Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
17.10.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 146/2018 vp** eduskunnalle laeiksi rikoslain 17 luvun, ulkomaalaislain 185 §:n ja aluevalvontalain 44 §:n muuttamisesta

*Yleistä*

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä rikoslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös maahantulokiellon rikkomisesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että valtionrajarikosta ja ulkomaalaisrikkomusta koskevia rangaistussäännöksiä muutettaisiin siten, että maahantulokiellon rikkojaa ei enää voitaisi tuomita valtionrajarikoksesta, lievästä valtionrajarikoksesta tai ulkomaalaisrikkomuksesta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

*Ehdotettu maahantulokiellon rikkomista koskeva rikossäännös*

*Ehdotetun säännöksen arvioinnin lähtökohdat*. – Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan, että rikoslakiin sisällytettäisiin uusi maahantulokiellon rikkomista koskeva säännös (ehdotettu rikoslain 17 luvun 7 b §). Säännöksen mukaan rangaistaisiin sitä, 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 tarkoitettu toisen Schengen-valtion antama jäsenvaltiossa 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. Säännöksen rangaistusasteikoksi ehdotetaan sakkoa tai vankeutta enintään yhdeksi vuodeksi.

Ehdotettu säännös liittyy hallituksen 11 päivänä syyskuuta 2015 hyväksymään asiakirjaan maahanmuuttopoliittisista toimenpiteistä, jonka mukaan ”ulkomaalaiselle määrätyn maahantulokiellon rikkomisen seuraamuksena tulisi olla mahdollisesti myös vankeusrangaistus kuten muissa Pohjoismaissa”.[1] Hallituksen saman vuoden joulukuussa julkistamassa turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa tavoite ilmaistaan velvoittavammin, kun siinä todetaan, että maahantulokiellon rikkomisesta säädetään seuraamukseksi vankeusrangaistus.[2] Toimenpideohjelmassa mainittu toimenpide kytkeytyy laajempaan tavoitteeseen yhdenmukaistaa turvapaikkaa koskevia käytäntöjä muiden EU:n jäsenvaltioiden sekä Pohjoismaiden kanssa. Esityksen perusteluista (esim. s. 14) käy toisaalta myös ilmi, että vallitseva oikeustila maahantulokiellon rikkomistilanteisiin mahdollisesti sovellettavan rikosoikeudellisen sääntelyn suhteen ei ole selkein mahdollinen. Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä valtionrajarikosta koskevaa säännöstä uudistettaessa tarkoituksena näyttää olleen (HE 6/1997 vp, s. 122/II), että maahantulokiellon rikkomistapaukset kuuluvat rikoslain 17 luvun 7 §:ssä tarkoitetun valtionrajarikosta koskevan säännöksen soveltamisalaan. Säännöksen 1 momentin 1 kohdan mukaan rangaistavaa on muun muassa Suomen rajan ylittäminen vastoin lakiin perustuvaa kieltoa. Ulkomaalaislakia on kuitenkin vuonna 2007 muutettu (360/2007) siten, että maahantulokiellon rikkominen on ulkomaalaisrikkomusta koskevan ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan rangaistavaa ja tätä säännöstä on käytännössä valtaosassa maahantulokiellon rikkomistilanteita sovellettu.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan rikosoikeudelliselle lainsäädännölle on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II ja PeVL 48/2017 vp, s. 7). Valiokunnan käytännössä esimerkiksi uhrien suojelun (PeVL 6/2014 vp, s. 2) sekä tiettyjen muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien suojelun (PeVL 17/2006 vp, s. 3/I) samoin kuin eri oikeushyviin liittyvien turvallisuusnäkökohtien (esim. PeVL 20/2002 vp ja PeVL 26/2014 vp, s. 2) on katsottu muodostaneen hyväksyttäviä perusteita kriminalisoinnin harkitsemiselle. Lisäksi tietyissä tilanteissa rikosoikeudelliselle sääntelylle on katsottu olevan perustuslain perusoikeussäännöksiin tukeutuvia perusteita (esim. PeVL 17/2006 vp ja PeVL 6/2014 vp).

