Poliisitarkastaja Konsta Arvelin 15.10.2018 POL-2018-42390

Eduskunta
Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

VIITE: Eduskunnan lakivaliokunnan 28.9.2018 lähettämä asiantuntijalausuntopyyntö ja lakivaliokunnan 11.10.2019 tekemä tarkennuspyyntö.

Poliisihallituksen asiantuntijan lausunto HE 146&2018 vp eduskunnalle laeiksi rikoslain 17 luvun, ulkomaalaislain 185 §:n ja aluevalvontalain 44 §:n muuttamisesta

1 Hallituksen esitys

Eduskunnalle 27.9.2018 annetussa hallituksen esityksessä ehdotetaan rikoslakiin lisättäväksi uusi rikossäännös, jossa kriminalisoitaisiin maahantulokiellon rikkominen. 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.

Lakiesityksen 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.

Eduskunnan lakivaliokunta on erikseen pyytänyt vielä tarkennusta ja tilastoja seuraavista asioista:

1. Asiaan liittyviä tilastoja,
2. lukumääriä maahantulokiellon rikkomista koskevista tapauksista,
3. lukumääriä maahantulokieltojen määräämisen perusteista (onko kielto rikosperustainen vai muu) sekä
4. lukumääriä Suomeen vuoden aikana saapuvien virolaisten määristä.

Lakivaliokunnan tarkennuspyyntöä on käsitelty tämän lausunnon kohdassa 2.2.

2 Poliisihallituksen asiantuntijan lausunto

2.1 Lausunnon keskeiset asiat

Lakiesityksen tarkoitus ja tavoitteet säätää maahantulokiellon rikkomista koskeva oma rikossäännös on erittäin kannatettava rikoslainsäädännöllinen uudistus. Uuden rikossäännöksen säätämisessä on nähtävissä kolme merkittävää asiaa, jotka ovat:

- Vallitsevan oikeustilan selkeyttäminen keskittämällä maahantulokiellon rikkominen omaksi rikossäännöksekseen rikoslakiin (39/1889) nykyisen kolmen eri rikossäännöksen sijaan.

- Valitun rangaistusasteikon yleispreventiiviset vaikutukset potentiaalisten rikoksentekijöiden käyttäytymiseen sekä erityisestävät vaikutukset kiinnijääneiden rikoksentekijöiden käyttäytymiseen.

- Rikossäännöksen ja sen rangaistusasteikon mahdollistamat pakkokeinot pakkokeinolain (806/2011) mukaisesti.

Ehdotetussa sääntelyssä on huomioitu hyvin rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset rikossäännöksen täsmällisyydestä, tarkkarajaisuudesta ja ennakoitavuudesta. Säännöksen muotoilusta käy selkeästi ilmi mikä on kiellettyä ja mitä kiellon rikkomisesta seuraa. Hallituksen esityksessä on erikseen tarkennettu Euroopan unionin tuomioistuimen Mossa Ouhrami -ratkaisun (C–225/16, 26.1.2017) tulkintavaikutusta maahantulokiellon vaikutusten alkamiseen: maahantulokiellon vaikutukset alkavat, kun kolmannen valtion kansalainen palaa alkuperämaahan tai kauttakulkumaahan yhteisön tai kahdenvälisten takaisinottosopimusten tai muiden järjestelyjen mukaisesti tai muuhun kolmanteen maahan.

Maahantulokiellon rikkomista on kuvailtu esityksessä yksinkertaiseksi ja selväksi rikokseksi. Rikokset todetaan pääasiassa ulkomaalaisvalvonnan, muun valvonnan tai muiden rikosasioiden yhteydessä. Asioiden laatu on hyvin suoraviivainen: henkilöllisyyden perusteella todetaan kotimaisessa tietojärjestelmässä tai Schengenin tietojärjestelmässä oleva maahantulokielto, asiassa suoritetaan vaadittavat esitutkintatoimenpiteet, huolehditaan käännöksistä sekä tulkkauksista, siirretään asia syyteharkintaan ja ryhdytään valmistelemaan mahdollista maasta poistamista. Tarkempaa prosessia on käsitelty lausunnon kohdassa 2.4.

Ankarampi rangaistusasteikko mahdollistaa rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käytön. Erityisesti kyseeseen tulisi vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen käyttö eli henkilön kiinniottaminen, pidättäminen ja tarpeen tullen vangitseminen. Näistä on suurta hyötyä poliisille rikoksen esitutkinnassa ja uusien rikosten estämisessä. Rikosprosessuaalisten pakkokeinojen soveltamisen jälkeen poliisi soveltaa ulkomaalaislakia ja lakia säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002) ulkomaalaislain mukaisessa prosessissa.

Selkeämmällä ja ankarammalla rikossäännöksellä on useita vaikutuksia paitsi rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän funktion kannalta, myös poliisitoiminnan kannalta. Lyhyesti todettuna yleispreventioon kuuluvalla

sanktioankaruudella on esityksessä todettuja vaikutuksia, mutta eniten vaikusta on sanktiovarmuudella, toisin sanoen kiinnijäämisriskillä. Kiinnijäämisriski liittyy konkreettisesti poliisitoimintaan ja muiden ulkomaalaislakia valvojien viranomaisten toimintaan. Rangaistuksen ankaroituminen tarkoittaa moitittavuuden lisääntymistä, joka tarkoittaa viranomaiselle selvittämisintressin kasvua – poliisitoiminnassa maahantulokiellon rikkomiseen tullaan suhtautumaan vakavasti, kuten muihinkin rikoksiin.

Poliisihallitus on osallistunut aktiivisesti lakiesityksen valmisteluun tuottamalla lainvalmistelijalle tilastotietoja sekä tietoja ulkomaalaislain (301/2004) käytännön soveltamisesta. Tietojen perusteella esityksessä on osattu arvioida esitutkintaan siirtyvien rikosasioiden määrän vaikutusta sekä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisen sakkomenettelyn piiristä poistuvien asioiden vaikutusta, koska sakkomenettelyssä on voitu käsitellä asioita lain 7 §:n perusteella suppeassa esitutkinnassa soveltamatta esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 10 §:n 2 momentin ja 13 ja 16 §:n säännöksiä avustajan käytöstä, kääntämisestä ja tulkkauksesta.

Poliisin kohdistuvia kustannusvaikutuksia on arvioitu esitutkinnan kustannusten ohella. Vuosittaiset taloudelliset vaikutukset poliisitoiminnassa olivat 84 000 euroa. Laskelmat ovat hyvin lähellä todellisia kustannuksia ottaen huomioon sen, kuinka tarkasti tulevia rikosmääriä voidaan yleensäkään arvioida. Laskelmien tekemisessä on hyödynnetty sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muutosta koskevaa hallituksen esitystä 103/2017 vp. Mainitussa esityksessä esitetyt laskelmat ovat syntyneet Poliisihallituksen myötävaikutuksella ja ovat erittäin hyviä. Pienenä nyanssina on mainittava, että nykyisen henkilötyövuoden laskennallinen hinta on 58 000 euroa (*esityksen taloudellinen vaikutus: 1,5 htv x 58 000 euroa = 87 000 euroa*) eikä esityksessä mainittu 56 000 euroa. Muilta osin taloudellisia vaikutuksia on pohdittu lausunnon kohdassa 2.3.

2.2 Lakivaliokunnan tarkennuspyynnön vastaukset

Lakivaliokunta on pyytänyt erikseen asiaan liittyviä tilastotietoja sekä vastauksia esittämiinsä kysymyksiin. Poliisin tilastotietojärjestelmästä on tätä varten hankittu a) esityksen keskiössä olevien rikosten lukumääriä ja b) erityisesti ulkomaalaisrikkomuksen lukumääriä niiltä osin, kun kyse on ollut maahantulokiellon rikkomisesta. Poliisiasiain tietojärjestelmässä on maahantulokiellon rikkomista varten kolme erilaista valtakunnallista teon tarkennetta, joita käytetään sakkomenettelyssä sekä muussa esitutkinnassa. Tilastot eivät kuitenkaan kerro, onko kyseessä yksikätisenä rikoksena käsitelty teko vai onko kyse rikoskokonaisuuden osasta. Lisäksi tilastointiin on voinut vaikuttaa, varsinkin ulkomaalaisrikkomuksen osalta, poliisiasiain tietojärjestelmässä olevien lukuisten erilaisten teon tarkenteiden käyttö.

- Ulkomaalaislain 185 §:n ulkomaalaisrikkomus, jossa on kyse ainoastaan maahantulokiellon rikkomisista

Teon tarkenne	2016	2017	2018
Schengen-aluetta koskevan maahantulokiellon rikkominen	1	25	24
Kansallisen maahantulokiellon rikkominen kolmannen maan kansalaisena	7	131	112

Maahantulokiellon rikkominen Euroopan unionin kansalaisena	18	208	163

Selite: Maahantulokieltoa koskevien yksilöityjen teon tarkenteiden tulkinnassa on otettava huomioon, että vuoden 2016 tilasto koskee ajanjaksoa sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain voimaantuloajankohdasta eli 1.12.2016 eteenpäin. Tästä syystä vuoden 2016 tilasto on muista poikkeava.

- Ulkomaalaislain 185 §:n *ulkomaalaisrikkomus*

Ilmoitettu Kpl	ULKOMAALAISRIKKOMUS
2018	1 545
2017	1 849
2016	1 558
2015	1 832
2014	1 860
Summa	8 644

- Rikoslain 17 luvun 7 §:n *valtionrajarikos*

Ilmoitettu Kpl	VALTIONRAJARIKOS
2018	119
2017	158
2016	141
2015	342
2014	248
Summa	1 008

- Rikoslain 17 luvun 7 a §:n *lievä valtionrajarikos*

Ilmoitettu Kpl	LIEVÄ VALTIONRAJARIKOS
2018	142
2017	153
2016	161
2015	187
2014	191
Summa	834

Maahantulokieltojen määrät ja niiden perusteet. Poliisin tilastotietojärjestelmästä oli saatavilla tilastoja vuosien 2016 ja 2018 osalta. Vuoden 2017 osalta on tilastossa käynyt tilastoa vääristävä tiedon siirtyminen muilta vuosilta ja tästä syystä vuoden 2017 tilastoa ei voida maahantulokieltojen osalta pitää luotettavana. Kuitenkin vuonna 2016 määrättiin kansallisia maahantulokieltoja 56 (määrääjänä poliisi) ja 453 (määrääjänä Maahanmuuttovirasto). Vuonna 2018 on kansallisia maahantulokieltoja määrätty 98 (määrääjänä poliisi) ja 374 (määrääjänä Maahanmuuttovirasto). Rajavartiolaitoksen osalta tietoja ei ole poliisilla saatavana.

Virolaisten osuus maahantulokielloista vuonna 2016 oli 76 ja vuoden 2018 osalta 87. Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön ulkomaalaisasioiden asi-

antuntijoiden mukaan kuluvana vuonna on kaikkinensa virolaisia poistettu maasta tammi- ja syyskuun aikana 489 henkilöä, joista osalla on varmuudella toistuvaa rikollisuutta maahantulokieltojen rikkomisiin liittyen. Toistuvasta rikollisuudesta ei kuitenkaan tässä konstekstissa ole saatavissa tarkempaa tietoa.

Poliisin tulostietojärjestelmästä ei ole erikseen saatavissa tietoja maahantulokiellon perusteista.

Vuosittain Suomeen saapuvien virolaisten lukumäärä. Poliisin tietolähteistä ei ole saatavilla tietoa siitä, kuinka monta virolaista saapuu vuosittain Suomeen. Pääasiassa virolaiset tulevat Suomeen Virosta, eikä tätä erityisesti valvota, koska Viron ja Suomen välinen raja on Schengen-sisäraja. Virolaisia voi saapua Suomeen myös muiden Suomen maarajojen kautta, mutta pohjoismaiden välillä rajaliikennettä ei erikseen valvota. Ainoa raja, jolta tilastotietoja olisi saatavilla, on Venäjän ja Suomen välinen maaraja, jossa valvontavastuu on Rajavartiolaitoksella.

2.3 Taloudelliset vaikutukset

Kuten kohdassa 2.1 on todettu, Poliisihallitus on osallistunut taloudellisten vaikutusten arviointiin tuottamalla tilastotietoa maahantulokieltoihin, ulkomaalaisrikkomuksiin, valtionrajarikoksiin ja lieviin valtionrajarikoksiin liittyen. Näiden perusteella on pystytty arvioimaan poliisille esitutkinnassa syntyviä kustannuksia. Laskelmia voidaan pitää tarkkoina siitäkin huolimatta, että vuosittaista rikosten määrää ei pystytä tarkasti arvioimaan varsinkaan valvonnalla paljastettavan rikollisuuden osalta.

Laskelmat perustuvat vuosina 2016 ja 2017 todettuihin rikoksiin sekä myös vuoden 2015 rikoksiin. Tähän liittyen voidaankin todeta, että maahantulokieltojen rikkomisiin liittyvät muut kulut ovat osa poliisin vuotuista kulurakennetta. Ne ovat myös lakimuutoksesta aiheutuvia välittömiä kuluja. Tällaisia ovat myös esitutkintalain 4 luvun 13 §:ssä ja 14 §:ssä säädetyt tulkkausta ja asiakirjan kääntämistä koskevat kulut. Näitä kuluja ei ole hallituksen esityksessä arvioitu poliisin osalta, paitsi toteamalla, ettei lakimuutos tulisi mainittavasti lisäämään esitutkintaa koskevia tulkkaus- ja käännöskuluja. Tulkkaus- ja käännöskuluja on kuitenkin arvioitu tuomioistuinten osalta. Tästä syystä olisi hyvä verrata tuomioistuimen käännöskuluja esitutkintaviranomaisten kuluihin, jotta kaikki välittömät kustannukset tulisivat huomioiduiksi.

Lakiesityksessä ei ole erikseen arvioitu rikosoikeudellisten pakkokeinojen käytöstä aiheutuvia kustannuksia. Kustannusten arvioinnin osalta kyse olisi tällöin vapauteen kohdistuvasta pakkokeinosta, joka voi hyvin usein tulla kyseeseen. Kovin pitkistä säilytysajoista tuskin tulisi olemaan kyse, koska yksinkertaisessa ja selvässä rikosasiassa esitutkintalain 1 luvun 2 §:n 1 momentin edellyttämät seikat ovat nopeasti selvitettyjä, jonka jälkeen rikoksentekijän osalta aletaan asioita käsitellä ulkomaalaislain hallintomenettelyssä.

Lakimuutos tulee aiheuttamaan siksi myös välillisiä kustannuksia, jotka nekin ovat osa nykyistä poliisin kulurakennetta, koska laskelmat perustuvat

käsiteltyihin rikosasioihin. Tällaisia kuluja ovat esimerkiksi ulkomaalaislain säilöönotoista aiheutuvat kustannukset, terveydenhuoltokustannukset sekä mahdolliset kuljetuskustannukset. Vaikka nämä kulut ovat osa poliisin vuosittaisia kuluja, olisi lainvalmistelussa yleensä harkittava kokonaiskustannusten tarkempaa arviointia. Aiheutuvien kustannusten osalta voidaan kuitenkin todeta, että lakimuutos ei aiheuta poliisille muuta kuin esitutkinnallista lisätyötä.

2.4 Maahantulokiellon rikkomisen soveltaminen ja vaikutukset poliisitoimintaan

Maahantulokiellon rikkomisen toteaminen. Henkilöt, joilla on joko kansallinen tai Schengen-alueen maahantulokielto, todetaan pääasiassa ulkomaalaisvalvonnassa, muussa valvonnassa tai yksittäisten rikostapausten taikka muiden yhteydessä. Valvonnalla on merkitystä, koska kyse on loppujen lopuksi valvonnalla paljastettavasta rikollisuudesta. Maahantulokiellot todetaan joko poliisiasiain tietojärjestelmästä, Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmästä tai Schengenin tietojärjestelmästä.

Esitutkinta ja pakkokeinot. Maahantulokiellon rikkominen on suoraviivainen rikos. Se on yksinkertainen ja selvä, koska tunnusmerkistö edellyttää täyttyäkseen maahantulokieltoon määrätyn oleskelua Suomen rajojen sisäpuolella. Teko on vain tahallisena rangaistava ja teon luonteesta johtuen tunnusmerkistö ei näiltä osin jäisi epäselväksi – henkilö, joka on määrätty maahantulokieltoon, on siihen liittyvän hallintomenettelyn vuoksi kiellosta tietoinen.

Esitutkinnassa voidaan sen turvaamiseksi käyttää rikosprosessuaalisia pakkokeinoja, joista tulisi lähinnä kyseeseen pakkokeinolain henkilöön kohdistuvat pakkokeinot, henkilörekisteröinti sekä takavarikko. Pidättäminen ja vangitseminen olisivat myös käytettäviä vaihtoehtoja, varsinkin, jos kyse olisi rikosten jatkamisesta. Tässä yhteydessä tietysti maastapoistamisprosessi astuisi myös mukaan kokonaisuuteen.

Poliisi käyttää ulkomaalaisten rikoksesta epäiltyjen rikosasioissa pikahaastetta, jos se on tarpeellista. Sen käyttö tulisi myös tässä kyseeseen. Pikahaaste edellyttää poliisin ja syyttäjän yhteistyötä. Pikahaasteeseen liittyy esitutkintalain muutos (424/2018), jolla on säädetty 1.1.2019 voimaantuleva esitutkintalain 10 luvun 2 a §. Syyttäjä voi uuden säännöksen nojalla määrätä, että rikoksesta epäilty on velvollinen pysymään esitutkintaviranomaisen toimipaikassa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun syyttäjän antaman haasteen tiedoksiantamista varten. Epäiltyä saadaan pitää lukitussa tilassa, jos se on välttämätöntä hänen poistumisensa estämiseksi, kuitenkin enintään kuusi tuntia.

Maasta poistaminen. Ulkomaalainen, joka oleskelee massa ilman oleskelulupaa, voidaan käännyttää. Poliisi aloittaa maahantulokieltoon määrättyjen kohdalla käännyttämistä koskevan hallintomenettelyn ja ottaa ulkomaalaisen säilöön. Maasta poistamisen täytäntöönpanon kannalta keskeinen asia on se, että poistettavalla on oltava matkustusasiakirja. Joissakin tapauksissa matkustusasiakirjan voi saada nopeasti, mutta osassa tapauksista matkustusasiakirjan hankkimiseen voi mennä paljon aikaa. Tämä riippuu koh-

demaasta. Maasta poistamisen täytäntöönpano voi siis tapahtua parissa päivässä jos poistettavalla on matkustusasiakirja valmiiksi hallussaan, mutta jos se joudutaan erikseen hankkimaan, voi palautuksessa mennä jopa kuukausia. Joskus maasta poistamisen täytäntöönpano ei onnistu lainkaan. Tällä hetkellä esimerkiksi Irak ei myönnä matkustusasiakirjoja ellei maastapoistettava sitä itse halua.

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 15.10.2018 klo 18:41. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan lakivaliokunta