuttopoliittisissa toimenpiteissä todettiin eräänä kansallisena toimena 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. Toimenpidekirjausten taustalla olivat erityisesti ilmi tulleiden maahantulokieltojen rikkomisten lukumäärän merkittävä lisääntyminen ja samojen henkilöiden toistuva syyllistyminen kiellon rikkomisiin.

Ulkomaalaisrikkomuksesta voidaan tuomita vain sakkoa, mikä ei asianmukaisella tavalla mahdollista rangaistuksen määräämistä vakavuudeltaan eri tasoisista teoista. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa maahantulokieltoa rikotaan toistuvasti tai joissa henkilö rikkoo kieltoa tullakseen Suomeen tekemään rikoksia. Esityksessä ehdotettavilla muutoksilla edistetään sitä, että maahantulokiellon rikkomisesta voidaan kussakin tapauksessa määrätä teon paheksuttavuutta vastaava rangaistus. Jossakin määrin vankeusrangaistuksen määräämisen mahdollistavilla muutoksilla voi olla myös kiellon rikkomista estävää vaikutusta.

Valtionrajarikosta koskevan rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdan esitöistä (HE 6/1997 vp, s. 122/II ja 123/I) ilmenee, että maahantulokiellon rikkomisiin on ollut tarkoitus soveltaa mainittua kohtaa ja näin ollen myös rangaistusasteikkoa, jonka nojalla teosta voidaan tuomita sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Kun maahantulokiellon rikkomiset pääosin saatettiin vuonna 2007 vain sakolla rangaistavan ulkomaalaisrikkomuksen piiriin, siinä yhteydessä riittävää huomiota ei kiinnitetty tekojen olemiseen rangaistavia jo valtionrajarikoksina. Tämän rangaistusasteikkoa koskevan lähtökohdan lisäksi hallituksen esityksessä vertaillaan muiden rikosten rangaistusasteikkoihin, koska rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esimerkiksi

PeVL 26/2014 vp, s. 2/II) ja koska sen vuoksi rangaistusasteikko tulee mahdollisuuksien mukaan suhteuttaa muiden rikosten rangaistusasteikkoihin.

Maahantulokiellon rikkomisen säätäminen rangaistavaksi omassa rangaistussäännöksessään selkeyttäisi lainsäädäntötilannetta, kun tekoon voidaan nykyisin soveltaa kolmea rangaistussäännöstä, joiden suhde toisiinsa ei kaiken lisäksi ole selvä. Lisäksi tässä yhteydessä sääntelyä voidaan täsmentää niin, että huomioon tulevat otetuiksi Schengen-aluetta koskevat maahantulokiellot sekä kolmansien maiden kansalaisille ja EU-kansalaisille määrättyjen maahantulokieltojen erot. Selkeyttäminen ja täsmennykset palvelevat perustuslain 8 §:ssä ilmaistua rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, joka edellyttää rangaistussäännöksiltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Nykyisin maahantulokiellon rikkomiset käsitellään lähes yksinomaan ulkomaalaisrikkomuksina, joista voidaan määrätä sakkorangaistus sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisessa sakkomenettelyssä. Koska esityksessä ehdotettavan rikoslain 17 luvun 7 b §:n rangaistusasteikko ei mahdollistaisi sakkomenettelyn käyttöä, esityksen ehdotuksilla on toteutuessaan poliisi-, rajavartio- ja syyttäjäviranomaisten ja tuomioistuinten työmäärää lisäävää vaikutusta sekä rangaistuksen määräämistä hidastavaa ja joissakin tapauksissa myös vaikeuttavaa vaikutusta.

Asioiden siirtymisestä täydellisessä rikosprosessissa käsiteltäviksi aiheutuu vaikutuksia julkiseen talouteen. Vuosittaisten lisäkustannusten kokonaismääräksi oikeusministeriön hallinnonalalla on arvioitu 585 000 euroa ja sisäministeriön hallinnonalalla 84 000 euroa. Oikeusministeriön hallinnonalan lisämäärärahatarpeet on otettu huomioon julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022 ja hallituksen esityksessä vuoden 2019 talousarvioksi. Sisäministeriön hallinnonalalle aiheutuvat kustannukset katetaan julkisen talouden suunnitelman kehyspäätöksen ja valtion talousarvion mukaisten määrärahojen puitteissa.

3. Asian valmistelu

Oikeusministeriössä valmisteltiin yhdessä sisäministeriön ja sen hallinnonalan edustajien kanssa hallituksen esityksen luonnos, josta oikeusministeriö pyysi maaliskuussa 2017 lausunnon 26 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausuntoja saatiin 20. Lausunnoista on laadittu tiivistelmä (mietintöjä ja lausuntoja 30/2017).

Lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa ehdotetun rikoslain 17 luvun 7 b §:n tunnusmerkistöä ja perusteluita on täsmennetty. Lisäksi jatkovalmistelussa havaittiin tarve tehdä teknisluonteinen muutos aluevalvontalain 44 §:n 2 momenttiin.

4. Voimaantulo

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa on arvioitu, että tämä voisi tapahtua vuoden 2019 alussa.