Lakivaliokunnalle

AI FI 34/2018
16.10.2018

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 5860 440 F: 09 5860 4460
E: amnesty@amnesty.fi W: www.amnesty.fi

Lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi rikoslain 17 luvun, ulkomaalaislain 185 §:n ja aluevalvontalain 44§:n muuttamisesta, HE 146/2018 vp

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty on sekä Suomessa että kansainvälisesti seurannut pitkään turvapaikkalainsäädännön ja -järjestelmän kehitystä ja työskentelee muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää lakivaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunnon otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Tässä lausunnossa keskitymme siihen, minkälaisia vaikutuksia muutosehdotuksella voi olla pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden asemaan ja oikeuteen hakea turvapaikkaa ja kansainvälistä suojelua.

Amnesty International katsoo hallituksen esityksen heikentävän pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa, heikentävän ns. paperittomien asemaa, olevan suhteellisuusperiaatteen vastainen ja ottavan riittämättömästi huomioon Suomen kansainväliset velvoitteet. Hallituksen esityksen vaikutukset eivät myöskään oikeuta kyseistä lainmuutosta, sillä vaikutukset ovat selkeästi negatiivisia, positiivisten vaikutusten jäädessä epäselviksi.

Erityishuomiona Amnesty International mainitsee, että esityksessä ei ole millään tavalla arvioitu sen ihmisoikeusvaikutuksia. Kyseessä on erityisesti pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden asemaan vaikuttavasta lainsäädännöstä, missä riskeinä on palautuskiellon loukkaukset, pakolaisten ja ihmiskaupan uhrien oikeuksien heikentyminen sekä yleisesti näiden ryhmien aseman vaikeuttaminen. Jää epäselväksi miten varmistetaan, ettei rangaistusten ankaroittaminen entisestään vaikeuta näiden jo heikossa asemassa olevien ihmisten tilannetta.

2. Oikeusturvan toteutuminen

Hallituksen esityksen sivulla 23 todetaan, että ”rikoksesta epäillyn ollessa maassa poistettava ulkomaalainen voidaan pyrkiä käyttämään esitutkinnan yhteydessä pikahaastamista. Toisaalta omat haasteensa kirjallisen menettelyn käyttämiselle asettaa se, että rikoksesta epäily on ulkomaalainen, jolloin tulkkauksesta ja

kääntämisestä huolimatta hänen mahdollisuutensa toimia esitutkinnassa kirjallisen menettelyn edellytykset täyttävällä tavalla ovat rajalliset."

Esitys heikentää turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa, sillä on odotettavissa että sekä pikahaastamista että kirjallista menettelyä aletaan käyttää huomattavissa määrin kyseisissä teoissa. Turvapaikanhakijoiden ollessa kyseessä riskinä on se, että menettelyn nopeutuessa tulkkaus jää puuttumaan tai vaillinaiseksi eikä ulkomaalainen näin ollen ymmärrä mahdollisen tunnustamisen ja käsittelyn merkitystä asialleen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin liittyvät tehokkaat oikeussuojakeinot edellyttävät epäillyllä olevan tosiasialliset ja riittävät mahdollisuudet puolustautumiseen ja rangaistusasteikon ankaroittaminen yhdessä pikahaastamisen ja kirjallisen menettelyn lisääntymisen kanssa asettavat ulkomaalaisten kohdalla erityisen tarpeen taata oikeusturvan toteutuminen.

3. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Esityksessä sivulla 25 mainitaan Amnesty Internationalin, Pakolaisneuvonta ry:n sekä Suomen tuomariliitto ry:n lausuneen, että esitettyyn rangaistussäännökseen tulisi lisätä pakolaisia ja ihmiskaupan uhreja koskeva rangaistuksen tuomitsemista rajoittava lauseke. Esityksessä on kuitenkin katsottu, ettei kyseistä rajoituslauseketta ole tarpeen lisätä, sillä tässä yhteydessä merkittävät kansainväliset sopimusmääräykset tulevat laintasoisina sovellettaviksi ilman niiden mainitsemista esitetyssä lakipykälässä.

Amnesty International katsoo edelleen, että Suomea velvoittavat kansainväliset ihmioikeussopimusten määräykset, kuten Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 31 artikla rankaisutoimenpiteisiin ryhtymättä jättämisestä laittomasti maassa oleskelevien pakolaisten kohdalla sekä 33 artiklan non-refoulement -palautuskielto on otettava rajoittavina lausekkeina huomioon esitetyssä lakipykälässä. Näiden lisäksi erityisen tärkeä sopimusmääräys on Euroopan neuvoston yleissopimuksen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta 16 artikla palauttamisesta sekä 26 artikla uhrien laittomaan toimintaan osallistumisen rankaisemattomuudesta.

Poliisin ja muiden esitutkinta- ja täytäntöönpanoviranomaisten ei voida olettaa käytännössä itse analysoivan kansainvälisen oikeuden velvoitteita, joita ei ole millään tavalla kyseisestä rikoksesta säätävässä laissa mainittu. Kyseiset kansainvälisistä velvoitteista johtuvat rajoitussäännökset tulisikin ottaa rajoittavina lausekkeina itse rangaistussäännökseen tai vähintään viitata niihin rangaistussäännöksessä. Lisäksi lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi esittää näiden viranomaisia lakia toimeenpantaessa velvoittavien säännösten tulkintaohjeet. Muun muassa palautuskiellossa on kyse ihmisten henkeen ja terveyteen olennaisesti liittyvästä velvoitteesta, minkä täyttämättä jättäminen johtaa kohtalokkaisiin seurauksiin. Turvapaikanhakijoiden kohdalla tilanteet myös muuttuvat hyvinkin nopeasti ja henkilö voi joutua palaamaan hakemaan turvapaikkaa, maahantulokiellon saatuaankin, mikäli lähtömaan tilanne tai hakijan henkilökohtainen tilanne on muuttunut. Kyseisiä seikkoja ja viranomaisten velvollisuutta ottaa eri tilanteita huomioon ei ole riittävällä tavalla arvioitu esityksessä eikä itse esitetyssä lakipykälässä.

4. Paperittomat

Esityksen sivulla 18 mainitaan selvityksen alla olevasta lainmuutoksesta, joka koskee ulkomaalaisia, jotka tahallaan oleskelevat maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa tai muuta vastaavaa lupaa tai laiminlyövät rekisteröitymisvelvollisuutensa tai oleskeluluvan hakemisen. Esityksen mukaan "parhaillaan on erikseen selvitettävänä se, vastaako ulkomaalaisrikkomuksista ainoaksi rangaistukseksi säädetty sakko rikkomusten vakavuutta kaikissa tapauksissa ja onko asteikkoa tässä valossa syytä muuttaa. Perusteita maahantulokiellon rikkomisen ja laittoman maassa oleskelun enimmäisrangaistuksen merkittävälle toisistaan eriytymiselle ei ole havaittavissa."

Vaikka kyse on vasta selvityksen alla olevasta muutoksesta, on nähtävissä että muutos heikentäisi entisestään ns. paperittomien ulkomaalaisten asemaa. Nykytilanteessa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa,

viisumia tai oleskelulupaa maassa oleskeleva ulkomaalainen taikka ulkomaalainen, joka laiminlyö velvollisuuden hakea oleskelukortti ja rekisteröidä oleskelunsa, syyllistyy ulkomaalaisrikkomukseen, josta rangaistaan vain sakolla. Esityksessä annetaan ymmärtää, että kyseisissä tapauksissa harkitaan rangaistusasteikon nostamista samalla tavoin kuin maahantulokiellon rikkomisessa. Ulkomaalaisrikkomuksen kyseisessä tekomuodossa on kuitenkin kyse lievästä teosta, jossa ei ole syyllistytty muuhun rikolliseksi katsottavaan tekoon. Kyseisten tekojen saattaminen rikoslain alaisuuteen ja niistä määrättävän enimmäisrangaistuksen nosto vankeudeksi syventäisi ns. paperittomien ahdinkoa entisestään ja vankeusrangaistuksen uhka saattaisi vaikuttaa siihen, etteivät kyseiset henkilöt turvautuisi esimerkiksi terveyspalveluihin, mikä jälleen edesauttaisi muiden, kansanterveydellisestikin haitallisten, ongelmien syntymistä. Myös suhteellisuusperiaate estää rangaistusten ankaroittamisen kyseisissä tapauksissa, sillä sen edellytys – teon moitittavuus – ei suhtaudu oikeudenmukaisesti vankeusrangaistuksen ankaruuteen. Vaarana on myös, että ns. paperittomien auttajat joutuisivat rikosoikeudelliseen vastuuseen avustamisrikoksesta, mikäli kyseiset teot siirtyvät rikoslain puolelle. Tämä olisi ihmisoikeuksien ja myös rikosoikeudelliselta kannalta ongelmallista, sillä avustamistoimissa ei ole kyse rikollisista teoista vaan yleensä konkreettisesta, hädässä olevien ihmisten auttamisesta, kuten majoittamisesta talviaikaan. Auttamisesta pidättäytyminen rikosvastuun pelossa saattaisi jopa johtaa pelastustoimen laiminlyöntiin, mikä osoittaa kuinka vaikeasti yhteensovitettavissa ajatus auttamisen kriminalisoinnista on rikosvastuun kanssa.

5. Hallituksen esittämät perustelut rangaistusasteikon korottamiselle

Esityksessä on todettu, että maahantulokiellon rikkomisen rangaistusasteikon enimmäisrangaistuksen pituutta, yksi vuosi vankeutta, on pidettävä perusteltuna. Tätä on esityksessä oikeutettu hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman vaatimuksilla, rikoksen rangaistusarvolla, seuraamuksen ankaruuden oikeasuhtaisuudella teon moitittavuuteen nähden, rangaistusasteikon riittävällä laajuudella, lisääntyneillä teoilla sekä johdonmukaisuusnäkökohdilla muiden lievien tekomuotojen kytkeytymisellä kolmiportaiseen törkeysasteikkoon.

Kyseiset oikeutusperusteet ovat kuitenkin pitämättömiä. Turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma on nimensäkin mukaisesti poliittinen asiakirja, jota ei voi käyttää oikeuslähteen omaisesti lähteenä perustelemaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvan ja aseman heikentämistä. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan ylivoimaisen enemmistön teoista olevan EU-kansalaisten tekemiä. Sivulla 13 kerrotaan Poliisiammattikorkeakoulussa tehdyssä opinnäytetyössä havaitun vuoden 2015 tilastojen perusteella maahantulokiellon rikkojista olleen 73 prosenttia Viron kansalaisia. Kyseiset havainnot eivät liity vain vuoteen 2015. Näin ollen turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa esitetty vaatimus vankeusrangaistuksen käyttämiseen ei näytä olevan perusteltu turvapaikanhakijoiden osalta. Hallituksen esityksessä olisikin tärkeä ottaa tarkemmin kantaa esityksen vaikutuksista EU-kansalaisiin ja unionin oikeuskäytännön mukaisuudesta.

Rikoksen rangaistusarvo ja suhteellisuusperiaate eivät myöskään puolla rangaistusasteikon ankaroittamista. Esityksessäkin on mainittu, että korkean enimmäisrangaistuksen ennaltaehkäisevä vaikutus on rajallinen ja rajoittuu korottamista välittömästi seuraavaan aikaan, minkä jälkeen tilanne usein palautuu edeltävälle tasolle. Näin ollen tavoiteltu ankaran rangaistuksen tuoma pelotevaikutus jää hyvin lyhytaikaiseksi. Sivulla 20 myös todetaan, että ”on vaikea arvioida missä uusi rangaistussäännös ehkäisisi maahantulokiellon rikkomisia” ja että ”rangaistusten kiristämisellä ei yleensä ole havaittavaa vaikutusta rikollisuuden määrään.” Esityksen mukaan teot eivät myöskään ole muuttuneet aiempaa törkeämmiksi eikä pelkkä lukumääräinen tekojen lisääntyminen edes olisi rangaistusasteikon muuttamisessa merkityksellinen seikka. Esityksen sivulla 13 itse asiassa todetaan maahantulokieltojen määrän olevan laskussa ja että niistä suurin osa on määrätty rangaistusmääräysmenettelyssä ja rikesakkona, mikä osoittaa tapausten olevan lieviä eikä siten perustetta rangaistusasteikon ankaroittamiselle tästäkään syystä ole. Rangaistusasteikon ankaroittaminen on suhteetonta, kun kyseessä on suurimmaksi osaksi lievät teot.

Myöskään rangaistusasteikon laajuusnäkökulma ei ole kestävä oikeutusperuste, sillä kyseistä perustetta voitaisiin käyttää kaikkien rikollisten tekojen rangaistusasteikkojen laajentamiseen. Rikoslain 6 luvun 5 §:n

koventamisperustetta ei myöskään voida käyttää perusteluna vankeusrangaistuksen mahdollistamiselle. Myös sakkorangaistus voi koventua uusintarikoksissa.

Tämän lisäksi Amnesty International kiinnittää huomiota esityksen kohdassa 4 esitettyihin muihin vaikutuksiin, kuten viranomaisten ja tuomioistuinten työmäärän lisääntymiseen sekä julkisen talouden lisäkustannuksiin. Amnesty International katsookin, ettei esitetylle lainmuutokselle ole ylipäänsä perusteita. Mikäli esitys kuitenkin toteutetaan, edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen lievän tekomuodon säilyttäminen olisi erityisen tärkeää, jotta näistä lievistä tekomuodoista annetut rangaistukset eivät tarkoituksemattomasti nousisi.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija