

Hallitus esitys eduskunnalle rikoslain 17 luvun ja ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta (Luonnos)

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin lisättäväksi uusi säännös maahantulokiellon rikkomisesta. Mainittuun rikokseen syyllistyisi se, joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto. Rangaistusasteikoksi säädettäisiin sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta.

Valtionrajarikosta ja ulkomaalaisrikkomusta koskeviin rangaistussäännöksiin tehtäisiin muutokset, joiden perusteella maahantulokiellon rikkojaa ei enää voitaisi tuomita valtionrajarikoksesta, lievästä valtionrajarikoksesta tai ulkomaalaisrikkomuksesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI.....	4
2.1 Suomen lainsäädäntö	4
2.1.1 Ulkomaalaislaki.....	4
2.1.2 Rikoslaki.....	7
2.1.3 Rangaistuksen määräämismenettely.....	10
2.1.4 Riksovastuun toteutumisen turvaaminen maahantulokiellon rikkomisasioissa.....	11
2.2 Kansainvälinen kehitys ja eräiden valtioiden lainsäädäntö	12
2.3 Maahantulokiellon rikkomista koskeva tilanne Suomessa	16
2.4 Nykytilan arviointi.....	17
2.4.1 Maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuus	17
2.4.2 Maahantulokiellon rikkomisen rangaistusasteikko.....	18
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA EHDOTUKSET	22
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	24
4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	24
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	24
4.3 Taloudelliset vaikutukset.....	25
5 ASIAN VALMISTELU	27
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	27
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	28
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	28
1.1 Rikoslaki.....	28
17 luku Rikoksista yleistä järjestystä vastaan.....	28
1.2 Ulkomaalaislaki	30
2 VOIMAANTULO	30
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	30
LAKIEHDOTUKSET	32
rikoslain 17 luvun muuttamisesta.....	32

ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta.....	34
LIITE.....	35
RINNAKKAISTEKSTIT.....	35
rikoslain 17 luvun muuttamisesta.....	35
ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta.....	38

YLEISPERUSTELUT

1 JOHDANTO

Laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman 2012–2015 toimenpidesuosituksen mukaan tuli tehdä selvitys mahdollisuudesta määrätä maahantulokiello jo maasta poistuneille ulkomaalaisille. Selvityksessä ilmeni, että maahantulokiellon rikkominen on merkittävästi lisääntynyt Suomessa. Samanlaisen kehityksen johdosta Tanskassa ja Norjassa on tehty ankarampaan oikeuskäytäntöön johtaneita lainsäädäntömuutoksia. Suurin osa (vuonna 2015 poliisin käsittelemistä tapauksista 73 prosenttia) kiellon rikkojista Suomessa on virolaisia, jotka käännytetään heti ja joille määrätään sakkorangaistus.

Hallituksen 11 päivänä syyskuuta 2015 hyväksymissä hallituksen maahanmuuttopoliittisissa toimenpiteissä todettiin eräänä kansallisena toimenä 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. Turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman toimenpideseurantataulukon mukaan tämän toimenpiteen osalta tavoitteena on hallituksen esitys vuoden 2017 aikana.

Maahantulokiellon rikkomisesta on voitava kussakin tapauksessa määrätä teon paheksuttavuutta eli vahingollisuutta tai vaarallisuutta vastaava rangaistus. Kiellon rikkomista koskevien rangaistussäännösten soveltamisala ja suhde toisiinsa on nykyisin jossakin määrin epäselvä. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rangaistussäännökset ovat täsmällisinä ja tarkkarajaisina soveltamisalaltaan selkeitä. Huomioon on otettava myös se, että rikoslain uudistamisessa omaksutun keskittämisperiaatteen mukaan rikoksista, joista voidaan tuomita vankeusrangaistus, tulee pääsääntöisesti säätää rikoslaissa.

2 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI

2.1 Suomen lainsäädäntö

2.1.1 Ulkomaalaislaki

Ulkomaalaislain (301/2004) 144 §:n mukaan maahantulokiellolla tarkoitetaan kyseisessä laissa määräämäänsä tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon.

Ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin mukaan maahantulokiello voidaan määrätä muulle ulkomaalaiselle kuin Euroopan unionin kansalaiselle ja häneen rinnastettavalle henkilölle pääsyn epäämistä, käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä. Näissä harkinnanvaraisissa tilanteissa maahantulokiellon määrääminen riippuu pääsyn epäämisen, käännyttämisen tai karkottamisen perusteesta.

Pääsyn epäamisellä tarkoitetaan ulkomaalaislain 142 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaislaissa kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännösten 13 artiklassa. Viimeksi mainitussa artiklassa viitatus Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 1 kohdan mukaan maahantulon epäminen voi tapahtua esimerkiksi maahantuloon oikeuttavan matkustusasiakirjan puuttumisen tai maahan tulossa olevalle määrätyn maahantulokiellon vuoksi.

Käännyttämisen perusteita ovat ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin kohtien mukaan esimerkiksi se, että ulkomaalainen ei täytä 11 §:n 1 momentissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä (hänellä ei esimerkiksi ole vaadittavaa rajanylitykseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa; 1 kohta), hän kieltäytyy antamasta tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa tahallaan näistä vääriä tietoja (2 kohta), hänen voidaan tuomitun vankeusrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikokseen, josta on Suomessa säädetty vankeusrangaistus, tai epäillä syyllistyvän toistuvasti rikoksiin (8 kohta) taikka hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa oleskelunsa aikana (kohta 9).

Ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin nojalla maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen, 1) joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa, 2) jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin, 3) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle taikka 4) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Pykälän 3 momentin mukaan pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa. Pykälän 4 momentin mukaan ulkomaalainen, jolle on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan karkottaa maasta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan.

Ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin mukaan maahantulokielto määrätään, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n 2 momentin nojalla määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti, jollei 146 §:stä muuta johdu. Maahantulokieltoa ei määrätä 52 a §:n perusteella oleskeluluvan saaneelle (ihmiskaupan uhri), jolle ei ole myönnetty uutta oleskelulupaa tai jonka oleskelulupa on peruutettu, paitsi jos hän ei ole noudattanut paluuvetoa tai hän on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Maahantulokielto voidaan määrätä erillisenä päätöksenä silloin, kun ulkomaalainen ei ole annetussa ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti.

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentissa viitatus 147 a §:n 2 momentin mukaan määrätä, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta tai kysymys on 103 §:ssä tarkoitettusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä taikka 104 §:ssä tarkoitettua nopeutetun menettelyn käyttämisestä. Viitatussa 146 §:ssä säädetään pääsyn epäämistä, käännyttämistä ja maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa kokonaisharkinnassa huomioon otettavista seikoista.

Ulkomaalaislain 150 §:n 2 momentin mukaan maahantulokielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. Laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta ran-

gaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle maahantulokielto voidaan määrätä toistaiseksi silloin, kun hän muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Ulkomaalaislain 150 §:n 3 momentin mukaan maahantulokielto määrätään kansallisena, jos ulkomaalaisella on toisessa Schengen-valtiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta.

Maahantulokiellon määrittämisestä Euroopan unionin kansalaiselle ja häneen rinnastettavalle henkilölle säädetään ulkomaalaislain 170 §:n 1 momentissa. Säännöksen mukaan, jos unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä maasta poistaminen perustuu siihen, että hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä, hänelle voidaan käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto.

Ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ulkomaalainen, joka tahallaan tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on tuomittava ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon.

Ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohta lisättiin lakiin (laki ulkomaalaislain muuttamisesta 360/2007), kun pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (ns. vapaan liikkuvuuden direktiivi). Lain esitöissä (HE 205/2006 vp, s. 45/I) todetaan, että kun Schengen-alueen sisärajoilla ei tehdä rajatarkastuksia, maahantulokieltoon määrätty henkilö voi tulla maahan ilman, että maahantuloa rajalla estetään. On perusteltua, että tällaisessa tilanteessa maahantulokieltoa rikkoneelle ulkomaalaiselle voidaan määrätä seuraamus. Perustelujen mukaan seuraamus koskee niin unionin kansalaisia kuin kolmannen maan kansalaisiakin. Perusteluissa todetaan lisäksi, että ulkomaalaisrikkomus ehdotetaan seuraamukseksi ainoastaan niihin tilanteisiin, joissa maahantulokielto on määrätty yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Unionin kansalaiselle tai hänen perheenjäsenelleen maahantulokielto voidaan määrätä vain näistä syistä.

Vapaan liikkuvuuden direktiiviin liittyvien lainsäädäntömuutosten yhteydessä muutettiin unionin kansalaista ja hänen perheenjäsentään koskevia yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevia säännöksiä ja täydennettiin kansanterveyttä koskevia säännöksiä. Ulkomaalaislain 156 §:n 2 momentin mukaan maahantulon estämisen ja maasta poistamisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi tulee perustua yksinomaan yksilön omaan käyttäytymiseen, eikä perusteena voida pitää pelkästään aikaisempia rikostuomioita. Säännöksen mukaan yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Ulkomaalaislain 156 §:n 2 momentissa vielä todetaan, että perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä. Ulkomaalaislain 156 a §:n 1 momentin mukaan maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa vain sellaisen taudin perusteella, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaan kuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa.

2.1.2 Rikoslaki

Rikoslain 17 luvun 7 §:ssä säädetään rangaistavaksi valtionrajarikos. Pykälän 1 momentin mukaan mainitusta rikoksesta tuomitaan se, joka 1) ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpai- kasta tai vastoin lakiin perustuvaa kieltoa, 2) muuten rikkoo rajan ylittämisestä annettuja säännöksiä tai 3) oleskelee tai liikkuu rajavyöhykkeellä tai ryhtyy siellä kiellettyyn toimeen rajavartiolain 51 §:n vastaisesti tai ilman mainitun lain 52 §:ssä edellytettyä lupaa. Rangaistukseksi tuomitaan sakkoo tai enintään yksi vuosi vankeutta.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n pykälän perusteluissa (HE 6/1997 vp, s. 122/II ja 123/I) käsitellään sitä, mitä tarkoitetaan pykälän 1 momentissa olevalla ilmauksella ”vastoin lakiin perustuvaa kieltoa”. Perusteluissa viitataan siihen, että tuolloin voimassa olleen ulkomaalaislain (378/1991) 43 §:n nojalla ulkomaalainen voitiin määrätä maahantulokieltoon enintään viideksi vuodeksi tai toistaiseksi. Kielto voitiin antaa maasta karkottamista tai ulkomaalaisviraston tekemässä käännyttämistä koskevassa päätöksessä. Käytännössä maahantulokieltoon määrättiin perustelujen mukaan lähinnä ulkomaalaisia, jotka karkotettiin täällä tekemiensä rikosten johdosta.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin perusteluista ilmenee, että ”vastoin lakiin perustuvaa kieltoa” ei koske pelkästään maahantulokiellon rikkomista, vaan sen piiriin on ollut tarkoitus sisällyttää muitakin kiellon vastaisia rajanylityksiä. Niistä perusteluissa mainitaan ensinnäkin tuolloisen ulkomaalaislain 54 §:n mukainen maastapoistumiskielto. Harvoin sovellettu pykälä kuitenkin kumottiin ulkomaalaislain muuttamisesta annetulla lailla 1269/1997, ja ulkomaalaisen maastapoistumiskieltoa koskevia säännöksiä ei ole otettu nykyiseen ulkomaalaislakiin.

”Vastoin lakiin perustuvaa kieltoa” koskevissa rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin perusteluissa todetaan, että maasta poistuminen on mahdollista estää peruuttamalla ja ottamalla passi. Jos passi on peruutettu, Suomen kansalainen voi perustelujen mukaan syyllistyä valti-onrajarikokseen sillä perusteella, ettei hänellä Suomesta lähtiessään ole asianmukaista passia. Passin peruuttamisesta ja poisottamisesta säädetään passilain (671/2006) 3 luvussa. Kun nykyisin henkilökorttikin kelpaa tietyin edellytyksin matkustusasiakirjaksi, merkitystä maahan- tulokiellon rikkomisen kannalta voi passin puuttuessa vastaavasti olla myös henkilökortin pe- ruuttamisella ja viranomaisen haltuun ottamisella, mistä säädetään henkilökorttilain (663/2016) 4 luvussa.

Kysymyksessä olevissa rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin perusteluissa todetaan edelleen, että lainkohdassa tarkoitettuna kieltona ei ole pidettävä tuolloisen pakkokeinolain (450/1987) 2 luvussa tarkoitettua matkustuskieltoa. Luvun säännösten mukaan matkustuskieltoon määrät- tyille ei saanut myöntää passia ja hänelle myönnetty passi oli luovutettava matkustuskiellon voimassaoloajaksi poliisin haltuun. Matkustuskiellossa olevan yritys matkustaa ulkomaille oli pidättämisen tai vangitsemisen peruste. Perustelujen mukaan matkustuskieltoon asetetun yri- tys matkustaa vastoin kieltoa on kuitenkin rangaistava valtionrajarikoksena silloin, kun hänel- lä ei ole voimassa olevaa passia tai kun myönnetty passi on peruutettu.

Matkustuskiellosta säädetään voimassa olevan pakkokeinolain (806/2011) 5 luvussa. Siinä oleva matkustuskieltoa koskeva sääntely pääsääntöisesti vastaa aikaisemmassa pakkokeino-

laissa ollutta kuitenkin niin, että huomioon on otettu myös mahdollisuus käyttää henkilökorttia matkustusasiakirjana. Luvun 2 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan matkustuskieltopäätöksessä voidaan kieltoon määrätty velvoittaa luovuttamaan passinsa ja matkustusasiakirjaksi hyväksyttävä henkilökorttinsa poliisille. Luvun 3 §:n mukaan matkustuskieltoon määrätylle ei saa myöntää passia tai matkustusasiakirjaksi hyväksyttävää henkilökorttia, jos se vaarantaa matkustuskiellon tarkoituksen. Rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin perustelujen perusteella matkustuskieltoon määrätty syyllistyy valtionrajarikokseen, kun hänellä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa tai kun se on peruutettu. Matkustusasiakirjan peruuttamisesta säädetään edellä todetun mukaisesti passilain 5 luvussa ja henkilökorttilain 4 luvussa.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n säätämisen jälkeen on säädetty konkurssilaki (120/2004), jonka 4 luvun säännösten mukaan velallinen voidaan määrätä maastapoistumiskieltoon. Luvun 8 §:n 2 momentin mukaan kieltoon määrätylle ei saa myöntää passia tai matkustusasiakirjaksi hyväksyttävää henkilökorttia. Jos hänelle on myönnetty passi tai matkustusasiakirjaksi hyväksyttävä henkilökortti, hänen on luovutettava se poliisin haltuun kiellon voimassaoloajaksi. Rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin ilmaisua ”vastoin lakiin perustuvaa kieltoa” koskevista matkustuskieltoa koskevista perusteluista on pääteltävissä, että konkurssivelallinen syyllistyy valtionrajarikokseen sellaisessa tilanteessa, jossa hänellä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa tai se on peruutettu.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin perusteluista ilmenee, että valtionrajarikokseen kysymyksessä olevan rikoksen tekotavan perusteella saattoi syyllistyä myös se, joka oli joutunut lapsen elatuksen turvaamisesta annetun lain (122/1977) 34 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden kohteeksi ja joka lähtee maasta ilman voimassa olevaa passia sen takia, ettei hänelle ole passia myönnetty tai myönnetty passi on passilain säännösten nojalla peruutettu. Mainitussa pykälässä säädettiin passin myöntämiskiellosta, jota ei ole kuitenkaan enää sisällytetty vuoden 1999 alussa kumottua lapsen elatuksen turvaamisesta annettua lakia seuranneisiin säädöksiin.

Kun valtionrajarikos ja sen lievä tekemuoto säädettiin rangaistaviksi, tuolloin voimassa olleen ulkomaalaislain 63 §:n mukaan ulkomaalaisrikkomuksena ei säädetty rangaistavaksi maahan-tulokiellon rikkomista.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan valtionrajarikoksesta ei tuomita ulkomaalaista, joka 1 momentissa tarkoitetun teon johdosta käännytetään tai karkotetaan maasta, eikä ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomessa. Valtionrajarikoksesta ei tuomita myöskään ulkomaalaista, joka on tehnyt 1 momentissa tarkoitetun teon sen vuoksi, että hän on ollut 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan kohteena.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin perusteluissa (HE 6/1997 vp, s. 124/I) todetaan, että ulkomaalaisen tekemä valtionrajarikos voi olla rajalta käännyttämisen tai maasta karkottamisen peruste. Perustelujen mukaan valtionrajarikosta on pidettävä verraten lievänä rikoksena, joten käytännöllistä tarvetta ulkomaalaisen rankaisemiseen ei ole, jos hänet maahan-tuloon tarvittavien asiakirjojen puuttumisen takia käännytetään rajalta tai karkotetaan maasta. Näissä tapauksissa ilmeisesti tulevat sovellettavaksi toimenpiteistä luopumista koskevat säännökset. Perusteluissa todetaan tarkoituksenmukaisempaa olevan, että passin tai muiden asiakirjojen puuttumisen takia selvissä rajalta käännyttämisen tai maastakarkotustapauksissa ulkomaalaisen oleskelua ei valtionrajarikosta koskevan esitutkinnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin vuoksi tarpeettomasti pitkitetä.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin perusteluissa (HE 6/1997 vp, s. 124) viitataan siihen, että turvapaikan hakemista ja antamista koskevat säännökset perustuvat Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968) ja siihen liittyvään pakolaisten oikeusasemaa koskevaan pöytäkirjaan (SopS 78/1968). Pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta ja pakolaisten oikeusasemaa koskevasta pöytäkirjasta annetulla lailla (660/2004) yleissopimus ja pöytäkirja on saatettu laintasoisina voimaan Suomessa. Yleissopimus ja pöytäkirja tulevat huomioon otetuiksi myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2016/C 202/02), jonka 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan muun ohessa pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan määräysten mukaisesti.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, että ulkomaalaiselta, joka on joutunut vainotuksi koti- tai asuinmaassaan rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ei monissa tapauksissa voida kohtuudella edellyttää matkustamisoikeuden osoittavaa asiakirjaa.

Maahan tulemista koskevien säännösten rikkomisen kannalta merkityksellinen on Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 31 artiklan 1 kappale, jonka mukaan sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, missä heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna 1 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja jotka ovat luvatta tulleet tai luvatta oleskelevat sopimusvaltion alueella, kuitenkin edellyttäen, että nämä ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulle. Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2013:21 perusteella kappaleeseen perustuva rankaisemattomuus voi ulottua myös maahan tulemisen yhteydessä tehtyihin rikoksiin, kyseisen ratkaisun mukaan väärennykseen.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentissa oleva ihmiskaupparikoksia koskeva virke liittyy siihen, että kansainväliset velvoitteet edellyttävät mahdollisuutta jättää rankaisematta ihmiskaupparikosten uhreja, jotka ovat osallistuneet laittomaan toimintaan pakotettuina. Tästä on määräyksiä ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 44/2012) 26 artiklassa ja ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2011/36/EU) 8 artiklassa. Ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetulla lailla (227/2012) yleissopimus on saatettu laintasoisena voimaan Suomessa. Direktiivin täytäntöönpano ei nyt kysymyksessä olevilta osin edellyttänyt lainsäädäntömuutoksia, jotka tuli tehdä viimeistään 6 päivänä huhtikuuta 2013.

Rikoslain 17 luvun 7 a §:n 1 momentin mukaan rikoksentekijä on tuomittava lievistä valtionrajarikoksesta sakkoon, jos valtionrajarikos on luvattoman oleskelun tai liikkumisen lyhytaikaisuus, kielletyn toimen laatu taikka muut rikokseen liittyvät seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Pykälän 2 momentissa todetaan, että 1 momentissa tarkoitettua tekoa koskee 7 §:n 2 momentissa säädetty.

Lievää valtionrajarikosta ei säädetty rangaistavaksi samalla kertaa valtionrajarikoksen kanssa, vaan ensiksi mainittua koskevat säännökset tulivat voimaan kaksi vuotta myöhemmin vuoden 2001 alussa. Syitä lievän tekemuodon säätämiseksi on selostettu rikoslain 17 luvun 7 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 38/2000 vp, s. 56). Valtionrajarikoksen enimmäisrangaistus oli yksi vuosi vankeutta, mistä seurasi, että valtionrajarikokset oli aina käsiteltävä varsinaisessa oikeudenkäynnissä eikä niitä voitu käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä. Tämä ei

ollut pykälän perustelujen mukaan tarkoituksenmukaista, koska monet valtionrajarikokset olivat luonteeltaan varsin vähäisiä ja siksi sopivia rangaistusmääräysmenettelyssä ratkaistaviksi. Esimerkkeinä yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan tapaukset, joissa veneilijä jättää ilmoittautumatta passintarkastuspaikkana toimivalle meri- tai rajavartioasemalle tai henkilö pitää rajavyöhykkeellä hallussaan valokuvauskoneita ja -tarvikkeita ilman lupaa. Tuossa yhteydessä ei käsitelty uuden rangaistussäännöksen soveltuvuutta maahantulokiellon rikkomiseen.

2.1.3 Rangaistuksen määräämismenettely

Rangaistusmääräysmenettely, sakkomenettely ja kirjallinen menettely

Joulukuun 2016 alkuun asti voimassa olleen rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain (692/1993) 1 §:n 1 momentin mukaan rangaistusmääräysmenettelyssä voitiin määrätä sakko-rangaistus rikkomuksesta, josta tapaukseen sovellettavassa rangaistussäännöksessä ei ollut esillä olevien asianhaaran varalta säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Lain 8 §:n mukaisella rangaistusvaatimuksen vastustamisella vaatimuksen saanut pystyi saattamaan asian tuomioistuinkäsittelyyn. Rangaistusmääräyksen antoi lain 9 §:n nojalla syyttäjä.

Joulukuun 2016 alussa on tullut voimaan sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010), jolla on kumottu rangaistusmääräysmenettelystä annettu laki. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lain mukaisessa menettelyssä (jatkoksa ”sakkomenettely”) voidaan seuraamukseksi määrätä sakkorangaistus rikkomuksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan asia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä, jos rikkomuksesta epäilty tunnustaa teon ja hyväksyy siitä määrättävän seuraamuksen sekä luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Vaikka epäilty ei suostuisikaan käsittelyyn, asia voidaan ratkaista kuitenkin sakkomenettelyssä, jos epäilty rangaistusvaatimuksen saatuaan määrääjässä maksaa sakon (12 §). Maahantulokiellon rikkomista koskevia asioita ei voida ratkaista valvontaa suorittavan virkamiehen antamalla sakkomääräyksellä, jonka käyttämisen edellytyksistä säädetään 3 §:n 2 momentissa, vaan lain 24 §:n 1 momentin nojalla annetulla syyttäjän rangaistusmääräyksellä.

Käräjäoikeudessa asia voidaan ratkaista pääkäsittelyä toimittamatta kirjallisessa menettelyssä. Sen edellytyksistä säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 a luvun 1 §:n 1 momentissa. Edellytyksinä on muiden seikkojen ohessa, että mistään syytteessä tarkoitettusta yksittäisestä rikoksesta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai vankeutta enintään kaksi vuotta, vastaaja tunnustaa syyttäjän syytteessä kuvatun teon ja suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä ja pääkäsittelyn toimittaminen on asian selvitettyyn tilaan nähden kokonaisuutena arvioiden tarpeetonta. Jos edellytykset kirjalliseen menettelyyn ovat olemassa, luvun 2 §:n 1 momentin mukaan vastaajaa kehoitetaan haasteen, haastehakemuksen ja 3 luvun 10 §:ssä tarkoitettua yksityisoikeudellisen vaatimuksen tiedoksiannon yhteydessä ilmoittamaan kirjallisesti käräjäoikeudelle, tunnustaako hän syytteessä kuvatun teon sekä luopuuko hän oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuuko hän asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä.

Sakkomenettelyn laajentamistyöryhmän ehdotukset

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman (29.5.2015) mukaan mahdollistetaan tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviin. Alioikeuksista siirretään summaariseen menettelyyn rikosasiat, joista voi seurata sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Oikeusministeriön asettama sakkomenettelyn laajentamistyöryhmän mietintö on julkaistu 1 päivänä joulukuuta 2016 (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 54/2016). Mietinnössä ehdotetaan lukuisia muutoksia sakon ja rikesakon määräämisestä annettuun lakiin. Sakkomenettelyn soveltamisala laajennettaisiin rikoksiin, joista säädetty rangaistus on enintään yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta. Lisäksi soveltamisalaan lisättäisiin eräitä rikoksia, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Viimeksi mainitut ovat rikoksia, joissa selviä ja yksinkertaisia tyyppitapauksia esiintyy käytännössä, joissa sakolla sovitettavia tapauksia on helposti tunnistettavissa ja joissa suojeltava oikeushyvä ei merkitse poikkeuksellisen voimakasta selvittämistä tai julkisuusintressiä (mietinnön s. 44). Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, väärennys, petos ja huumausainerikos. Yleiseksi asioiden käsittelyn edellytykseksi sakkomenettelyssä säädettäisiin se, että asia on yksinkertainen ja selvä. Menettelyssä voitaisiin määrätä vain sakkorangaistus.

Sakkomenettelyn laajentamistyöryhmä ehdottaa lisäksi, että sakkomenettelyn edellytyksistä poistetaan teon tunnustaminen ja seuraamuksen hyväksyminen. Muutoksen vastapainoksi ja epäillyn oikeusturvan edistämiseksi ehdotetaan epäillyn valitusoikeuden laajentamista niin, että hän voi valittaa sakosta käräjäoikeuteen millä tahansa valitusperusteilla.

Kun lähtökohtaisesti sakkomenettelyssä toimitetaan esitutkintalain (805/2011) 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettu suppea esitutkinta, sakkomenettelyn laajentamistyöryhmän ehdotusten mukaan esitutkintalain säännöksiä sovellettaisiin laajemmin niissä tilanteissa, joissa rikkomuksesta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta. Tämä koskee esimerkiksi asiakirjan kääntämistä ja ilmoitusta epäillyn oikeuksista. Jos rikkomuksesta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta ja epäilty tai asianomistaja on tekohetkellä ollut alle 18-vuotias, toimitettaisiin lakiehdotuksen mukaan täydellinen esitutkinta.

Työryhmän ehdottamien lakien on tarkoitus tulla voimaan syksyllä 2018 tai vuoden 2019 aikana.

2.1.4 Rikosvastuun toteutumisen turvaaminen maahantulokiellon rikkomisasioissa

Maahantulokielto lähtökohtaisesti koskee myös saapumista Suomeen oikeudenkäyntiä varten. Oikeudenkäyntiin ja esitutkintaan osallistuvien henkilöiden koskemattomuudesta eräissä tapauksissa annettu laki (11/1994) ei sisällä säännöksiä, joiden perusteella maahantulokieltoon määrätty henkilö saisi tulla Suomeen rikosasian vastaajaksi. Sovellettavaksi voi tulla ulkomaalaislain 150 §:n 4 momentti ja 170 §:n 2 momentti, joiden mukaan maahantulokielto voidaan muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi peruuttaa. Laitto-
man maahantulon ja maassa oleskelun vastaisen vuosien 2017–2020 toimintaohjelman erään toimenpidesuosituksen mukaan tältä osin kehitetään viranomaisten välistä yhteistyötä ja selvitetään, onko sen lisäksi tarvetta lainsäädännön muuttamiseen.

Pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan vangitsemiseen sovelletaan 5 §:n 1 momentin pidättämisperusteita. Viimeksi mainitun momentin 4 kohdan mukaan rikoksesta todennäköisin syin epäilty saadaan pidättää, jos hänellä ei ole vakinaista asuntoa Suomessa ja on todennäköistä, että hän poistumalla maasta karttaa esitutkintaa, oikeudenkäyntiä tai rangaistuksen täytäntöönpanoa. Tämän kohdan osalta on kuitenkin otettava huomioon sen perusteluissa todettu (HE 222/2010 vp, s. 248/I). Perustelujen mukaan ulkomaalaisen vapaus tulisi vain rajatuissa tapauksissa riistää kohdassa tarkoitettua karttamisvaaran perusteella, henkilöä ei voida pidättää pelkästään ulkomailla asumisen perusteella. Myös rikoksesta säädettyyn rangaistukseen kytketyt vangitsemisperusteet (esimerkiksi rikollisen toiminnan jatkaminen) saattavat tulla sovellettaviksi, kun rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta, mutta 4 kohdan mukaisen vangitsemisperusteen tavoitin on otettava huomioon pakkokeinolain 2 luvun 13 §:ssä säädetty kohtuuttoman vangitsemisen kieltö, joka edellyttää muun ohessa asian laadun huomioon ottamista. Pidättämisen ja vangitsemisen kohtuuttomuutta koskevien lain esitöiden mukaan (HE 222/2010 vp, s. 248/I ja 250/II) vangitsemista voidaan pitää kohtuuttomana esimerkiksi silloin, jos tutkittavana olevasta rikoksesta ei yleisen rangaistuskäytännön mukaan seuraa sakkoa ankarampaa rangaistusta. Tällainen tilanne on nykyisin ja tämän esityksen mukaisten lainsäädäntöehdotusten mukaan olemaan useimpien maahantulokiellon rikkomisten kohdalla. Lisäksi pakkokeinolain 1 luvun 2 §:ssä säädetty suhteellisuusperiaate edellyttää, että käytettävä pakkokeino on asianmukaisessa suhteessa tutkittavana olevan rikoksen törkeyteen.

Matkustuskieltö voidaan pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n 1 momentin nojalla määrätä esimerkiksi oikeudenkäynnin karttamisvaaran tai rikollisen toiminnan jatkamisvaaran tilanteissa, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Matkustuskiellonkin käyttöä kuitenkin rajoittaa suhteellisuusperiaate.

Ulkomaalaiseen voidaan ulkomaalaislain 117 a §:n 1 momentin nojalla kohdistaa 118–122 ja 122 a §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi (esimerkiksi ilmoittautumisvelvollisuus tai säilöönotto), jos se on välttämätöntä 1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka 2) hänen maasta poistamisestaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Näiden turvaamistoimien yleisten edellytysten lisäksi säilöön ottamisen erityisistä edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentissa. Sen 3 kohdan mukaan ulkomaalaisen säilöön ottaminen on mahdollista tietyin pykälässä säädettyin lisäedellytyksin, jos ulkomaalainen on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maasta poistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi. Näiden säännösten tai muidenkaan ulkomaalaislain säännösten perusteella ei ole mahdollista kohdistaa säilöönottoa tai muuta sen lain mukaista turvaamistoimea ulkomaalaiseen nimenomaan rikosprosessin turvaamisen tarkoituksessa.

2.2 Kansainvälinen kehitys ja eräiden valtioiden lainsäädäntö

Ruotsin ulkomaalaislain (utlänningslag, 2005:716) 20 luvun 2 §:n 1 kappaleen mukaan enintään yhden vuoden vankeusrangaistukseen, tai rikoksen ollessa lievä, sakkoon, tuomitaan ulkomaalainen, joka tahallaan oleskelee Ruotsissa, vaikka hänellä kyseisen lain 8 a luvun 1 tai 5 §:n mukaisen täytäntöön pannun karkotuspäätöksen mukaan ei ole ollut oikeutta palata sinne.

Ruotsin ulkomaalaislain 8 a luvun 1 §:n 1 kappaleen mukaan ulkomaalainen, joka ei ole Euroopan talousalueen kansalainen tai hänen perheenjäsenensä, voidaan karkottaa Ruotsista, jos hänet tuomitaan rikoksesta, joka voi johtaa vankeuteen. Sellainen ulkomaalainen voidaan karkottaa myös, jos tuomioistuimien kumoaa ehdollisen tuomion tai suojelevalvonnan, johon ulkomaalainen on tuomittu, ja tuomitsee muun seuraamuksen. Pykälän 2 kappaleen mukaan karkottaminen voi kuitenkin tapahtua ainoastaan, jos ulkomaalainen tuomitaan sakkoa ankarampaan rangaistukseen ja 1) teko on sen laatuinen ja muut olosuhteet sellaisia, että voidaan olettaa, että hän tulee syyllistymään jatkuvaan rikollisuuteen maassa tai 2) rikos huomioon ottaen vahinko, vaara tai sisältämänsä oikeudenloukkaus on yksityisen tai yleisen edun kannalta niin vakava, että hänen ei pidä antaa jäädä maahan.

Ruotsin ulkomaalaislain 8 a luvun 5 §:ssä säädetään Euroopan talousalueen kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä karkottamisesta. Siihen voidaan pykälän 1 kappaleen mukaan turvautua luvun 1 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täytyessä, ja jos se tapahtuu ottaen huomioon yleinen järjestys ja turvallisuus.

Ruotsin ulkomaalaislain 8 a luvun 8 §:n mukaan yleisen tuomioistuimen ratkaisu rikoksen perusteella tapahtuvasta karkottamisesta voi sisältää ulkomaalaiselle asetetun kiellon palata Ruotsiin tietyn ajan kuluessa tai ilman aikarajoitusta.

Ruotsin ulkomaalaislain 20 luvun 2 §:n 2 kappaleen mukaan 1 kappale ei kuitenkaan päde, jos ulkomaalainen on paennut Ruotsiin 4 luvun 1, 2 tai 2 a §:ssä tarkoitetuista syistä. Viitatus pykälät sisältävät pakolaisen ja muuten suojan tarpeessa olevien henkilöiden määritelmät. Esimerkiksi pakolaisella tarkoitetaan ulkomaalaista, joka on kansalaisuusvaltionsa ulkopuolella sen vuoksi, että hän hyvin perusteltavan, esimerkiksi rotuun, kansallisuuteen tai uskontoon perustuvan syyn vuoksi ei voi, tai pelkonsa vuoksi ei halua turvautua sen valtion tarjoamaan suojaan.

Lisäksi Ruotsin ulkomaalaislain 20 luvun 2 §:n 3 kappaleen mukaan lievissä tapauksissa syytettä ei nosteta 1 kappaleessa tarkoitetuista rikoksista, jos nostamatta jättäminen on perusteltua yleisistä näkökohdista. Vastaava syyteoikeutta rajaava säännös sisältyi jo nykyistä ulkomaalaislakia edeltävään lakiin (1980:376), jonka esitöistä (Prop. 1979/80:96, s. 83 ja 84) ilmenee, että syyttämättä jättämisestä on ollut tarkoitus käyttää lähinnä tilanteissa, joissa laittomasti maassa oleskeleva asuu lähellä rajaa tai hänellä on vahvat siteet Ruotsiin sukulaisten ja ystävien kautta taikka joissa syyttämisen sijaan tulisi käyttää sosiaalihuollon toimenpiteitä.

Norjan ulkomaalaislain (lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendningsloven)) 108 §:n 3 kappaleen e kohdan mukaan sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta tuomitaan sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 71 §:n 2 kappaleessa tai 124 §:n 1 kappaleessa tarkoitettua maahantulokieltoa. Rikoksen uusimistilanteessa enimmäisrangaistus on rikoslain (straffeloven) 61 §:n nojalla neljä vuotta vankeutta.

Norjan ulkomaalaislain 71 §:n 2 kappale koskee kolmansien valtioiden kansalaisia. Kappaleen mukaan karkotus on este myöhemmälle matkustamiselle maahan. Maahantulokielto voidaan määrätä pysyvänä tai kestoajan rajoitettuna, ei kuitenkaan vuotta lyhyempänä. Karkottamisen perusteista säädetään 66 §:ssä koskien ulkomaalaisia, joilla ei ole oleskelulupaa, 67 §:ssä koskien ulkomaalaisia, joilla on väliaikainen oleskelulupa, ja 68 §:ssä koskien ulkomaalaisia, joilla on pysyvä oleskelulupa. Ulkomaalainen voidaan pykälien mukaan karkottaa, joten velvollisuutta karkottamiseen pykälissä mainituilla perusteilla ei ole.

Norjan ulkomaalaislain 66 §:n mukaan karkottamisperusteita ovat esimerkiksi vakava tai toistuva lainrikkominen, tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta tapahtunut olennaisesti väärin tai ilmeisesti harhaanjohtavien tietojen antaminen oikeudellisessa asiassa, tuomitseminen ulkomailla viimeisen viiden vuoden aikana rangaistukseen teosta, joka Norjan lain mukaan voi johtaa vankeusrangaistukseen, tuomitseminen Norjassa rangaistukseen teosta, joka voi johtaa vankeusrangaistukseen ja hallinnollisen viranomaisen Schengen-valtiossa tekemä ratkaisu kääntymisestä tai karkottamisesta.

Ulkomaalaislain 67 ja 68 §:n karkottamisperusteet ovat rikokseen perustuvia. Pykälistä ensimmäisessä säädetään muun ohessa karkotusperusteiksi tuomitseminen ulkomailla viimeisen viiden vuoden aikana rangaistukseen teosta, joka Norjan lain mukaan voi johtaa yli vuoden vankeusrangaistukseen ja tuomitseminen Norjassa viimeisen vuoden aikana rangaistukseen teosta, joka voi johtaa yli vuoden vankeusrangaistukseen. Ulkomaalaislain 68 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa molemmissa tapauksissa edellytetään sitä, että teko voi johtaa vähintään kahden vuoden vankeusrangaistukseen.

Norjan ulkomaalaislain 124 §:n 1 kappale koskee ulkomaalaisia, jotka kuuluvat Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen tai Euroopan vapaakauppa-aluetta koskevan sopimuksen piiriin, ja heidän perheenjäseniään. Myös mainitussa säännöksessä todetaan, että karkotus on este myöhemmälle matkustamiselle maahan. Näissä tapauksissa kieltoa ei voida määrätä kahden vuotta lyhyempänä.

Norjan ulkomaalaislain 124 §:n 1 kappaleessa tarkoitettuja karkottamistilanteita koskee ensinnäkin lain 122 § karkottamisesta yleisen järjestyksen tai turvallisuuden perusteella. Edellytyksenä karkottamiselle mainitun pykälän mukaan on ulkomaalaisen edustama todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka. Karkottaminen voi tapahtua myös 123 §:n perusteella välttämättömistä kansanterveydellisistä syistä.

Maahantulokiellon rikkomista koskevia Norjan rangaistussäännöksiä on muutettu vuonna 2014. Ennen lainmuutosta maahantulokiellon rikkomisesta tuomittiin joko rikoslain 342 §:n 1 kappaleen a kohdan tai ulkomaalaislain 108 §:n 2 kappaleen a kohdan mukaan sakkoon tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen. Rikoksen uusimistilanteessa enimmäisrangaistus oli kaksi vuotta vankeutta (rikoslain 342 §:n 2 kappale) tai yksi vuosi kaksi kuukautta vankeutta (ulkomaalaislain mukaisia tilanteita koskien rikoslain 61 §).

Tanskan ulkomaalaislain (udlaendingeloven) 59 b §:n mukaan maahantulokieltoa rikkova ulkomaalainen tuomitaan sakkoon tai enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen. Lain 32 §:n mukaan karkottamista koskeva päätös tarkoittaa sitä, että ulkomaalainen ei saa ilman lupaa tulla uudelleen maahan (maahantulokielto). Pykälän mukaan maahantulokielto on karkotusperusteesta riippuen määräaikainen tai pysyvä.

Tanskan ulkomaalaislain 4 luvussa säädetään perusteista, joilla ulkomaalainen voidaan karkottaa. Lain 22–24 §:ssä on pelkästään rikosperusteista karkottamista koskevia perusteita, joiden välillä on eroja sen mukaan, kuinka pitkään ulkomaalainen on ollut maassa. Merkitystä on toisaalta rangaistuksen laadulla ja kestolla, toisaalta kysymyksessä olevalla rikoksella. Kaikkien mainittujen pykälien nojalla ulkomaalainen voidaan esimerkiksi karkottaa sillä perusteella, että hänet on tuomittu vähintään kolmen vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen.

Tanskan ulkomaalaislain 25 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan karkottaa, jos hänen 1) voidaan katsoa aiheuttavan vaaran valtion turvallisuudelle tai 2) voidaan katsoa aiheuttavan vakavan uhkan yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai terveydelle. Muita karkottamiseen oikeuttavia perusteita ovat näiden ja rikosperusteisten karkottamisperusteiden lisäksi esimerkiksi se, että ulkomaalaisella ei ole tarvittavia rahavaroja toimeentuloonsa ottaen huomioon koko ajateltu oleskeluaika Schengen -maissa (25 a §:n 1 kappaleen 2 kohta) tai että ulkomaalainen oleskelee maassa ilman vaadittavaa lupaa (25 b §).

Tanskassa maahantulokiellon rikkomisen enimmäisrangaistus on korotettu vuonna 2009 kuudesta kuukaudesta kahteen vuoteen vankeutta ja vuonna 2011 edelleen kolmeen vuoteen vankeutta. Tanskassa lainsäädäntömuutosten taustalla on Norjan muutoksen tavoin ollut maahantulokiellon rikkomisten lisääntyminen.

Saksan ulkomaalaislain (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) 95 §:n 2 kappaleen 1 a kohdan mukaan sakkoon tai enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan se, joka saapuu Saksan alueelle vastoin 11 §:n 1 kappaletta. Sen mukaan maasta karkotettu, palautettu tai poistettu ulkomaalainen ei saa tulla uudelleen valtion alueelle tai oleskella siellä (maahantulo- ja oleskelukielto). Viimeksi mainitun pykälän muissa kappaleissa säädetään muun ohessa kielon määräajasta ja ajan määrätymisperusteista.