Nyt käsillä oleva kriminalisointiehdotus on edellä sanotusta asetelmasta sinänsä poikkeava, koska tietyissä tapauksissa maahantulokiellon rikkominen on jo tällä hetkellä ulkomaalaisrikkomuksena rangaistavaa ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella. Mainitun lainkohdan mukaan rangaistaan ulkomaalaista, joka tahallaan tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Kuten edellä todettiin, alun perin maahantulokiellon rikkomisen on ilmeisesti tarkoitettu olleen valtionrajarikoksena rangaistavaa ja säännöksen sanamuodon perusteella se on edelleen sovellettavissa maahantulokiellon rikkomistilanteissa. Myös rikoslain 17 luvun 7 a §:ssä tarkoitettu lievä valtionrajarikos voi tulla sovellettavaksi maahantulokiellon rikkomistilanteissa. Vaikka edellä mainittujen säännösten keskinäinen suhde ei käsillä olevan

[1] Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, hyväksytty hallituksen neuvotteluissa 11.9.2015 (saatavana osoitteessa https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/334517/Hallituksen+maahanmuuttopoliittiset+toimenpiteet/186046e8-46c7-450c-98cf-45b2e2d19c2c), s. 4.

[2] Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma 8.12.2015 (saatavana osoitteessa https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099), s. 3.

esityksen perusteluissa mainitun tavoin (s. 14) ole täysin selkeä, voitaneen kuitenkin katsoa, että asiaan liittyvälle rikosoikeudelliselle sääntelylle on esitettävissä yleisen järjestyksen turvaamiseen liittyviä perusteita. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että voimassa olevan asiaa koskevan sääntelyn selkiyttäminen on sinänsä tavoitteena hyväksyttävä ja siihen vaikuttaa olevan voimassa olevan lainsäädännön sisältö huomioon ottaen käytännön tarvetta.

Ehdotettua sääntelyä on edellä sanotun lisäksi arvioitava kuitenkin vielä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta, minkä lisäksi ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuteen on kiinnitettävä huomiota. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan suhteellisuusvaatimuksen edellyttävän sen arviointia, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Rikosoikeudelle vaihtoehtoisten keinojen käytön ensisijaisuuden (PeVL 48/2017 vp, s. 7) ohella oikeasuhtaisuutta koskevalla vaatimuksella on merkitystä arvioitaessa ehdotettua rikosoikeudellista sääntelyä ja sen sisältämiä muutosehdotuksia kokonaisuutena, ottaen huomioon muun muassa ehdotetut muutokset rangaistusasteikkoon sekä siitä seuraavat liitännäisvaikutukset (esim. PeVL 56/2014 vp, s. 3–4). Sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että maahantulokiellon määrääminen ja mainitun kiellon rikkomiseen liittyvä mahdollinen rikosoikeudellinen sääntely on esityksen perusteluissakin (s. 6–7) selostetuin tavoin merkityksellistä EU-oikeuden näkökulmasta. Tällä saattaa olla vaikutusta myös asiaan liittyvän mahdollisen rikossäännöksen sisältämän rangaistusasteikon suhteen.

*Ehdotettu säännös ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate*. – Perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.[3] Laillisuusperiaate näin edellyttää, että rikossäännökset on muotoiltava riittävällä täsmällisyydellä, jotta niiden soveltaminen olisi ennakoitavaa. Lisäksi perustuslakivaliokunta on käytännössään asettanut edellytyksiä niin sanotun blankorangaistustekniikan käytölle, vaikka blankorangaistussääntelyä ei sinänsä ole pidetty perustuslain kieltämänä sääntelytekniikkana. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on kuitenkin syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunta korosti, että blankosääntelyn osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVM 25/1994 vp). Tuoreemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 8–9).

[3] Esim. PeVL 10/2000 vp, s. 2/I, PeVL 22/2001 vp, s. 3/I, PeVL 29/2001 vp, s. 3/II, PeVL 41/2001 vp, s. 2/II, PeVL 26/2002 vp, s. 2/I, PeVL 40/2002 vp, s. 7/I, PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 26/2004 vp, s. 3/II, PeVL 7/2005 vp, s. 3/I, PeVL 17/2006 vp, s. 3/I, PeVL 18/2007 vp, s. 5/II, PeVL 12/2010 vp, s. 3/I, PeVL 33/2010 vp, s. 2–3, PeVL 68/2010 vp, s. 4/I, PeVL 11/2011 vp, s. 1, PeVL 61/2012 vp, s. 3–4, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 6/2014 vp, s. 2/I, PeVL 26/2014 vp, s. 2/II, PeVL 56/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2016 vp, s. 9, PeVL 46/2016 vp, s. 6–7 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6.

Ehdotetussa sääntelyssä on kysymys blankorangaistussääntelytekniikan kaltaisesta rikosoikeudellisesta sääntelystä, koska siinä viitataan muualle lainsäädäntöön sisältyviin maahantulokiellon määräämistä koskeviin säännöksiin. Tältä osin on ensinnäkin huomattava, että voimassa oleva valtionrajarikosta koskeva säännös ei maahantulokiellon rikkomista koskevin osin täytä edellä kuvattuja edellytyksiä, koska rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdassa ei viitata lainkaan niihin rikoslain ulkopuolisiin säännöksiin, joiden mukaan kohdassa mainittu kielto voidaan määrätä. Tältä osin ehdotettu sääntely täyttää paremmin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset, koska siinä nimenomaisesti viitataan tiettyihin ulkomaalaislain säännöksiin, joiden perusteella maahantulokielto voidaan määrätä. Ehdotetun säännöksen 1 kohdassa viitataan lisäksi ulkomaalaislain 3 §:n 19 kohdassa tarkoitettuun Schengen-valtion määritelmään sekä EU:ssa annettuun direktiiviin 2008/115/EY (ns. paluudirektiivi). Tältä osin sääntely on haasteellista rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, mutta toisaalta ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on myös tältä osin selkiyttää sääntelyä, koska esityksen perusteluissakin (s. 19) mainituin tavoin nykyisestä asiaa koskevasta sääntelystä ei nimenomaisesti ilmene, että maahantulokiellon rikkomiseen voi syyllistyä myös Suomeen tuleva henkilö, jonka toimen Schengen-valtio on määrännyt Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon.

Ehdotettu säännös muodostaa kuitenkin lainsoveltajan sekä sääntelyn mahdollisten kohteiden näkökulmasta haasteellisen kokonaisuuden, mitä ei voi pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta optimaalisena tilanteena. Ensinnäkin ehdotetun rikoslain 17 luvun 7 b §:n 1 kohta koskee kolmannen valtion kansalaiselle määrättyä koko Schengen aluetta koskevaa maahantulokieltoa (näin s. 28), joka voi olla joko ulkomaalaislain perusteella määrätty tai toisen Schengen-valtion määräämä. Tällaisen maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuuden edellytyksenä on maahantulokieltoa koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus (s. 29), mikä ilmenee ehdotetussa säännöksessä mainitusta edellytyksestä, jonka mukaan maahantulokiellon on oltava voimassa. Toiseksi tällaisen maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuuden edellytyksenä on, että maahantulokiellon koskiessa Schengen-aluetta henkilön on välillä poistuttava kolmanteen maahan, mitä EU-tuomioistuimen asiaa koskevan käytännön mukaan pidetään maahantulokieloon vaikutusten alkamisen ja voimaantulon edellytyksenä (esityksen perusteluissakin mainittu EU-tuomioistuimen ratkaisu C-225/16, Mossa Ouhrami, 49 ja 53 kohta).

Toiseksi ehdotetun 17 luvun 7 b §:n 2 kohta koskee Suomen määräämiä kansallisia maahantulokieltoja ja säännöksessä tältä osin erotetaan ulkomaalaislain 150 §:n 3 momentissa tarkoitettu kolmannen maan kansalaiselle tarkoitettu Suomea koskeva maahantulokielto sekä Euroopan unionin kansalaiselle tai häneen rinnastettavalle ulkomaalaislain 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto. On huomattava, että edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettujen kieltojen määräämisen edellytykset poikkeavat toisistaan.

Edellä esitetyn perusteella ehdotettu säännös muodostaa varsin monimutkaisen ja teknisen kokonaisuuden, joka muodostuu varsin vaikeasti hahmotettavaksi. Tästä huolimatta ehdotettu säännöstä on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta pidettävä parannuksena voimassa olevaan sääntelyyn nähden, koska sääntelyssä viitataan täsmällisesti maahantulokiellon määräämistä koskevaan rikoslain ulkopuoliseen sääntelyyn, minkä lisäksi asiasta säädettäisiin tulevaisuudessa yhdessä rikosoikeudellisessa säännöksessä.

On kuitenkin huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan blankorikossääntelylle asettamien edellytysten mukaan siitä normistosta, joka käsittää rangaistavuuden edellytykset

ilmaisevat aineelliset säännökset, on käytävä myös ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus. Esityksessä ulkomaalaislakiin ei ehdoteta sisällytettäväksi viittaussäännöstä ehdotettuun maahantulokiellon rikkomista koskevaan säännökseen. Jotta ehdotettu sääntely täyttäisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat edellytykset, tällainen säännös tulisi ulkomaalaislakiin sisällyttää. Säännös tulisi muotoilla vastaavasti kuin ulkomaalaislain 188 ja 189 §, joskin siinä olisi myös syytä viitata niihin maahantulokieltoa koskeviin ulkomaalaislain säännöksiin, joissa asetetun maahantulokiellon vastainen maahantulo on maahantulokiellon rikkomisena rangaistavaa.

Edellä sanotun lisäksi on myös huomattava, että rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan voitaisiin edelleen rangaista henkilöä, joka ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan vastoin lakiin perustuvaa muuta kieltoa kuin maahantulokieltoa. Tältä osin sääntely ei täytä edellä mainittuja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen blankorikossäänteylylle asettamia vaatimuksia. Säännöksen mukaan rangaistavaa olisi minkä tahansa lakiin perustuvan muun kielloin kuin maahantulokiellon vastainen Suomen rajan ylittäminen tai sen yrittäminen. Sääntelyä olisi nähdäkseni tältä osin välttämättä täsmennettävä siten, että säännöksessä nimenomaisesti viitattaisiin niihin rikoslain ulkopuolisiin lain säännöksiin, joiden perusteella säännöksessä tarkoitettu kielto voidaan määrätä. Myös näihin rikoslain ulkopuolisiin kiellon määräämisen perusteet sisältäviin lakeihin tulisi sisällyttää viittaukset rikoslain valtionrajarikosta koskevaan säännökseen.

*Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuus*. – Ehdotetun maahantulokiellon rikkomista koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuutta tulee arvioida sekä säännöksen ehdotetun rangaistusasteikon kannalta että sääntelyn ja sen ehdotetun rangaistusasteikon sisältämien liitännäisvaikutusten näkökulmasta. Esityksessä ehdotetaan, että maahantulokiellon rikkomisen rangaistusasteikko olisi sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Tämä on sinänsä johdonmukaista suhteessa voimassa olevaan valtionrajarikosta koskevaan rikoslain 17 luvun 7 §:ään, joka sisältää saman rangaistusasteikon. On tosin huomattava, että rikoslain 17 luku sisältää myös valtionrajarikoksen lievän tekomuodon (luvun 7 a §), joka on vain sakolla rangaistava. Lisäksi on huomattava, että toteutuessaan ehdotettu maahantulokiellon rikkomista koskeva säännös vankeusuhkaisine rangaistusasteikkoineen merkitsisi esityksen perusteluissakin (s. 18) mainituin tavoin sääntelyn huomattavaa ankaroitumista, koska käytännössä kaikissa maahantulokiellon rikkomistapauksissa sovelletaan tällä hetkellä sakonuhkaista asiaa koskevaa voimassa olevaa ulkomaalaislain ulkomaalaisrikkomusta koskevaa säännöstä (näin myös esityksen perusteissa s. 12–13). Esityksen perusteluista (s. 14) käy myös ilmi, että normaalirangaistuksena ulkomaalaisrikkomuksina käsiteltäville maahantulokiellon rikkomisille on pidetty 20 päiväsakkoa.

Edellä esitetyn perusteella on nähdäkseni selvää, että maahantulokiellon rikkomisessa ei ole kysymys moitittavuudeltaan erityisen huomattavasta teosta. Esityksessä ei sinänsä ole esitetty erityisen painavia perusteita sille, minkä vuoksi sääntelyä tulisi tältä osin huomattavasti ankaroittaa. Selvää sinänsä on, että muissa Pohjoismaissa maahantulokiellon rikkominen on vankeusuhkaisesti rangaistavaa, mutta esityksen perusteluissa ei tarkastella asiaa koskevan sääntelyn pohjoismaista soveltamiskäytäntöä. Rangaistusasteikon suhteuttamista muiden Pohjoismaiden vastaavaan sääntelyyn ei laajemminkaan ole pidettävä hyväksyttävänä yksinomaisena perusteena rangaistusasteikon ankaruustason määrittämiselle, koska sen asettamisessa on kiinnitettävä huomiota teon rangaistusarvoon tai moitittavuuteen ja rikoslain sisäiseen johdonmukaisuuteen, joskaan edellä sanottu ei tarkoita, etteikö samaa tekoa koskevalle rangaistustasolle muissa Pohjoismaissa ja EU:n jäsenvaltioissa voitaisi antaa merkitystä rangaistusasteikon määrittämistä koskevassa keskustelussa edellä mainituissa puitteissa. Myöskään näkemystä siitä, että maahantulokiellon rikkomisen rangaistusasteikko tulisi suhteuttaa siihen, mitä

valtionrajarikoksen säätämisen yhteydessä alun perin on ajateltu, ei voi pitää uskottavana, koska valtionrajarikosta koskevaa sääntelyä ei maahantulokiellon rikkomistilanteisiin käytännössä ole vuonna 2007 voimaan tulleen ulkomaalaisrikkomusta koskevan säännöksen maahantulokiellon rikkomista koskevan laajennuksen säätämisen jälkeen juuri sovellettu. Edellä sanotun perusteella voidaan nähdäkseni melko selvästi arvioida, että ehdotettu yhden vuoden vankeuden maksimin sisältävä rangaistusasteikko on epäsuhtainen maahantulokiellon rikkomisteon moitittavuuteen nähden.

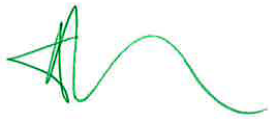
Lisäksi on huomattava, että ehdotetulla rangaistusasteikolla olisi selkeitä liitännäisvaikutuksia. Kuten esityksen perusteluissa (s. 20–21) todetaan, maahantulokiellon rikkomistilanteita ei enää voitaisi käsitellä sakkomenettelyssä ja asiat siirtyisivät käsiteltäväksi täysimittaisessa esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Tämä saattaisi hidastaa asioiden käsittelyä ja aiheuttaa myös merkittäviä lisäkustannuksia. Ehdotettu rangaistusasteikko mahdollistaisi myös sen, että maahantulokiellon rikkomistilanteiden selvittämisessä käytettävien pakkokeinojen valikoima kasvaisi. Rangaistusasteikko mahdollistaisi esimerkiksi maahantulokiellon rikkomisesta todennäköisin syin epäillyn pidättämisen pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Myös useat pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitetut salaiset pakkokeinot (esim. luvun 21 §:ssä tarkoitettu tekninen seuranta ja luvun 25 §:ssä tarkoitettu teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen) tulisivat sovellettaviksi. Myös nämä liitännäisvaikutukset nähdäkseni puoltaisivat ehdotetun säännöksen rangaistusasteikon alentamista ehdotetusta.

Edelleen voidaan huomauttaa, että maahantulokiellon määrääminen ja sen rikkomistilanteiden oikeudellinen järjestäminen ovat esityksen perusteluissakin tarkastelluin tavoin usein EU-oikeuden kannalta merkityksellisiä. Maahantulokiellolla ja sen rikkomiseen mahdollisesti liitetyillä seuraamuksilla on selkeä liittymäkohta EU:n turvaamaan henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että kansallisessa lainsäädännössä EU:n perusvapaudet pyritään mahdollisimman pitkälle turvaamaan myös sellaisessa tilanteessa, jossa EU-oikeus sinänsä sallii rikosoikeudellisten toimenpiteiden toteuttamisen. Selvää on, että vankeusrangaistus ja sen mahdollisuus on henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen enemmän puuttuva toimenpide kuin sakkorangaistus. Lisäksi jos vankeusrangaistus mahdollistaa henkilöön kohdistuvien pakkokeinojen käytön, tällä on myös vaikutusta vapaan liikkuvuuden toteutumiseen. Myös asian arviointi EU-oikeuden näkökulmasta näin varsin vahvasti puoltaa vankeusuhkaisesta rangaistusasteikosta luopumista.

Tarkoituksenmukaisin ratkaisu, joka parhaiten ilmentäisi maahantulokiellon rikkomisen moitittavuutta ja joka olisi voimassa olevan lainsäädännön mukainen samoin kuin EU-oikeuden tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisin, olisi ehdotetun säännöksen varustaminen sakonuhkaisella rangaistusasteikolla. Tällöin olisi samalla huolehdittava siitä, että valtionrajarikosta koskevassa ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen muiden kieltojen rikkomistapaukset olisivat myös vain sakonuhkaisesti rangaistavia. Tämä voitaisiin toteuttaa sisällyttämällä asiaa koskeva rikossäännös ehdotettuun 17 luvun 7 b §:ään, jolloin kaikkien lakiin perustuvien kieltojen vastainen maahantulo tai Suomen rajan ylittäminen olisi rangaistavaa saman säännöksen perusteella. Jos taas maahantulokiellon rikkomista koskevan säännöksen rangaistusasteikko välttämättä halutaan vankeusuhkaiseksi – mille ei edellä esitetyn perusteella ole esitettävissä hyväksyttäviä perusteita –, epäselväksi jää, miksi esityksen perusteluissa ei ole tarkasteltu mahdollisuutta kuuden kuukauden vankeusuhkan asettamista säännöksen rangaistusasteikossa enimmäisrangaistukseksi.

Lopuksi voidaan huomauttaa, että jos maahantulokiellon rikkomista koskeva ehdotus hyväksytään esityksessä kaavaillun mukaisena, rikosoikeudellinen lainsäädäntö maahan tulemista tai rajan ylittämistä koskevien kieltojen rikkomisen suhteen muodostuu hieman epäjohdonmukaiseksi. Kuten edellä on todettu, rajan ylittäminen vastoin lakiin perustuvaa muuta kieltoa kuin maahantulokieltoa olisi jatkossakin rikoslain 17 luvun 7 §:n mukaisesti valtionrajarikoksena rangaistavaa. Luvun 7 a § sisältää sakonuhkaisen lievää valtionrajarikosta koskevan säännöksen, joka olisi jatkossa sovellettavissa vain muiden laissa määrättyjen kieltojen kuin maahantulokieltojen suhteen. Maahantulokiellon rikkomisen suhteen lievää tekomuotoa ei sen sijaan ehdoteta (perusteluista ks. esityksen s. 19). Vaikka lievä tekomuoto rikosoikeudellisessa lainsäädännössä tavanmukaisesti liittyy kolmeen törkeysasteeseen porrastettuihin rikoksiin, johdonmukaisuussyyt voisivat puoltaa kuitenkin myös sellaista ratkaisua, että moitittavuudeltaan toisiinsa rinnasteisia tekoja – rajan ylittäminen vastoin lakiin perustuvaa kieltoa ja maahantulokiellon rikkominen – kohdeltaisiin rikosoikeudellisessa lainsäädännössä samanarvoisesti. Myös tämä näkökohta puoltaisi sitä, että kaikkien lakiin perustuvien kieltojen vastainen maahantulo tai Suomen rajan ylittäminen olisi rangaistavaa saman sakonuhkaisen säännöksen perusteella.

Helsingissä 17.10.2018



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi