OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

1.11.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa lakivaliokunnan vastinekuulemisessa 26.10.2018 esitettyjen kysymysten (varapuheenjohtaja Biaudet sekä edustajat Karimäki, Nurminen ja Tavio) sekä erään muuten esiin nousseen kysymyksen (kauttakulun rankaisemattomuus eräissä tapauksissa) johdosta osittain vastineeseen viitaten sekä sitä täsmentäen ja täydentäen kunnioittavasti seuraavan:

Pakolaisia ja ihmiskaupan uhreja koskevan rajoitussäännöksen tarve

Oikeusministeriön vastineessa (sivut 8 ja 9) todetun perusteella ei ole selvää tarvetta säätää maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuuden rajoituksesta koskien pakolaisia ja ihmiskaupan kohteena olevia henkilöitä, vaikka valtionrajarikosta koskevan rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 §:n 2 momentissa sellaisesta rajoituksesta säädetäänkin. Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 31 artiklan 1 kohta ja ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 44/2012) 26 artikla rankaisutoimenpiteisiin ryhtymättä jättämisestä tietyin kohdassa ja artiklassa mainituin edellytyksin pakolaisten ja ihmiskaupan uhrien kohdalla ovat jo lain-tasoisina voimassa kaikkien rikosten osalta ja sellaisina viranomaisia suoraan velvoittavia, myös maahantulokiellon rikkomisen kohdalla. Rankaisutoimenpiteisiin ryhtymättä jättämistä koskevaa säännöstä ei myöskään ole maahantulokiellon rikkomisiin nykyisin lähes yksinomaan sovellettavassa ulkomaalaislain (301/2004) 185 §:ssä. Kysymyksessä olevia rangaistavuuden rajauksia käsitellään asian edellyttämässä laajuudessa ja asian

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

edellyttämällä tarkkuudella useissa paikoissa hallituksen esityksessä (sivut 9, 10, 20 ja 31).

Lisäksi valtionrajarikosten koskiessa esimerkiksi ilman asianmukaisia matkustusasiakirjoja Suomeen tulevia, niitä rikoksia koskevilla rangaistavuuden rajauksilla on suurempi käytännön merkitys kuin maahantulokiellon rikkomista koskevilla. Käytettävissä olevista tiedoista ei ole pääteltävissä, että Suomessa jo olleet ja tänne usein tekemiensä rikosten vuoksi maahantulokiellon saaneet mainittavissa määrin palaisivat Suomeen pakolaisina tai ihmiskaupan uhreina. Ei ole myöskään tiedossa, että maahantulokiellon rikkomisia käsittelevät viranomaiset eivät rikosprosessissa jo nyt noudattaisi kysymyksessä olevia kansainvälisiä velvoitteita. Sitä ei myöskään väitetä lausunnoissa, joissa tarve rajoitussäännöksen ottamisesta lakiin on nostettu esiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun, Amnesty International – Suomen osaston ja Pakolaisneuvonta ry:n lausunnoissa esiin nostetut pakolaisia ja ihmiskaupan uhreja koskevat näkökohdat on otettu huomioon hallituksen esityksen valmistelussa.

Kauttakulun rankaisemattomuus eräissä tapauksissa

Maahanmuuttoviraston lausunnossa on viitattu Euroopan unionin tuomioistuimen 16.1.2018 asiassa C-240/17 antamaan tuomioon ja siinä käsiteltyyn tapaukseen, jossa Schengen-aluetta koskeva maahantulokielto oli määrätty henkilölle, jolla oli toisen jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa. Kuten tuomiosta ja lausunnosta ilmenee, saattaa siis syntyä sellainen tilanne, että samaan aikaan ovat voimassa Schengenin tietojärjestelmässä määrätty maahantulokielto ja oleskelulupa.

Todettuun tilanteeseen soveltuu henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 399/2016 6 artiklan 5 kohdan a alakohta. Sen mukaan kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä kaikkia 1 kohdassa asetettuja edellytyksiä mutta jolla on oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, sallitaan maahantulo toisten jäsenvaltioiden alueelle kauttakulkua varten, jotta hän voi matkustaa oleskeluluvan tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetun viisumin myöntäneen jäsenvaltion alueelle, paitsi jos hän on sen jäsenvaltion kansallisessa maahantulo- tai kauttakulkukieltoluettelossa, jonka ulkorajan hän pyrkii ylittämään. Alakohdassa siis viitataan 1 kohdassa mainittuihin maahantuloedellytyksiin, joihin sen kohdan d alakohdan mukaan kuuluu se, että henkilöä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS).

Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaan kolmannen maan kansalaiselle sallitaan maahantulo Schengenin tietojärjestelmässä määrätystä maahantulokiellosta huolimatta alakohdassa todetuin edellytyksin. Tämä koskee oleskeluluvan lisäksi pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettua viisumia. Näissä tilanteissa ei ole perusteita tuomita ulkomaalaista rangaistukseen maahantulokiellon rikkomisesta, mikä on aihetta nimenomaisesti todeta rikoslakiin ehdotetussa 17 luvun 7 b §:ssä. Tämä voidaan todeta pykälään lisättävässä 2 momentissa seuraavasti:

Maahantulokiellon rikkomisesta ei tuomita Schengenin tietojärjestelmässä maahantulokieltoon määrättyä ulkomaalaista, jonka maahantulo Suomeen on sallittu kauttakulkua varten henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 399/2016 6 artiklan 5 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja ihmiskauppatapausten löytäminen on edelleen merkittävä haaste, johon on etsitty ja johon etsitään keinoja yleisemmissä nimenomaisesti ihmiskauppaa koskevissa lainvalmisteluhankkeissa ja muissa hankkeissa. Myös edellä käsitellyt ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuutta koskevat velvoitteet (yleissopimuksen kohta ja direktiivin artikla) koskevat kaikkia rikoksia, joihin ihmiskaupan uhrit pakotettuina uhrin ominaisuudessa syyllistyvät. Tässä maahantulokiellon rikkomista koskevassa hankkeessa erityisen tarkastelun kohteena ei ole ollut ihmiskaupan uhrien tunnistaminen, mutta erityistä huomiota hallituksen esityksen perusteluissa on kiinnitetty heitä koskeviin rankaisemattomuutta edellyttäviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Maahantulokiellon rikkominen on ehdotetussa laajuudessa rangaistavaa jo nykyisin, näin ollen rangaistavan käyttäytymisen ala ei laajene suhteessa ihmiskaupan uhreihin sen enempää kuin suhteessa muihinkaan maahantulokieltoa rikkoviin henkilöihin.

Laiton maassa oleskelu ja laittomasti maassa oleskelevien avustaminen

Nyt kysymyksessä oleva lainvalmisteluhanke koskee vain ja ainoastaan maahantulokiellon rikkomista eli sitä, että Suomessa jo ollut ja täältä poistunut taikka toisessa Schengenvaltiossa ollut ja sieltä poistunut henkilö palaa tai tulee Suomeen hänelle määrättyä maahantulokieltoa rikkoen. Uuden rangaistussäännöksen ei voida olettaa kohdistuvan pakolaisiin tai turvapaikanhakijoihin, koska käytettävissä olevien tietojen perusteella heitä ei ole mainittavasti kiellon rikkojien joukossa. Jos pakolainen kuitenkin palaa maahantulokieltoa rikkoen, häntä ei rangaista kiellon rikkomisesta, jos pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaiset edellytykset täyttyvät. Laittomasti maassa oleskeleviksi katsottavien henkilöiden joukossa arvioidaan merkittävässä määrin olevan kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita, mutta tämä lainvalmisteluhanke ei koske sellaisen tai muunkaan laittoman maassa oleskelun rangaistavuutta tai laittomasti maassa oleskelevien avustamista.

Kuten vastineessa todetaan (sivu 14), toisessa hankkeessa on arvioitu laittoman maassa oleskelun rangaistusasteikkoa ja tutkintakeinoja. Asiasta laadittiin 29.5.2017 valmistunut arviomuistio lähtien ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesta ulkomaalaisrikkomuksesta. Arviomuistio oli lausuntokierroksella. Samoihin aikoihin oli arvioitavana myös laittoman maassa oleskelun avustamisen rikoslainsäädännöllinen tilanne, koska asiasta käytiin noihin aikoihin julkista keskustelua.

Ehdotetun rangaistusasteikon perusteltavuus

Vastineen sivuilla 5−7 on vastattu Amnesty International - Suomen osaston, Pakolaisneuvonta ry:n ja professori Sakari Melanderin esittämään arvosteluun. Hanke on käynnistynyt hallituksen maahanmuuttopoliittisten ja turvapaikkapoliittisten kirjausten johdosta, mutta lainsäädännön muutostarpeet on arvioitu itsenäisesti. Hallituksen esityksessä on avoimesti tuotu esiin kokonaisarvioinnissa eri suuntiin vaikuttavat näkökohdat, myös esityksen vaikutusarvioinnissa. Muiden Pohjoismaiden rangaistusasteikot ovat olleet vain huomioon otettava seikka, jolla ei ole millään tavoin ratkaisevaa merkitystä lopputuloksen kannalta. Rangaistusasteikkoa on arvioitu teon rangaistusarvista lähtien pitäen mielessä se, että asteikon on oltava riittävän laaja paheksuttavuudeltaan erilaisten tekojen kattamiseksi ja että maahantulokiellon rikkomiseen on alun perin tarkoitettu sovellettavaksi nyt ehdotettua valtionrajarikoksen rangaistusasteikkoa. Maahantulokieltojen rikkomisten saattaminen käytännössä pääosin sakolla rangaistavan ulkomaalaisrikkomuksen alle ei ole perustunut mihinkään analyyttiseen arvioon teon rangaistusarvosta tai suhteesta valtionrajarikosta koskevaan rangaistussäännökseen.

Professori Melanderin asiantuntijalausunnon osalta on syytä korostaa eräitä seikkoja. Kuten lausunnosta ilmenee (sivu 2), nyt ei ole kysymys sen arvioinnista, onko rikosoikeudelliselle lainsäädännölle esitettävissä painavaa yhteiskunnallista tarvetta ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta. Kysymys on teosta, joka jo on rangaistava. Asiaan liittyvälle rikosoikeudelliselle sääntelylle on esitettävissä yleisen järjestyksen turvaamiseen liittyviä perusteita, lisäksi sääntelyn selkiyttäminen on Melanderin mukaan tavoitteena hyväksyttävä ja siihen näyttää olevan tarvetta (sivu 3). Vaikka Melander toteaa, että kysymys on blankorangaistussääntelytekniikan kaltaisesta rikosoikeudellisesta sääntelystä, hänen mukaansa ehdotettu sääntely, vaikkakin muodostaa varsin monimutkaisen ja teknisen kokonaisuuden, täyttää nykyistä paremmin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset (sivu 4). Melander katsoo, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää ulkomaalaislain loppuun otettavaa viittaussäännöstä maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuudesta uudessa rikoslain pykälässä (sivu 5). Vastineessa kysymystä viittaussäännöksen tarpeellisuudesta on jo käsitelty lähtien siitä, että kysymys ei ole, kuten Melanderkin toteaa, varsinaisesta blankosääntelystä. Rangaistava käyttäytyminen keskeisine elementteineen (maahantulokiellon rikkominen, mukaan lukien muiden Schengen-valtioiden määräämien kieltojen rikkominen) ilmenee ehdotetusta rangaistussäännöksestä, minkä vuoksi viittaussäännös ei vaikuta tarpeelliselta.

Melander lisäksi käsittelee lausunnossaan ehdotetun rangaistusasteikon näkökulmasta sääntelyn oikeasuhtaisuutta (sivu 5−7). Kuten edellä on todettu, Melanderin viittaamilla muiden Pohjoismaiden rangaistusasteikoilla ei ole ollut olennaista merkitystä asiassa. Riidatonta Melanderinkin mukaan on se, että maahantulokiellon rikkomisiin on ollut tarkoitus alun perin soveltaa valtionrajarikosta koskevaa rangaistussäännöstä siinä olevine rangaistusasteikkoineen. On vaikea yhtyä Melanderin näkemykseen (sivu 6) siitä, että rangaistusasteikosta säädettäessä merkitystä tulisi antaa muutoksen liitännäisvaikutuksille, kuten pakkokeinojen käyttömahdollisuuksille ja asioiden siirtymiselle täydessä rikosprosessissa käsiteltäviksi. Rangaistusasteikko tulee säätää teon rangaistusarvon perusteella ottaen huomioon teon vakavuudeltaan erilaiset ilmenemismuodot. Nämä näkökohdat

ovat olleet vaikuttamassa myös siihen, että hallituksen esityksessä ei ole ehdotettu kuuden kuukauden enimmäisvankeusrangaistusta.

Melander ei lausunnossaan käsittele esimerkiksi sitä, miten nyt vain sakkorangaistuksen mahdollistava ulkomaalaisrikkomusta koskeva ja käytännössä lähes yksinomaan sovellettava rangaistussäännös suhtautuu siihen, että henkilöitä jää toista kymmentä kertaa vuodessa kiinni maahantulokiellon rikkomisesta ja että maahantulokiellon rikkomiset motiivitaustaltaan ja näin ollen myös siltä osin paheksuttavuudeltaan saattavat olennaisesti poiketa toisistaan. On myös huomattava, että suomalaisessa rikosoikeusjärjestelmässä yhden vuoden enimmäisvankeusrangaistus ei kuitenkaan ole erityisen ankara. Ehdotettu rangaistusasteikko olisi kuitenkin varsin kapea. Asteikon mukaisista rikoksista tuomittaisiin edelleen pääsääntöisesti sakkoa, joka voi lievän teon kohdalla olla hyvinkin lievä. Myös toimenpiteistä luopuminen (tutkimatta jättäminen tai tutkinnan lopettaminen, syyttämättä jättäminen ja tuomitsematta jättäminen) on mahdollista.

Ehdotettua rangaistusasteikkoa koskevista kriittisistä lausunnoista huolimatta sitä voidaan pitää kaikkien asiassa vaikuttavien seikkojen kokonaisarvioinnin johdosta perusteltuna.

Rangaistusuhkasta ilmoittaminen maahantulokieltoon määrätylle

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnin mukaan vankeusrangaistuksen mahdollisuus ehdotetussa uudessa rangaistussäännöksessä voi toimia rikoksia ennalta ehkäisevästi. Tämä edellyttää sitä, että kiellon rikkomista harkitsevilla on tiedossaan rangaistusuhka. Oikeusministeriö tiedottaa lainsäädäntömuutoksista niiden voimaantulon yhteydessä. Rangaistusuhkalla tavoiteltujen vaikutusten aikaansaamiseksi on tärkeää, että maahantulokiellon rikkomisen seuraamuksista ilmoitetaan kieltoon määrätylle. Kuten vastineesta ilmenee (sivu 13), asiaan on jo kiinnitetty huomioon sisäministeriön hallinnonalalla. Asia saattaa edellyttää vielä jatkoselvittelyä ja lisätoimenpiteitä.