Saksan ulkomaalaislain 53 §:ssä säädetään perusteista, joita nojalla henkilö on karkotettava. Pykälän 1 kappaleen mukaan karkottamisen peruste on se, että ulkomaalaisen oleskelu vaarantaa yleistä turvallisuutta ja järjestystä, vapaata demokraattista perusjärjestystä tai muita erityisen huomattavia Saksan liittotasavallan etuja. Pykälän muissa kappaleissa säädetään turva- paikkaoikeuteen ja -hakemukseen liittyvistä karkottamisen edellytyksistä.

Saksan ulkomaalaislain 54 §:ssä säädetään seikoista, jotka 53 §:n 1 momentin tarkoittamissa tapauksissa osoittavat erityisen painavaa tai painavaa karkottamisintressiä. Pykälän kappaleissa ja niiden kohdissa varsin yksityiskohtaisesti säädetään tuomittuihin rangaistuksiin taikka tehtyihin rikoksiin tai muuten vaaralliseen toimintaan liittyvistä arviointiperusteista. Toisaalta 55 §:ssä säädetään vastapainoksi tekijöistä, jotka erityisen vahvasti tai vahvasti osoittavat jäämisintressiä (esimerkiksi vähintään viisi vuotta lainmukaisesti käyttäytyneet henkilöt, joilla on elinkeinolupa taikka joilla on oleskelulupa ja jotka ovat syntyneet Saksassa tai tulleet sinne alaikäisinä).

Saksan ulkomaalaislain 11 §:n 1 kappaleessa tarkoitettu maahantulkieltoon johtava palauttaminen liittyy eräisiin tilanteisiin, joissa henkilö tulee luvattomasti rajan yli Saksaan, ja tilanteisiin, joissa täytäntöönpanokelpoisesti pois matkustamaan velvoitettu ulkomaalainen tulee toisen Euroopan unionin jäsenvaltion, Norjan tai Sveitsin kautta takaisin Saksaan (57 §). Poistaminen puolestaan lain 58 §:n mukaan koskee tilanteita, joissa poismatkustamisvelvollisuus on täytäntöönpanokelpoinen ja joissa vapaaehtoinen velvollisuuden täyttäminen ei ole varmaa tai joissa yleinen turvallisuus ja järjestys edellyttävät matkustamisen valvomista. Poismatkustamisvelvollisuus ulkomaalaisella on, kun hänellä ei enää ole oleskelu-oikeutta (50 §:n 1 kappale).

Laitonta maahantuloa ja laitonta maassa oleskelua koskevista Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista ei seuraa maahantulokiellon rangaistustasoa koskevia vaatimuksia. Edellä on jo jaksossa 2.1.2 käsitelty Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta sekä ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdystä Euroopan neuvoston yleissopimuksesta

ja ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä johtuvia rangaistavuuden rajauksia.

2.3 Maahantulokiellon rikkomista koskeva tilanne Suomessa

Ulkomaalaisrikkomuksena käsiteltävien esitutkintaviranomaisten tietoon tulleiden maahantulokiellon rikkomisten määrä on poliisin tilastotietojärjestelmän tietojen mukaan merkittävästi lisääntynyt viimeisten vuosien aikana.

Valtaosassa tapauksista rikosilmoituksen tai rangaistusvaatimuksen kirjaava viranomainen on poliisi. Kun poliisin ja Rajavartiolaitoksen tietoon tulleita ulkomaalaisrikkomuksena rangaistavia maahantulokiellon rikkomisia oli 92 vuonna 2010, niiden määrä oli vuonna 2015 jo noin kuusinkertainen (568, joista 487 poliisin tietoon tulleita ja 81 rajavartiolaitoksen tietoon tulleita). Mainittujen vuosien välillä maahantulokiellon rikkomisten lukumäärä on lisääntynyt suhteellisen tasaisesti (130 vuonna 2011, 245 vuonna 2012, 305 vuonna 2013 ja 405 vuonna 2014). Poliisihallitukselta ja Rajavartiolaitokselta saadut ennakkotiedot viittaavat kokonaismäärän pysymiseen vuonna 2016 suurin piirtein edellisen vuoden tasolla Rajavartiolaitoksen suhteellisen osuuden kuitenkin kasvaessa.

Valtionrajarikoksina maahantulokiellon rikkomisia käsitellään vain vähän, koska käytännössä maahantulokiellon rikkomiseen sovelletaan pääosin ulkomaalaisrikkomusta koskevaa ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohtaa. Poliisiasiain tietojärjestelmään on kirjattu valtionrajarikoksena käsitellyistä maahantulokiellon rikkomisista 14 tapausta vuonna 2013, 25 tapausta vuonna 2014, 14 tapausta vuonna 2015 ja vuonna 2016 kesäkuun loppuun mennessä kaksi tapausta. Tapausten esitutkinta on pääsääntöisesti lopetettu henkilön käännättämisen vuoksi.

Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2015 rangaistusmääräysmenettelyssä määrättiin ulkomaalaisrikkomuksesta 1421 tapauksessa sakkoja ja samana vuonna käräjäoikeuksissa määrättiin 10 sakkorangaistusta ulkomaalaisrikkomuksesta. Näissä määrissä ei ole merkittäviä vuosittaisia muutoksia. Tarkempaa tietoa ei ole siitä, mitkä näistä sakkorangaistuksista on määrätty nimenomaan maahantulokiellon rikkomisesta.

Rangaistus maahantulokiellon rikkomisesta kuten muistakin ulkomaalaisrikkomuksista on määrätty pääosin rangaistusmääräysmenettelyssä ja määrätään nykyisin käytössä olevassa sakkomenettelyssä. Jos maahantulokiellon rikkomisesta epäillyn on epäilty syyllistyneen myös sellaiseen rikokseen, jota ei ole voitu käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä tai jota ei voida käsitellä sakkomenettelyssä, rikoskokonaisuus on täytynyt käsitellä täydellisessä esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuimessa.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tietoon tulleiden rikosten määristä ei siten ilmene se, minkä verran maahantulokiellon rikkomisista määrätään rangaistuksia ja minkälaisessa menettelyssä se tapahtuu. Myöskään tuomioistuintilastoista ei saada eriteltyä tietoa siitä, mitä tekotapoja ulkomaalaisrikkomuksena tai valtionrajarikoksena tuomitut teot ovat koskeneet. Kaikki tietoon tulleet maahantulokiellon rikkomiset eivät johda rangaistuksen määräämiseen, vaan toimenpiteistä luopumisen säännökset saattavat soveltua. Lisäksi asian käsittelyjärjestykseen vaikuttavat edellä todetun mukaisesti mahdolliset muut samalla kertaa käsiteltäviksi tulevat epäillyt rikokset. Viranomaistoimintaa koskevista tilastoista ilmenevistä maahantulokiellon

rikkomisten lukumääristä ei voida myöskään tehdä ratkaisevia johtopäätöksiä siitä, minkä verran maahantulokieltoa kaiken kaikkiaan rikotaan ja miten tekojen määrät ovat tosiasiallisesti muuttuneet. Euroopan unionin sisärajojen rajatarkastusten puuttumisen vuoksi kiellon rikkojien jääminen kiinni esimerkiksi satamissa ja lentokentillä voi olla sattumavaraista.

Tarkempia tietoja yhden vuoden osalta on saatavissa Poliisiammattikorkeakoulussa tehdystä opinnäytetyöstä (Reija Juottonen: Ulkomaalaisrikkomukset vuonna 2015), jota varten on kerätty tiedot poliisin vuonna 2015 ulkomaalaisrikkomuksena kirjaamista 468 sellaisesta maahantulokiellon rikkomisesta, jotka liittyvät yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä määrättyyn maahantulokieltoon. Tiedoista ilmenee, että maahantulokiellon rikkomisia paljastuu ympäri maata, mutta kuitenkin selvästi eniten Helsingissä (235), Itä-Uudellamaalla (86) ja Länsi-Uudellamaalla (75). Suurin osa kiellon rikkojista oli Viron kansalaisia (73 prosenttia) muiden kansallisuuksien osuuden jäädessä vain joihinkin prosentteihin. Tällainen virolaisten huomattava osuus maahantulokiellon rikkojista ei liity vain kyseiseen vuoteen, mikä ilmenee sisäministeriön maahanmuutto-osastolla tehdystä selvityksestä ja laittoman maahantulon torjunnan vuoden 2014 arviointiraportista (Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2015).

Opinnäytetyön tiedoista ilmenee, että eniten (137) maahantulokiellon rikkomisia paljastui hälytystehtävän yhteydessä, mikä liittyy paljastumiseen kiellon rikkojan tekemän toisen rikoksen yhteydessä. Kiellon rikkojia tavattiin paljon myös satamassa (89) ja liikennevalvonnassa (58). Vuoden 2015 aikana 23 henkilöä jäi kiinni kiellon rikkomisesta kyseisenä vuonna vähintään viisi kertaa. Eniten kieltoa tuona vuonna rikkonut henkilö rikkoi sitä vuoden aikana 12 kertaa. Ainoastaan kerran kiellon rikkoneita henkilöitä oli 134.

Käsikirja seuraamusten määräämiseksi rangaistusvaatimus- ja rikesakkoasioissa (1.9.2015 päivitetty versio) määrittää normaalirangaistuksen (20 päiväsakkoa) ja liukuman (15 - 50 päiväsakkoa) ulkomaalaisrikkomuksina käsiteltäville maahantulokiellon rikkomisille. Opinnäytteen tiedoista ilmenee, että vuonna 2015 maahantulokiellon rikkomisella tehdystä ulkomaalaisrikkomuksesta määrättiin keskimäärin noin 29 päiväsakkoa, yleisimmin 20 tai 30 päiväsakkoa niissä tapauksissa, joissa ei ollut muuta rikosta. Korkein päiväsakon lukumäärä oli 50 päiväsakkoa, joka määrättiin erälle kieltoa toistuvasti rikkoneille. Hieman yli puolessa tapauksista (260) kiellon rikkojan epäiltiin syyllistyneen myös muuhun rikokseen yleisimpien rikosnimikkeiden ollessa varkaus (78), väärän henkilötiedon antaminen (70), kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta (67), näpistys (55), huumausaineen käyttörikos (49) ja rattijuopumus (30).

2.4 Nykytilan arviointi

2.4.1 Maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuus

Valtionrajarikosta koskevan rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin perusteluista (HE 6/1997 vp, s. 122/II) on pääteltävissä, että pykälän soveltamisalaan on ollut tarkoitus sisällyttää tuolloin voimassa olleen ulkomaalaislain nojalla määrättyjen maahantulokieltojen rikkomiset. Silloisen ulkomaalaislain 63 §:n mukaan kiellon rikkomisen ei tuolloin ollut rangaistavaa ulkomaalaisrikkomuksena.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä vuonna 2007 ulkomaalaislain 185 §:n 1 momenttiin lisättiin 4 kohta, jossa säädetään ulkomaalaisrikkomuksena rangaistavaksi maahantulokiellon rikkominen tilanteissa, joissa kieltä on määrätty yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Lain esitöissä ei käsitelty kyseisessä kohdassa rangaistavaksi säädettyä teon suhdetta valtionrajarikokseen. Erään tulkintatavan mukaan on mahdollista katsoa, että näissä tapauksissa maahantulokiellon rikkoja voidaan tuomita rangaistukseen vain ulkomaalaisrikkomuksesta, eikä valtionrajarikosta koskevia säännöksiä voida soveltaa. Kohta koskee sanamuotonsa ja perustelujensa (HE 205/2006 vp, s. 45/I) mukaisesti Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä lisäksi myös kolmansien valtioiden kansalaisia. Tämän tulkintatavan mukaan ulkomaalaislain rikkomussäännös olisi myöhemmin säädetty erityissäännös, joka syrjäyttäisi aikaisemmin säädetyn yleisen säännöksen.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n säätämisen jälkeen on säädetty nykyinen ulkomaalaislaki, jossa maahantulokiellon määräämisen perusteista säädetään aikaisemmasta ulkomaalaislaista poikkeavalla tavalla. Tästä ei voida kuitenkaan tehdä sellaista johtopäätöstä, että kiellon rikkomiseen syyllistynyttä ei voitaisi enää tuomita rangaistukseen valtionrajarikoksesta tai lievistä valtionrajarikoksesta ainakin niissä tapauksissa, joissa kieltä on määrätty muista kuin yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Maahantulkintakiellon rikkomisesta voidaan siten tapauksesta riippuen määrätä rangaistus valtionrajarikosta, lievää valtionrajarikosta tai ulkomaalaisrikkomusta koskevien säännösten perusteella.

Käytännössä ulkomaalaisrikkomusta koskevan lainmuutoksen seurauksena maahantulokiellon rikkomiseen sovelletaan kuitenkin nykyään lähes poikkeuksetta ulkomaalaislain rikkomussäännöstä, joka mahdollistaa vain sakkorangaistuksen määräämisen. Yhtenä syynä ulkomaalaisrikkomussäännökseen laajaan käyttöön saattaa edellä todetun lisäksi olla myös se, että kiellon rikkojista suurin osa on virolaisia eli EU-kansalaisia, joille voidaan määrätä maahantulokiello vain rikkomussäännöksessä mainituilla perusteilla. Syynä voi olla myös se, että valtionrajarikossäännös koskee rajan ylittämistä eli rajavalvontaa, kun taas ulkomaalaisrikkomussäännöksen soveltaminen on väljempää myös maassa oleskeleviin kohdistuvaa ulkomaalaisvalvontaa. Kun Schengen-alueen sisärajoilla ei tehdä rajatarkastuksia, maahantulokielloon määrätty henkilö voi tulla maahan ilman, että maahantuloa rajalla estetään (HE 205/2006 vp, s. 45/I).

Jo nykyisin vankeusrangaistuksen tuomitsemisen mahdollistavaa valtionrajarikossäännöstä sovelletaan hyvin vähäisesti maahantulokiellon rikkomisiin. Kysymys ei ole kuitenkaan pelkästään rangaistuksista, vaan myös maahantulokiellon rikkomista koskevaa sääntelyä on perusteltua selvittää.

2.4.2 Maahantulokiellon rikkomisen rangaistusasteikko

Hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman mukaan maahantulokiellon rikkomisesta tulee säätää seuraamukseksi vankeusrangaistus. Valtionrajarikoksesta voidaan nykyisin tuomita sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta, lievistä valtionrajarikoksesta ja ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoa.

Rangaistusasteikkoja arvioitaessa ja uudesta rangaistusasteikosta säädettyä huomioon on otettava kysymyksessä olevan rikoksen ajateltavissa olevien ilmenemismuotojen osoittama

teon paheksuttavuus, vahingollisuus ja vaarallisuus sekä tekotyypin ilmentämä tekijän syyllisyys. Puhutaan rikoksen rangaistusarvosta. Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esimerkiksi PeVL 26/2014 vp, s. 2/II). Rangaistusasteikon tulee olla riittävän laaja vakavuudeltaan eriasteisten tekojen kattamiseksi. Rangaistusasteikko tulee mahdollisuuksien mukaan suhteuttaa muiden vastaavien rikosten rangaistusasteikkoihin.

Pääsääntöisesti tulee hyödyntää Suomessa yleisimmin käytettäviä rangaistusasteikkoja, jotka ovat seuraavat:

- * sakko
- * sakko—6 kuukautta vankeutta
- * sakko—1 vuosi vankeutta
- * sakko—2 vuotta vankeutta
- * 4 kuukautta—4 vuotta vankeutta
- * 1—10 vuotta vankeutta
- * 2—10 vuotta vankeutta.

Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä vakiintuneilla rangaistusasteikoilla lainsäätaja ohjaa lainkäyttäjää niin, että oikeuskäytäntö muodostuu mahdollisimman yhtenäiseksi. Vakiintuneesti käytetyistä asteikoista poikkeaville asteikoille on oltava erityiset perusteet.

Rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksutun keskittämisperiaatteen mukaan niistä rikoksista, joista voidaan tuomita vankeusrangaistus, tulee pääsääntöisesti säätää rikoslaissa. Poikkeaminen tästä edellyttää hallituksen esityksen perusteluissa esiin tuotuja erityisiä perusteita ja voi koskea vain tekoja, joihin ehdotetaan matalaa vankeuden enimmäismäärää. Käytännössä rikoslain ulkopuolisissa vankeuden uhan sisältävissä rangaistussäännöksissä merkittävässä osassa enimmäisrangaistus on kuusi kuukautta vankeutta tai yksi vuosi vankeutta. Keskittämisperiaatteen kannalta perusteltua on yhden vuoden enimmäisrangaistuksen sisältävän rangaistussäännöksen sijoittaminen rikoslakiin.

Joissakin Suomen kannalta perinteisissä vertailuvaltioissa on säädetty maahantulokiellon rikkomisesta Suomea korkeampia enimmäisrangaistuksia. Tanskassa ja Saksassa enimmäisrangaistus on kolme vuotta vankeutta ja Norjassa kaksi vuotta vankeutta. Toisaalta Ruotsissa enimmäisrangaistus on yksi vuosi vankeutta, ja lievissä tapauksissa voidaan tuomita pelkästään sakkoa. Ruotsissa kysymys ei ole muodollisesti maahantulokiellon rikkomisesta, vaan siitä, että tietyillä perusteella karkotettu henkilö on ilman paluuoikeutta palannut maahan oleskelemaan. Tiedossa ei ole, että Ruotsissa olisi harkittu tai harkittavana rangaistustasoon vaikuttavien lainsäädäntömuutosten tekeminen.

Rikoksen vakavuustasoa ja rangaistusasteikkoja arvioitaessa merkityksellinen on myös maahantulokiellon määräytymisperuste. Tekijän syyllisyyden arvioinnin kannalta merkitystä on sillä, millä perusteella seurannutta maahantulokieltoa hän on rikkonut. Vertailumaissa maahantulokielto liitetään henkilön maasta poistamiseen, yleisimmin karkottamiseen. Siihen puolestaan voi kaikissa näissä maissa johtaa syyllistyminen tietyn vakavuustason rikokseen tai johonkin tiettyyn rikokseen. Toisaalta Norjassa, Tanskassa ja Saksassa maahantulokieltoa ei ole kytketty pelkästään rikosperusteiseen maasta poistamiseen, vaan karkottaminen tai muu maasta poistaminen on voinut perustua esimerkiksi tietynlaisten väärin tai harhaanjohtavien tietojen antamiseen, kansanterveyden vaarantamiseen, tiettyihin rajanylitystilanteisiin tai pois matkustamiseen velvoitetun palaamiseen. Enimmäisrangaistukset eivät vaikuta olevan mis-

sään selvässä suhteessa siihen, miten vakavaksi arvioitavista teoista maahantulokielto voi seurata. Vertailumaiden rangaistusasteikoista ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, mikä on asianmukainen enimmäisrangaistus maahantulokiellon rikkomisesta. Kansainvälisissä vertailuissa on lisäksi huomattava, että enimmäisrangaistukset ovat rangaistusjärjestelmäsidoonaisia. Enimmäisrangaistuksen suhteuttaminen muiden vastaavien rikosten enimmäisrangaistuksiin kansallisessa järjestelmässä voi aiheuttaa eroja valtioiden välille samanlaisen rikoksen kohdalla.

Enimmäisrangaistuksen korottaminen maahantulokiellon rikkomiselle alkujaan säädetystä yhden vuoden vankeusrangaistuksesta edellyttäisi sitä, että käsitys teon rangaistavuudesta on muuttunut esimerkiksi rikoksen muuttuneiden tekotapojen tai ilmenemismuotojen perusteella. Maahantulokiellon rikkomisen osalta on tiedossa, että viranomaisten tietoon tulleiden tekojen lukumäärä on kasvanut. Tämä liittyy osittain siihen, että samat henkilöt rikkovat kieltoa useasti. Vaikka maahantulokiellon rikkomiset ovat lukumääräisesti lisääntyneet, sellaista tietoa ei ole, että rikoksen tekotavat olisivat muuttuneet aikaisempaa törkeämmiksi. Rikoksen lukumääräinen lisääntyminen ei lähtökohtaisesti ole rikoksen rangaistusarvoon vaikuttava tekijä ja rangaistusasteikon muuttamisessa merkityksellinen seikka.

Korkean enimmäisrangaistuksen oletetaan jossain määrin ennalta ehkäisevän rikoksia. Ankarampaan rangaistustasoon johtavien lainsäädäntömuutosten rikoksia ennalta ehkäisevä vaikutus on tutkimusten mukaan kuitenkin rajallinen ja rajoittuu yleensä korottamista välittömästi seuraavaan aikaan, minkä jälkeen tilanne usein palautuu korotusta edeltävään tasoon.

Lisääntyneissä teoissa saattaa olla kuitenkin sellaisia, joiden osalta on aihetta huolehtia siitä, että rangaistusasteikko mahdollistaa niistä teon paheksuttavuutta vastaavan rangaistuksen. Riittävän laaja rangaistusasteikko tekee mahdolliseksi sen, että rangaistusta määrättäessä voidaan asianmukaisesti ottaa huomioon rangaistuksen määräämisessä sovellettavassa rikoslain 6 luvun 4 §:ssä mainitut teon vaikuttimet ja rikoksesta ilmenevä muu tekijän syyllisyys.

Maahantulokiellon rikkomisen toistuessa ankarampaan rangaistukseen saattaa johtaa rikoslain 6 luvun 5 §:ssä säädetty koventamisperuste. Sen mukaan huomioon otetaan tekijän aikaisempi rikollisuus, jos sen ja uuden rikoksen suhde rikosten samankaltaisuuden johdosta tai muuten osoittaa tekijässä ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä. Tästä voi olla kysymys maahantulokieltoa toistuvasti rikkovien henkilöiden kohdalla. Rikoslain 6 luvun 3 §:n mukaan koventamisperuste ei vaikuta pelkästään rangaistuksen mittaamisessa vaan myös rangaistuslajin valinnassa esimerkiksi sakon ja vankeuden välillä. Jotta koventamisperusteella olisi merkitystä rangaistuslajin valinnassa, rangaistusasteikon on mahdollistettava myös vankeusrangaistuksen määrääminen.

Maahantulokiellon rikkojien osalta erottautuvat myös tapaukset, joissa kieltoa rikkovat tulevat maahan tarkoituksessa tehdä täällä rikoksia. Maahantulokielto on jo alun perin saatettu määrätä tällaiselle henkilölle hänen Suomessa tekemiensä rikosten vuoksi. Tekijän syyllisyyttä arvioitaessa merkitystä voi olla myös muilla maahantulokieltoon johtaneilla syillä. Tällaisessa tilanteessa vankeusrangaistuksen määrääminen saattaa olla perusteltua, joskin rikoskokonaisuudesta riippuu, mikä vaikutus maahantulokiellon rikkomisesta tuomittavalla rangaistuksella tulee olemaan rikoslain 7 luvun säännösten mukaisesti määrättyssä yhteisessä vankeusrangaistuksessa.

Rangaistusasteikosta säädettyä tärkeä arviointiperuste on rangaistusjärjestelmän sisäinen johdonmukaisuus, joka edellyttää, että yleisesti moitittavuudeltaan toisiinsa rinnastettavien

tekojen rangaistusasteikot mahdollisimman pitkälle vastaavat toisiaan. Tässä arvioinnissa on erityisesti otettava huomioon se, että maahantulokiellon rikkomisena on rangaistavaa Suomeen tuleminen sinänsä ilman rikkomisesta aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa taikka teon muuta vastaavaa haitallista seurausta.

Maahantulokiellon rikkomista lähellä ovat eräät rikoslain 17 luvussa rangaistaviksi säädetty teot, jotka kohdistuvat valtionrajaan tai Suomen alueeseen taikka joilla edistetään laitonta maahantuloa. Niistä valtionrajarikosta ja lievää valtionrajarikosta on jo käsitelty aikaisemmin. Mainitun luvun 7 b §:ssä säädetään rangaistavaksi alueloukkaus, johon syyllistyy vieraan valtion sotilas taikka vieraan valtion valtionaluksen tai valtioniilma-aluksen päällikkö. Alueloukkauksena ovat rangaistavia tietyt aluevalvontalain (755/2000) rikkomiset, esimerkiksi tutkimustoiminnan harjoittaminen ilman asianmukaista lupaa ja oleskelu liian lähellä puolustusvoimien kohdetta, jolle pääsy on kielletty. Alueloukkauksesta tuomitaan sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Maahantulokiellon rikkomisen ja alueloukkauksen erilaisista tekotavoista huolimatta näistä rikoksista ei voida kumpaakaan lähtökohtaisesti ja selvästi pitää toista vakavampana.

Laittoman maahantulon järjestämisestä tuomitaan rikoslain 17 luvun 8 §:n mukaan sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Kysymys on teoista, joilla mahdollistetaan toisen henkilön laitton maahantulo. Kun laittoman maahantulon järjestäminen on useimmiten järjestäytyneen rikollisuuden toiminnassa tapahtuvaa tai ainakin muuten suunnitelmallisesti toteutettua, sitä voidaan yleisesti ottaen pitää maahantulokiellon rikkomista paheksuttavampana ja ankaramman enimmäisrangaistuksen ansaitsevana rikoksena.

Ulkomaalaisten tekemiin rikoksiin liittyen on vertailun vuoksi aihetta kiinnittää huomiota myös ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan vain sakolla rangaistavaan ulkomaalaisrikkomukseen syyllistyy ulkomaalainen, joka tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti. 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 enimmäisrangaistusten merkittävälle toisistaan eriytymiselle ei ole kuitenkaan havaittavissa.

Mitä muuten tulee rikoslakirikoksiin, joista säädetty ankarin rangaistus on yksi vuosi vankeutta, niiden joukkoon kuuluvat esimerkiksi rikosentekijän suojeleminen (15 luvun 11 §), lähestymiskiellon rikkominen (16 luvun 9 a §), omaisuutta koskevan viranomaiskiellon rikkominen (16 luvun 10 §), salakuuntelu (24 luvun 5 §), luvaton käyttö (28 luvun 7 §), vahingonteko (35 luvun 1 §) ja salassapitorikos (38 luvun 1 §),

Rikoslaisissa kahden vuoden enimmäisrangaistus on kytketty tekoihin, joista tunnusmerkistön mukaisesti aiheutuu jo suhteellisen vakavaa vaaraa tai vahinkoa taikka joita voidaan muuten pitää suhteellisen moitittavina. Yleiseen järjestykseen kohdistuvia rikoksia koskevassa rikoslain 17 luvussa kahden vuoden enimmäisrangaistus on säädetty laittoman maahantulon järjestämisen lisäksi koskemaan esimerkiksi julkista kehottamista rikokseen (1 §), järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista (1 a §), väkivaltaista mellakkaa (3 §) sekä lapsipornografian valmistamista ja levittämistä (18 §).

Kahden vuoden enimmäisvankeusrangaistus on säädetty rikoslaissa koskemaan esimerkiksi perätöntä lausumaa viranomaismenettelyssä (15 luvun 2 §), todistusaineiston vääristelemistä (15 luvun 7 §), liiketoimintakiellon rikkomista (16 luvun 11 §), pahoinpitelyä (21 luvun 5 §), kuolemantuottamusta (21 luvun 8 §), heitteillepanoa (21 luvun 14 §), törkeää liikenneturvallisuuden vaarantamista ja törkeää rattijuopumusta (23 luvun 2 ja 4 §), törkeää kotirauhan rikkomista (24 luvun 2 §), vapaudenriistoa (25 luvun 1 §), lapsikaappausta (25 luvun 5 a §), laitonta uhkausta (25 luvun 7 §), vainoamista (25 luvun 7 a §), pakottamista (25 luvun 8 §), törkeää luvaton käyttöä (28 luvun 8 §), veropetosta (29 luvun 1 §), kiristystä (31 luvun 3 §), rahanpesua (32 luvun 6 §), väärennystä (33 luvun 1 §), matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten (34 luvun 5 b §), petosta (36 luvun 1 §), kiskontaa (36 luvun 6 §), maksuvälinepetosta (37 luvun 8 §), viestintäsalaisuuden loukkausta (38 luvun 3 §), tietomurtoa (38 luvun 8 §), virka-aseman väärinkäyttämistä (40 luvun 7 §), ampuma-aserikosta (41 luvun 1 §), salakuljetusta (46 luvun 4 §) ja huumausainerikosta (50 luvun 1 §).

Edellä mainitun kokonaisarvioinnin perusteella maahantulokiellon rikkomiselle valtionrajarikoksen säätämisen yhteydessä alun perin säädettyä rangaistusasteikkoa, jonka enimmäisrangaistus on yksi vuosi vankeutta, on edelleen pidettävä perusteltuna. Koska sellaisen enimmäisrangaistuksen sisältävä rangaistussäännös tulisi sovellettavaksi nykyisin käytännössä sovellettavan ulkomaalaisrikkomusta koskevan ja sakkorangaistuksen määrittämisen mahdollistavan rangaistussäännöksen asemesta, teosta säädettyä enimmäisrangaistus ankaroituisi merkittävästi.

Hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman kirjauksen lähtökohtana siis on, että kaikista maahantulokiellon rikkomisista tulisi säätää seuraamukseksi vankeusrangaistus. Valtionrajarikoksesta on nykyisin säädetty lievä tekemuoto. Lievää valtionrajarikosta koskevissa rikoslain 17 luvun 7 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 38/2000 vp, s. 56) mainitut esimerkkitapaukset (veneilijä jättää ilmoittautumatta passintarkastuspaikassa tai henkilö pitää rajavyöhykkeellä hallussaan luvattomasti valokuvauskoneita ja -tarvikkeita) eivät kuitenkaan vakavuudeltaan täysin rinnastu maahantulokiellon rikkomista koskeviin tilanteisiin. Vain sakolla rangaistavaa ulkomaalaisrikkomusta koskevan ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan vain sakolla rangaistavat tapaukset (maahantulokielto on määrätty yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä) saattavat pikemminkin olla niitä tapauksia, joissa maahantulokieltoa vakavimmin rikotaan.

Rangaistusjärjestelmää koskeviin yleisiin johdonmukaisuusnäkökohtiin liittyy se, että yleensä sakolla rangaistava lievä tekemuoto on kytketty vain rikoksiin, jotka on porrastettu kolmeen törkeysasteeseen (lievä, perusmuotoinen ja törkeä). Jos törkeää tekemuotoa ei ole ja jos rikoksesta säädetty rangaistusasteikko ulottuu sakosta yhteen vuoteen vankeutta, sen lisäksi ei ole – valtionrajarikosta koskevin poikkeuksin – säädetty vain sakolla rangaistavaa lievää tekemuotoa. Nämä johdonmukaisuusnäkökohdat puhuvat muiden edellä todettujen seikkojen kanssa sen puolesta, että pelkästään sakolla rangaistavaa lievää tekemuotoa ei säädettäisi.

3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA EHDOTUKSET

Esityksen 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, jossa maahantulokiellon rikkomista koskevat rangaistussäännökset ovat kahdessa laissa ja kolmessa eri rikossäännöksessä. Esityksellä toteutetaan hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman kirjausta, jonka mukaan maahantulokiellon rikkomisesta säädetään seuraamukseksi vankeusrangaistus.

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 17 lukuun säädetään maahantulokiellon rikkomista koskeva uusi 7 b §. Mainittuun rikokseen syyllistyisi se, joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentissa tai 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto. Rangaistukseksi tuomittaisiin sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta.

Ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohdassa maahantulokiellon rikkomisen yritystä ei ole nykyisin säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeuden yleisiä oppeja uudistettaessa tehtyjen linjausten (HE 44/2002 vp, s. 132/I) mukaan yrityksen kriminalisointi on sitä perustellumpaa, mitä vakavammasta rikoksesta on kysymys. Maahantulokiellon rikkomista ei sellaisenaan voida pitää edellä tarkoitettulla tavalla vakavana rikoksena. Erityistä tarvetta ei ole nähtävissä sille, että rangaistaan henkilöä, joka ei onnistu tulemaan Suomeen säännöksessä tarkoitettulla tavalla. Suomen viranomaisten mahdollisuudet puuttua yritysvaiheessa oleviin tekoihin ja rangaista niistä Suomessa ovat erittäin rajalliset. Yrityksen rangaistavuutta ei voida siten pitää jatkossakaan perusteltuna.

Valtionrajarikosta ja lievää valtionrajarikosta koskee rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentti, jonka perusteella mainituista rikoksista ei tuomita ulkomaalaista, joka valtionrajarikoksen johdosta käännytetään tai karkotetaan maasta. Mainittua tuomitsemisen rajoitusta ei sisälly ulkomaalaislain 185 §:ään. Tällaista rajoitusta ei ehdoteta liitettäväksi nyt säädettävään maahantulokiellon rikkomista koskevaan rangaistussäännökseenkään. Käännyttämisestä ja karkottamisesta koskeva tuomitsemisen esteperuste muuttaisi nykyistä tilannetta olennaisesti ja aiheuttaisi sen, että maahantulokiellon rikkomisesta ei voitaisi käytännössä määrätä juuri ollenkaan rangaistuksia.

Valtionrajarikoksesta ei nykyisin tuomita myöskään ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai ulkomaalaista joka on tehnyt kyseisen teon sen vuoksi, että hän on ollut 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettun ihmiskaupan kohteena.

Jaksossa 2.1.2 on käsitelty Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta, erityisesti sen 31 artiklan 1 kappaletta, ja pakolaisten oikeusasemaa koskevaa pöytäkirjaa. Yleissopimus ja pöytäkirja ovat Suomessa laintasoisina saatettu voimaan. Ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuuteen liittyvä 26 artikla on ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyssä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa, joka myös on saatettu laintasoisena voimaan Suomessa. Kyseiset sopimusmääräykset tulevat siten laintasoisina sovellettaviksi ilman, että niistä erikseen säädetään uudessa ehdotettavassa rangaistussäännöksessä.

Nykyisin rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä säädetään rangaistavaksi alueloukkaus. Sitä koskevat säännökset siirrettäisiin luvun uuteen 7 c §:ään. Valtionrajarikosta koskevaa rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohtaa ja ulkomaalaisrikkomusta koskevaa ulkomaalaislain 185 §:n 1 momenttia muutettaisiin niin, että maahantulokiellon rikkomista ei enää säädettäisi rangaistavaksi valtionrajarikoksena, lievänä valtionrajarikoksena tai ulkomaalaisrikkomuksena.

4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET

4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin uutta säännöstä maahantulokiellon rikkomisesta, josta voitaisiin määrätä enintään yksi vuosi vankeutta. Säännöstä sovellettaisiin tilanteissa, joissa nykyisin lähes yksinomaan määrätään rangaistus ulkomaalaisrikkomuksesta, josta on säädetty seuraamukseksi vain sakkoa. Esityksellä tavoitellaan maahantulokiellon rikkomista koskevien rikosten ennalta ehkäisyä. On kuitenkin vaikea arvioida, missä määrin rangaistusasteikon ankaroitaminen uudessa säännöksessä ehkäisisi maahantulokiellon rikkomisia. Kriminologisen ja kriminaalipoliittisen tutkimuksen mukaan rikoslainsäädännön ennaltaehkäisevä vaikutus riippuu rangaistusten ankaruutta enemmän kiinnijäämisriskistä ja rankaisemisen todennäköisyydestä. Rangaistusten kiristämällä ei yleensä ole havaittavaa vaikutusta rikollisuuden määrään. Uudella vankeusuhkaisella säännöksellä korostettaisiin kuitenkin myös maahantulokiellon rikkomisen moitittavuutta. Erityisen tärkeää tämä olisi tapauksissa, joissa maahantulokieltoa rikotaan toistuvasti tai maahan tullaan kieltoa rikkoen tarkoituksessa tehdä täällä rikoksia. Vankeusrangaistuksen mahdollisuus ehdotetussa uudessa säännöksessä voisi erityisesti näissä tilanteissa toimia myös rikoksia ennalta ehkäisevästi.

Maahantulokiellon rikkomisia koskevien rikosten käsittelyjärjestyksen muutoksiin voisi myös liittyä yhteiskunnallisesti epätoivottavia vaikutuksia. Jos maahantulokiellon rikkomisista osa tai jopa kaikki siirtyvät rikoksen enimmäisrangaistuksen perusteella tavanomaisessa rikosprosessissa käsiteltäviksi, asian käsittelyn hidastuminen saattaa toisaalta vaikeuttaa tai hidastaa rikosvastuun toteutumista. Epäilty saattaa oikeudenkäyntiä odottaessaan poistua maasta, eikä sen jälkeen hänen saamisensa takaisin tänne tuomioistuinkäsittelyä varten välttämättä onnistu. Rangaistuksen määräämisen hidastumisesta aiheutuisi myös se haittavaikutus, että Suomeen jäisi tai ainakin tulisi jäädä oikeudenkäyntiä odottamaan henkilöitä, jotka pikemmin olisi syytä käännettämällä tai karkottamalla mahdollisimman pikaisesti saada pois maasta.

Rikosvastuun toteutumiseen ja rikoksesta epäiltyjen maahan jäämiseen liittyviä haittavaikutuksia vähentäisi merkittävästi se, että maahantulokiellon rikkomisista voitaisiin määrätä sakkorangaistus sakkomenettelyssä sakkomenettelyn laajentamistyöryhmän mietinnön ehdotusten mukaisesti. Maahantulokiellon rikkomista koskevat asiat ovat poikkeuksetta yksinkertaisia ja selviä niin kiellon olemassaolon kuin sen rikkomisenkin osalta. Vankeusrangaistukseen mahdollisesti johtavia kiellon rikkomistapauksia ei luonnollisestikaan voitaisi käsitellä sakkomenettelyssä.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä olisi toteutuessaan poliisi-, rajavartio- ja syyttäväviranomaisten ja tuomioistuinten työmäärää lisäävää vaikutusta. Maahantulokiellon rikkomiset on viime vuosina käsitelty lähes kokonaan ulkomaalaisrikkomuksina rangaistusmääräysmenettelyssä. Sakkomenettelyn laajentamistyöryhmän ehdotusten etenemisestä ja lainsäädäntömuutosten tulevasta sisällöstä riippuu, voidaanko maahantulokiellon rikkomisia käsitellä rangaistusmääräysmenettelyn korvan-

neessa sakkomenettelyssä. Vankeusrangaistukseen johtavat asiat olisi kuitenkin vietävä tuomioistuinten käsiteltäviksi.

Maahantulokiellon rikkomista koskevista lainsäädäntömuutoksista aiheutuvat viranomaisvaikutukset kohdentuisivat poliisin osalta lähinnä Helsingin, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitosten alueelle ja Rajavartiolaitoksen osalta Suomenlahden merivartioston toimintaan. Vastaavalla tavalla pääsääntöisesti alueellisesti jakautuisivat myös syyttäviviranomaisiin ja tuomioistuimiin kohdistuvat vaikutukset.

Maahantulokiellon rikkomista koskevien lainsäädäntömuutosten työllistävää vaikutusta arvioidessa on kuitenkin otettava huomioon se, että kyseinen rikos on lähes poikkeuksetta selvä ja yksinkertainen. Epäselvyyttä ei liity sen enempää siihen, onko henkilö määrätty maahantulokieltoon, tai siihen, onko hän kiellosta huolimatta tullut maahan. Maahantulokiellon rikkomisasioiden lähtökohtainen selvyys ja yksinkertaisuus koskevat kaikkia rikosprosessin tasoja. Toisaalta maahantulokiellon rikkomisen siirtymisestä pois sakkomenettelystä aiheutuisi asiakirjojen kääntämiseen ja tulkkaukseen sekä avustajan käyttöön liittyvää lisätystä.

Ehdotukset saattaisivat jossakin määrin lisätä Rikosseuraamuslaitoksen työmäärää, koska tuomioistuimen maahantulokiellon rikkomista koskevissa asioissa määräämät sakot olisivat muunnettavissa vankeudeksi. On kuitenkin vahvoja perusteita olettaa, että tämä työmäärän lisäys olisi vähäinen erityisesti siinä tapauksessa, että sakkomenettely tulisi käytettäväksi myös maahantulokiellon rikkomisissa. Tuolloin selvästi sakolla rangaistavista teoista rangaistus määrättäisiin nimenomaan sakkomenettelyssä. Ei ole myöskään aihetta olettaa, että ulkomaille lähteneiden ulkomaalaisten osalta mainittavassa määrin päästäisiin mahdollisen sakon perintämenettelyn jälkeen muuntorangaistuksen määräämiseen ja täytäntöönpanoon. Ehdottoman vankeusrangaistuksen tuomitseminen pelkästään maahantulokiellon rikkomisesta olisi oletettavasti erittäin poikkeuksellista.

Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten ei voi olettaa edellyttävän viranomaisten kouluttamista, koska kysymys ei ole uusien tekojen säätämisestä rangaistaviksi.

4.3 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen ehdotukset toteutuessaan aiheuttaisivat julkista taloutta koskevia vaikutuksia poliisi-, rajavartiolaitos- ja syyttäviviranomaisten ja tuomioistuinten työmäärän lisääntymisen kautta. Taloudellisten vaikutusten arviointi edellyttää sen määrittämistä, missä määrin summaarisessa rikosprosessissa käsiteltäviä maahantulokiellon rikkomisia siirtyy täydellisessä esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuin käsittelyssä käsiteltäviksi ja missä määrin siirtyviä asioita voidaan kuitenkin käsitellä kirjallisessa menettelyssä. Sakkomenettelyn käyttäminen ei ratkea pelkästään rikoksesta säädetyn rangaistuksen perusteella, vaan merkitystä on epäillyn suostumuksella menettelyyn.

Nyt maahantulokiellon rikkomiselle ehdotettavan enimmäisrangaistuksen perusteella sakkomenettelyn laajentamistyöryhmän ehdotukset mahdollistaisivat toteutuessaan rikkomisten käsittelyn sakkomenettelyssä. Sellaiseen lopputulokseen on myös aihetta pyrkiä, mutta kesken olevaan lainvalmistelutyöhön liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi taloudellisten vaikutusten arviointi on seuraavassa tehty lähtien kahdesta vaihtoehdosta, joista ensimmäinen koskee tapausta, jossa sakkomenettelyä ei voida käyttää maahantulokiellon rikkomisen käsittelyssä,

ja toinen sitä, että ainoastaan vankeusrangaistukseen mahdollisesti johtavat teot menevät tuomioistuimen käsiteltäviksi.

Jaksossa 2.3 on käsitelty maahantulokiellon rikkomista koskevaa tilannetta Suomessa. Nykytilanteesta ei voida tehdä varmaa ennustetta tulevia vuosia koskien. Vuoden 2016 tietojen perusteella sitä edeltävinä vuosina tapahtunut selvä nousu maahantulokiellon rikkomisten lukumäärässä näyttää kuitenkin olevan taittumassa. Kun otetaan lisäksi huomioon vuoden 2015 lukumäärätiedot, taloudellisia vaikutuksia koskevien arviointien pohjaksi voidaan ottaa 600 esitutkintaviranomaisen tietoon tulevaa maahantulokiellon rikkomista vuodessa.

Kaikkia kirjattuja maahantulokiellon rikkomisia ei nykyisinkään käsitellä summaarisessa rikosprosessissa. Kiellon rikkojaa saatetaan samalla epäillä muusta sen verran vakavasta rikoksesta, että rikoskokonaisuutta ei voida käsitellä sakkomenettelyssä. Poliisin vuonna 2015 kirjaamista tapauksista vain runsaassa 40 prosentissa maahantulokiellon rikkomisen oli ainoa rikos. Kun muiden rikosten joukossa on kuitenkin lieviäkkin rikoksia, tarkempien rikoskokonaisuuksia koskevien tietojen puitteissa arvioidaan, että noin 75 prosenttia maahantulokiellon rikkomisista on nykyisin sellaisia, jotka voidaan käsitellä sakkomenettelyssä.

Jos maahantulokiellon rikkomisia ei jatkossa voitaisi enimmäisrangaistuksen ankaroitumisen vuoksi käsitellä sakkomenettelyssä, vuosittain arviolta 450 maahantulokiellon rikkomista voisi siirtyä käsiteltäviksi täydellisessä esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä.

Taloudellisten vaikutusten arviointi voidaan suorittaa käyttäen samoja laskentaperusteita, joita sakkomenettelyn laajentamistyöryhmä käytti mietinnössään (s. 73–75). Suppean esitutkinnan kustannukset ovat jossakin määrin pienemmät kuin täydellisen esitutkinnan. Jos oletetaan, että täysimittaisessa esitutkinnassa yhteen tapaukseen käytetään kuusi tuntia enemmän kuin sakkomenettelyyn liittyvässä suppeassa esitutkinnassa, 450 tapauksen aiheuttama työmäärän lisäys olisi 2 700 tuntia eli noin puolitoista henkilötyövuotta. Jos henkilötyövuoden hinta on 56 000 euroa, kysymys olisi siis noin 84 000 euron vuosittaisesta kustannuserästä. Maahantulokiellon rikkomiset ovat lähtökohtaisesti selvyytensä ja yksinkertaisuutensa takia nopeasti selvitettyjä. Mainittuja määriä olisi pidettävä enimmäismäärinä. Kun arvioidaan kustannusten jakautumista esitutkintaviranomaisten kesken, huomioon on otettava se, että viime vuosina kirjatusta maahantulokiellon rikkomista päätellen lisäkustannuksista neljäsosa tai viidesosa koskisi Rajavartiolaistosta ja loput poliisia. Asioiden siirtyminen pois sakkomenettelystä aiheuttaisi esitutkintavaiheessa myös lisäyksiä tulkkaus- ja käännöskuluihin sekä avustajan käytämisestä johtuviin kustannuksiin.

Sakkomenettelyn laajentamistyöryhmän mietinnöstä ilmenee, että sakkomenettelylain mukaisella rangaistusmääräyksellä määrättävän sakon yksikkökustannus syyttäjälaitokselle on 22,39 euroa. Syyteharkinnan ja syytteen tuomioistuinkäsittelyn kustannukset syyttäjälaitokselle ovat keskimäärin 526 euroa/syyte, kirjallisessa menettelyssä kuitenkin vain 131 euroa. Oletettavasti valtaosa maahantulokiellon rikkomisista käsiteltäisiin kirjallisessa menettelyssä. Osuuden tarkka määrä on kuitenkin vaikeasti arvioitavissa. Jos kirjallisessa menettelyssä käsiteltäisiin esimerkiksi 70 prosenttia 450 tapauksesta, syyttäjälaitosta koskevaksi lisäkustannukseksi tulisi 102 199,50 euroa. Syyteharkintavaiheessa ei oletettavasti aiheutuisi merkittäviä käännöskuluja.

Sakkomenettelyn laajentamistyöryhmän mukaan kirjallisessa menettelyssä käsiteltävän rikosasian yksikkökustannus käräjäoikeudessa on 426 euroa/asia. Jos asia käsitellään käräjäoikeudessa pääkäsittelyssä yhden tuomarin kokoonpanossa, asian yksikkökustannus on 926 eu-

roa. Jos kirjallisessa menettelyssä käsiteltäisiin 70 prosenttia tuomioistuimiin tulevista tapauksista, tuomioistuimille aiheutuisi 259 200 euron vuosittaiset lisäkustannukset. Tuomioistuin-käsittelyn osalta on lisäksi otettava huomioon asiakirjojen kääntämisestä ja tulkkauksesta sekä avustajan käyttämisestä aiheutuvat kustannukset, joiden määrä lisääntyisi erityisen pääkäsitte-lyyn menevien juttujen osalta.

Tässä esityksessä ehdotetut lait voisivat tulla voimaan vuoden 2018 alussa. Sakkomenettelyn laajentamistyöryhmä on arvioinut, että sen ehdotukset voisivat tulla voimaan syksyllä 2018 tai vuoden 2019 aikana. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että riippumatta siitä, voidaanko maahantulokiellon rikkomisia jatkossa käsitellä sakkomenettelyssä vai ei, ilmeisesti vuonna 2018 menettely ei olisi mainittavasti käytettävissä. Näin ollen tuon vuoden osalta on joka tapauksessa lähdettävä siitä, että kaikki asiat tulevat käsitellyiksi tavanomaisessa rikosprosessissa.

Jos maahantulokiellon rikkomista koskevat tapaukset jatkossa käsiteltäisiin sakkomenettelyssä, täyteen esitutkintaan, syyteharkintaan ja oikeudenkäyntiin siirtyisivät vain tapaukset, joissa tulisi tuomittavaksi vankeusrangaistus. Oletettavasti kynnyksen asioiden siirtymiselle sakkomenettelyn ulkopuolella käsiteltäviksi ei ole matala, vaan jo vankeusrangaistuksen tuomitsemisen näköpiirissä oleva mahdollisuus johtaisi sakkomenettelyn sulkeutumiseen pois. On vaikea arvioida, kuinka suuri määrä 450 tapauksesta olisi tällaisia. Arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että kyseiseen määrään on jo päädytty sulkemalla pois ne asiat, jotka rikoskokonaisuuteen kuuluvan vakavamman rikoksen takia on jo nykyisin käsiteltävä tuomioistuimissa.

Tässä yhteydessä merkityksellisiä ovat erityisesti kiellon toistuvaan rikkomiseen liittyvät tilanteet. Aikaisemmin jaksossa 2.3 todetuista poliisin vuonna 2015 kirjaamista tapauksista ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, minkä verran erityisesti kiellon rikkomisen uusimisia koskevia tapauksia päätyisi tuomioistuimiin ottaen huomioon se, että rikkomiset eivät tapahdu välttämättä saman vuoden aikana. Kysymys olisi oletettavasti joka tapauksessa vuosittain kymmenissä laskettavista tapauksista. Enimmillään taloudelliset vaikutukset voisivat näin ollen olla noin viidesosa siitä, mitä edellä laskettiin aiheutuvan esitutkintaviranomaisille, syyttäviviranomaisille ja tuomioistuimille siinä tapauksessa, että maahantulokiellon rikkomiset eivät tulisi lainkaan sakkomenettelyssä käsiteltäviksi.

5 ASIAN VALMISTELU

Hallituksen esityksen luonnos on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä. Valmistelu on tehty yhteistyössä sisäministeriön ja sen hallinnonalan viranomaisten kanssa.

6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ

Tämän esityksen käsittely on sovitettava eduskunnassa yhteen samaan aikaan mahdollisesti käsiteltävän sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista koskevan hallituksen esityksen kanssa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT

1.1 Rikoslaki

17 luku **Rikoksista yleistä järjestystä vastaan**

7 §. *Valtionrajarikos.* Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan valtionrajarikoksena on rangaistavaa muun ohessa se, että henkilö ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan vastoin lakiin perustuvaa kieltoa. Momenttia muutettaisiin muuttamalla kohtaa niin, että sen piiriin ei enää kuulu maahantulokiellon rikkominen. Kohdan muutetun sanamuodon mukaan rangaistavaa olisi rajan ylittäminen tai sen yrittäminen vastoin lakiin perustuvaa muuta kieltoa kuin maahantulo-kieltoa. Muutoksen takia rangaistusta maahantulokiellon rikkomisesta ei voitaisi enää tuomita myöskään lievää valtionrajarikosta koskevan 7 a §:n nojalla. Maahantulokiellon rikkomiseen sovellettaisiin jatkossa 7 b §:ään sijoitettavaa uutta rangaistussäännöstä.

7 b §. *Maahantulokiellon rikkominen.* Pykälässä säädettäisiin rangaistavaksi maahantulokiellon rikkominen. Tällä hetkellä maahantulokiellon rikkomiseen voidaan soveltaa tapauksesta riippuen valtionrajarikosta, lievää valtionrajarikosta tai ulkomaalaisrikkomusta koskevia säännöksiä. Pykälässä säädetään nykyisin alueloukkauksesta, jota koskevat säännökset sijoitettaisiin muuttamattomina uuteen 7 c §:ään.

Pykälän mukaan maahantulokiellon rikkomisesta tuomittaisiin sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi se, joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentissa tai 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto. Viitattuja maahantulokiellon määräämistä koskevia säännöksiä jo on käsitelty edellä jaksossa 2.1.1. Ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin mukaan määrätään maahantulokielto muulle ulkomaalaiselle kuin Euroopan unionin kansalaiselle ja häneen rinnastettavalle henkilölle ja ulkomaalaislain 170 §:n 1 momentin mukaan määrätään maahantulokielto Euroopan unionin kansalaiselle ja häneen rinnastettavalle henkilölle.

Teko olisi nykyiseen tapaan rangaistava vain tahallisena. Pykälässä ei kuitenkaan ulkomaalaisrikkomusta koskevasta 185 §:stä poiketen mainittaisi tätä erikseen. Teon tahallisuudenvaativuus seuraisi jo rikoslain 3 luvun 5 §:n 2 momentista. Siinä todetaan, että rikoslaissa tarkoitettu teko on vain tahallisena rangaistava, jollei toisin säädetä.

Tekotapana momentissa todettava ”tulee Suomeen” vastaisi asiallisesti ulkomaalaisrikkomuksen 185 §:n 1 momentin 4 kohdassa olevaa tekotapaa ”tulee maahan”. Sanan ”maahan” korvaaminen sanalla ”Suomeen” liittyisi maahantuloon liittyvissä rikoslain 17 luvun säännöksissä käytettyyn kirjoitustapaan. Rikos täytyisi henkilön tullessa rajan ylittäen Suomen alueelle. Henkilö tulisi rangaistussäännöksessä tarkoitettulla tavalla Suomeen, vaikka hänen tarkoituksenaan ei olisi jäädä Suomeen, vaan jatkaa matkaa saman tien eteenpäin. Tällaisissa ja muissa vähäisissä kiellon rikkomistapauksissa sovellettavaksi saattavat kuitenkin tulla toimenpiteistä luopumista koskevat säännökset (esitutkintaviranomaisia koskien esitutkintalain 3 luvun 9 §, syyttäjää koskien oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 ja 8 § ja tuomioistuimia koskien rikoslain 6 luvun 12 §).

Pykälän rangaistusasteikko tarkoittaisi sitä, että maahantulokiellon rikkomisesta voitaisiin tuomita nykyistä huomattavasti ankarampia rangaistuksia. Nykyisin maahantulokiellon rikkominen lähes poikkeuksetta katsotaan ulkomaalaisrikkomukseksi, josta voidaan tuomita vain sakkoo. Enintään yhden vuoden vankeusrangaistuksen määräämistä mahdollistavaa valtionrajarikosta koskevaa säännöstä sovelletaan harvoin. Lievästä valtionrajarikoksesta voidaan tuomita vain sakkoo.

Sakosta enintään yhden vuoden vankeusrangaistukseen ulottuva rangaistusasteikko lähtökohdallisesti mahdollistaisi vankeusrangaistuksen tuomitsemisen kaikissa tapauksissa. Vastaavan rangaistusasteikon omaavista rikoksista kuitenkin oikeuskäytännön mukaan tuomitaan pääsääntöisesti sakkoo. Vankeusrangaistuksen tuomitseminen maahantulokiellon rikkomisestakin edellyttäisi tekoon liittyviä tavanomaisesta poikkeavia paheksuttavia piirteitä.

Rangaistuslajin valinnassa ja rangaistuksen mittaamisessa on otettava huomioon rikoslain 6 luvun 4 §:n yleisperiaate, jonka mukaan rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttamiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. Näiden rangaistuksen määräämisperusteiden valossa paheksuttavimpina voidaan pitää toistuvia maahantulokiellon rikkomisia sekä tilanteita, joissa tekijä rikkoo kieltoa nimenomaisesti tarkoituksessa tehdä rikoksia Suomessa. Nämä tilanteet saattavat myös yhtyä samassa tapauksessa. Teon moitittavuutta ja tekijän syyllisyyttä arvioitaessa merkitystä saattaa olla myös maahantulokieltoon johtaneilla syillä. Erityisesti tämä liittyy käännättämisen tai karkottamisen perusteena olevaan rikolliseen tai muuten vaaralliseen toimintaan.

Toistuvissa maahantulokiellon rikkomisissa saattaa lisäksi tulla sovellettavaksi rikoslain 6 luvun 5 §:n 5 kohta. Sen mukaan rangaistuksen koventamisperuste on tekijän aikaisempi rikollisuus, jos sen ja uuden rikoksen suhde rikosten samankaltaisuuden johdosta tai muuten osoittaa tekijässä ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Rikoslain 6 luvun 3 §:n 3 momentin mukaan rangaistuksen mittaamisessa sovellettavilla koventamisperusteilla voi olla vaikutusta myös rangaistuslajin valinnassa eli tässä tapauksessa valinnassa sakon ja vankeuden välillä.

Yleisperustelujen jaksossa 2.4.3 on käsitelty käännättämistä ja karkottamista koskevia tilanteita, pakolaisuuden perusteella tapahtuvaan turvapaikan tai oleskeluluvan hakemiseen liittyviä tilanteita sekä tilanteita, joissa maahantulokiellon rikkoja on ollut ihmiskaupparikoksen kohteena. Näiltä osin tilanne säilyisi lainsäädännöllisesti sellaisena kuin se on nykyisin maahantulokiellon rikkomisiin lähes poikkeuksetta sovellettavan ulkomaalaislain 185 §:n mukaan. Ehdotettavaan pykälään ei nykyisestä valtionrajarikosta koskevasta rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentista poiketen otettaisi näitä tilanteita koskevaa rangaistuksen tuomitsemista koskevaa poikkeussäännöstä. Maahantulokiellon rikkomisesta voitaisiin tuomita rangaistus, vaikka siihen syyllistynyt ulkomaalainen käännytetään tai karkotetaan maasta.

Pakolaisten kohdalla ovat ilman maahantulokiellon rikkomista koskevassa säännöksessä olevaa rajoitusperustettakin merkityksellisiä Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja siihen liittyvään pakolaisten oikeusasemaa koskevaan pöytäkirjaan liittyvät näkökohdat, erityisesti yleisperusteluissa käsitelty yleissopimuksen 31 artikla rankaisutoimenpiteisiin ryhtymättä jättämisestä laittoman maahan saapumisen johdosta. Yleissopimus ja pöytäkirja on saatettu laintasoisina voimaan Suomessa. Artiklan 1 kappaleen mukaan rankaisutoimenpiteisiin ryhtymättä jättäminen edellyttää, että pakolainen tulee suoraan maasta,

missä hänen elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna 1 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Lisäksi kappale velvoittaa rankaisemattomuuteen silloin, kun pakolainen ilmoittautuu viipymättä viranomaisille ja esittää hyväksyttävii syytä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulleen. Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2013:21 perusteella rankaisemattomuus voi ulottua myös maahan tulemisen yhteydessä tehtyihin rikoksiin.

Ihmiskaupan uhrien osalta on otettava huomioon laintasoisena Suomea velvoittava ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen 26 artikla, vaikka ihmiskaupan uhreihin liittyvää rangaistuksen tuomitsemista koskevaa rajausta ei erikseen ehdoteta mainittavaksi pykälässä. Laittomaan toimintaan pakotettujen rankaisemattomuutta koskeva määräys on myös ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 8 artiklassa. Ihmiskaupan uhrien osalta on otettava huomioon myös periaate, jonka mukaan pakotettuna toiminut rikoksenteikijä voi jäädä rankaisematta toisintoimimismahdollisuuden puuttumisen vuoksi. Myös tällaisissa tilanteissa toimenpiteistä luopumissäännökset saattavat mahdollistaa sen, että asia ei etene rikosprosessissa tai että rangaistusta ei tuomita.

7 c §. Alueloukkaus. Pykälään siirrettäisiin muuttamattomina nykyisin 7 b §:ssä olevat alueloukkausta koskevat säännökset.

1.2 Ulkomaalaislaki

185 §. Ulkomaalaisrikkomus. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että siitä poistetaan 4 kohta. Mainitun kohdan mukaan ulkomaalaisrikkomuksesta tuomitaan ulkomaalainen, joka tahallaan tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Jatkossa tällaiset teot käsiteltäisiin rikoslain 17 luvun 7 b §:n mukaisina maahantulokiellon rikkomisina.

2 VOIMAANTULO

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS

Esityksessä ehdotetaan rikoslain 17 lukuun lisättäväksi uusi 7 b § maahantulokiellon rikkomisesta. Mainittuun rikokseen syyllistyisi se, joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentissa tai 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto. Uuden rangaistussäännöksen mukaan maahantulokiellon rikkomisesta tuomittaisiin sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Vastaava rangaistusasteikko on rikoslain 17 luvun 7 §:ssä rangaistavaksi säädetyllä valtionrajarikoksella, jonka piiriin maahantulokiellon rikkomisten on alun perin tarkoitettu kuuluvan. Nykyisin maahantulokiellon rikkomiseen sovelletaan lähes yksinomaan ulkomaalaisrikkomusta koskevaa ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 4 kohtaa, jonka nojalla voidaan tuomita vain sakkorangaistus.

Esityksessä ei ehdoteta rangaistavan käyttäytymisen alan muuttamista tai laajentamista. Lain-säädäntöä selkeytetään keskittämällä maahantulokiellon rikkomista koskeva sääntely yhteen rangaistussäännökseen. Samalla tunnusmerkistön kirjoitustapa muuttuu.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 26/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 26/2014 vp, s. 2/II). Ehdotettu rikos-tunnusmerkistö on kuvailtu tekotavaltaan täsmällisesti.

Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II ja PeVL 26/2014 vp, s. 2/II). Maahantulokiellon rikkomiset ilmenevät pahetsuttavuudeltaan eritasoisina rikoksina, mikä edellyttää mahdollisuutta tuomita esimerkiksi toistuvista maahantulokiellon rikkomisista tai tekijän motiivin kannalta erityisen moitittavista teoista (esimerkiksi kiellon rikkominen rikosten tekemisen tarkoituksessa) vankeutta. Yhden vuoden enimmäisvankeusrangaistus on oikeassa suhteessa maahantulokiellon rikkomisen ilmenemismuotoihin. Enimmäisrangaistukseen on päädytty vertailemalla muiden rikosten rangaistusasteikkoihin.

Lakiehdotusten hyväksymiselle ei ole perustuslaista johtuvia esteitä ja ne voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

LAKIEHDOTUKSET

1.

L a k i

rikoslain 17 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 §:n 1 momentti ja 7 b §, sellaisina kuin ne ovat, 7 §:n 1 momentti laissa 146/2014 ja 7 b § laissa 756/2000, sekä
lisätään 17 lukuun uusi 7 c § seuraavasti:

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

7 §

Valtionrajarikos

Joka

- 1) ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai vastoin lakiin perustuvaa muuta kieltoa kuin maahantulokieltoa,
 - 2) muuten rikkoo rajan ylittämisestä annettuja säännöksiä tai
 - 3) oleskelee tai liikkuu rajavyöhykkeellä tai ryhtyy siellä kiellettyyn toimeen rajavartiolain 51 §:n vastaisesti tai ilman mainitun lain 52 §:ssä edellytettyä lupaa,
 on tuomittava *valtionrajarikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.
-

7 b §

Maahantulokiellon rikkominen

Joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty ulkomaalaislain (301/2004) 150 §:n 1 momentissa tai 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto, on tuomittava *maahantulokiellon rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

7 c §

Alueloukkaus

Vieraan valtion sotilas taikka vieraan valtion valtionaluksen tai valtioniilma-aluksen päällikkö, joka

- 1) rikkoo aluevalvontalain (755/2000) sen 44 §:ssä tarkoitetulla tavalla,
- 2) rikkoo aluevalvontalain 4—9 §:n säännöksiä Suomen alueelle tulosta ja maassa oleskelusta tai
- 3) rikkoo aluevalvontalain 10 §:n nojalla myönnettyssä luvassa annettuja lupamääräyksiä, on tuomittava *alueloukkauksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Alueloukkausta koskevassa asiassa syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta ja tuomioistuin rangaistuksen tuomitsematta, jos alueloukkaus on saatu välittömästi keskeytetyksi tai jos siihen syyllistynyt on teon vuoksi käännytetty tai karkotettu maasta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ .

2.

L a k i**ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 185 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa
 49/2017, seuraavasti:

185 §

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka tahallaan

- 1) oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti,
- 2) oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa tai
- 3) jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden, 120 a §:n nojalla määrätyn asumisvelvollisuuden, 120 b §:n nojalla määrätyn lapsen asumisvelvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan,
 on tuomittava *ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon.

Tämä laki tulee voimaan _____
 päivänä _____ kuuta 20 ____.

Helsingissä _____ päivänä _____ kuuta 20 ____

Pääministeri

JUHA SIPILÄ

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström

LIITE**RINNAKKAISTEKSTIT****1.****L a k i****rikoslain 17 luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 §:n 1 momentti ja 7 b §, sellaisina kuin ne ovat, 7 §:n 1 momentti laissa 146/2014 ja 7 b § laissa 756/2000, sekä
lisätään 17 lukuun uusi 7 c § seuraavasti:

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

Voimassa oleva laki

7 §

Valtionrajarikos

Joka

- 1) ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai vastoin lakiin perustuvaa kieltoa,
 - 2) muuten rikkoo rajan ylittämistä annettuja säännöksiä tai
 - 3) oleskelee tai liikkuu rajavyöhykkeellä tai ryhtyy siellä kiellettyyn toimeen rajavartiolain 51 §:n vastaisesti tai ilman mainitun lain 52 §:ssä edellytettyä lupaa,
 on tuomittava *valtionrajarikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.
-

Ehdotus

7 §

Valtionrajarikos

Joka

- 1) ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa tai muualta kuin

luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai vastoin lakiin perustuvaa *muuta* kieltoa kuin maahantulokieltoa,

2) muuten rikkoo rajan ylittämisestä annettuja säännöksiä tai

3) oleskelee tai liikkuu rajavyöhykkeellä tai ryhtyy siellä kiellettyyn toimeen rajavartiolain 51 §:n vastaisesti tai ilman mainitun lain 52 §:ssä edellytettyä lupaa,

on tuomittava *valtionrajarikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Voimassa oleva laki

(uusi)

Ehdotus

7 b §

Maahantulokiellon rikkominen

*Joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty ulkomaalaislain (301/2004) 150 §:n 1 momentissa tai 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto, on tuomittava **maahantulokiellon rikkomisesta** sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.*

Voimassa oleva laki

7 b §

Alueloukkaus

Vieraan valtion sotilas taikka vieraan valtion valtionaluksen tai valtioniilma-alueen päällikkö, joka

1) rikkoo aluevalvontalakia (755/2000) sen 44 §:ssä tarkoitetulla tavalla,

2) rikkoo aluevalvontalain 4—9 §:n säännöksiä Suomen alueelle tulosta ja maassa oleskelusta tai

3) rikkoo aluevalvontalain 10 §:n nojalla myönnettyssä luvassa annettuja lupamääräyksiä, on tuomittava *alueloukkauksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Alueloukkausta koskevassa asiassa syyttäjää saa jättää syytteen nostamatta ja tuomioistuimien rangaistuksen tuomitsematta, jos alueloukkaus on saatu välittömästi keskeytetyksi tai jos siihen syyllistynyt on teon vuoksi käännytetty tai karkotettu maasta.

Ehdotus

7 c §

Alueloukkaus

Vieraan valtion sotilas taikka vieraan valtion valtionaluksen tai valtioniilma-alueen päällikkö, joka

- 1) rikkoo aluevalvontalakea (755/2000) sen 44 §:ssä tarkoitetulla tavalla,
 - 2) rikkoo aluevalvontalain 4—9 §:n säännöksiä Suomen alueelle tulosta ja maassa oleskelusta tai
 - 3) rikkoo aluevalvontalain 10 §:n nojalla myönnettyssä luvassa annettuja lupamääräyksiä, on tuomittava *alueloukkauksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.
- Alueloukkausta koskevassa asiassa syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta ja tuomioistuimien rangaistuksen tuomitsematta, jos alueloukkaus on saatu välittömästi keskeytetyksi tai jos siihen syyllistynyt on teon vuoksi käännytetty tai karkotettu maasta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____ .

2.

L a k i**ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 185 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa
 49/2017, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

185 §

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka tahallaan

- 1) oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti,
- 2) oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa,
- 3) jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden, 120 a §:n nojalla määrätyn asumisvelvollisuuden, 120 b §:n nojalla määrätyn lapsen asumisvelvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan tai
- 4) tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokiello yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä,
 on tuomittava *ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon.

Ehdotus

185 §

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka tahallaan

- 1) oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti,
- 2) oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa tai
- 3) jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden, 120 a §:n nojalla määrätyn asumisvelvollisuuden, 120 b §:n nojalla määrätyn lapsen asumisvelvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan,
 on tuomittava *ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ .