

# Luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain 17 luvun ja ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta

Lausuntotiivistelmä



Mietintöjä ja lausuntoja 30/2017

Luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain 17 luvun  
ja ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta

Lausuntotiivistelmä



Oikeusministeriö

ISBN: 978-952-259-597-3 (nid.)

ISBN: 978-952-259-598-0 (pdf)

Helsinki 2017

## Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	6.6.2017	
Tekijät	Janne Kanerva		
Julkaisun nimi	Luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain 17 luvun ja ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta Lausuntotiivistelmä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 30/2017		
Diaari/hankenumero	OM 17/41/2016	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN painettu	978-952-259-597-3	ISSN painettu	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-598-0	ISSN PDF	1798-7105
URN-osoite	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-598-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-598-0</a>		
Sivumäärä	28	Kieli	suomi
Asiasanat	maahantulokiellon rikkominen, valtionrajarikos, ulkomaalaisrikkomus, rikosoikeus		
<p><b>Tiivistelmä</b> Oikeusministeriö lähetti 26 viranomaiselle ja yhteisölle 17.3.2017 lausuntopyyntön luonnoksesta hallituksen esitykseksi rikoslain 17 luvun ja ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta. Esitysluonnos sisältää ehdotukset maahantulokiellon rikkomista koskeviksi lainsäädäntömuutoksiksi, joiden mukaan rikoslain 17 lukuun lisättäisiin uusi 7 b §.</p> <p>Lausuntopyyntöön saatiin vastaus 20 taholta. Niistä yksi ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa asiassa. Muuten lausuntopalautte oli yleisesti ottaen luonnosta pääosin kannattavaa tai siihen muuten myönteisesti suhtautuvaa. Lausunnonantajat pitivät yleisesti ottaen uuden maahantulokiellon rikkomista koskevan rangaistussäännöksen säätämistä tarpeellisenä. Yksi lausunnonantaja katsoi, että ei ole tarpeen säätää kokonaan uutta rangaistussäännöstä, mutta senkin mielestä voimassa olevaa lainsäädäntöä on syytä selkeyttää.</p> <p>Valtaosalla lausunnonantajista ei ollut huomautettavaa ehdotetun uuden rangaistussäännöksen sisällöstä. Kolmen lausunnonantajan mukaan rangaistussäännökseen on lisättävä valtionrajarikosta koskevassa rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentissa oleva pakolaisia koskeva rangaistavuutta rajoittava lauseke. Yhden lausunnonantajan mukaan rangaistussäännöksen on katettava muutkin kuin Suomen määrämät Suomea koskevat maahantulokiellot.</p> <p>Uuteen rangaistussäännökseen ehdotettua rangaistusasteikkoa (sakko–yksi vuosi vankeutta) pidettiin pääosin perusteltuna. Kaksi lausunnonantajaa kyseenalaisti vankeusrangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuuden kaikissa tapauksissa. Yksi lausunnonantaja katsoi, että enimmäisrangaistukseksi tulisi säätää kaksi vuotta vankeutta.</p> <p>Lausunnoissa yleisesti todetaan, että ehdotetut lainmuutokset lisäisivät viranomaisten työmäärää. Joissakin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota rangaistusasteikon vaikutuksiin käytössä oleviin pakkokeinoihin.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> , <a href="http://www.oikeusministerio.fi">www.oikeusministerio.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	6.6.2017	
Författare	Janne Kanerva		
Publikationens titel	Utkast till regeringens proposition om att ändra 17 kap. i strafflagen och 185 § i utlänningslagen. Sammanfattning av utlåtandena		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 30/2017		
Diarie- /projektnummer	OM 17/41/2016	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN tryckt	978-952-259-597-3	ISSN tryckt	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-598-0	ISSN PDF	1798-7105
URN-adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-598-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-598-0</a>		
Sidantal	28	Språk	finska
Nyckelord	brott mot inreseförbud, riksgränsbrott, utlänningsförseelse, straffrätt		
Referat	<p><b>Referat</b></p> <p>Justitieministeriet skickade 17.3.2017 en begäran om utlåtande till utkastet till regeringens proposition om ändring av 17 kap. i strafflagen och 185 § i utlänningslagen till 26 myndigheter och samfund. Utkastet innehåller förslag till ändringar av lagstiftningen om brott mot inreseförbud enligt vilka 17 kap. i strafflagen kompletteras med en ny 7 b §.</p> <p>Begäran om utlåtande fick 20 svar. En svarande meddelade att den inte hade något att yttra sig om i ärendet. I övrigt var responsen i allmänhet för utkastet eller positivt inställd till det.</p> <p>De som avgav utlåtanden ansåg i allmänhet att det var nödvändigt att stifta om en ny straffbestämmelse om brott mot inreseförbud. En givare av utlåtanden ansåg att det inte är nödvändigt att stifta om en helt ny straffbestämmelse men att den gällande lagstiftningen borde förtydligas.</p> <p>Största delen av dem som gav utlåtanden hade inget att anmärka om innehållet i den nya straffbestämmelsen. Enligt tre givare av utlåtanden bör straffbestämmelsen kompletteras med en straffbegränsande klausul för flyktingar när det gäller riksgränsbrott enligt 17 kap. 7 § 2 mom. i strafflagen. Enligt en givare av utlåtanden bör straffbestämmelsen omfatta även andra inreseförbud än de som Finland förordnat och som gäller i Finland.</p> <p>Den föreslagna straffskalan för den nya straffbestämmelsen (böter – ett års fängelse) ansågs på det stora hela vara motiverad. Två givare av utlåtanden ifrågasatte möjligheten att utdöma fängelsestraff i samtliga fall. En givare av utlåtanden ansåg att det högsta straffet borde vara två år i fängelse.</p> <p>Generellt sett konstateras det i utlåtandena att de föreslagna lagändringarna ökar myndigheternas arbetsmängd. I vissa utlåtanden fästes uppmärksamhet vid straffskalans konsekvenser för de tillgängliga tvångsmedlen.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/ distribution	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> , <a href="http://www.justitieministeriet.fi">www.justitieministeriet.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Sisältö

1.	Johdanto.....	8
1.1	Hallituksen esityksen luonnos .....	8
1.2	Pyydetyt ja saadut lausunnot .....	9
2.	Lausuntopalautteen yleiskuvaus .....	11
3.	Lausunnoissa yleisesti todettu .....	13
4.	Uuden rangaistussäännöksen säätämistarve .....	15
5.	Uuden rangaistussäännöksen sisältö .....	17
6.	Rangaistusasteikko .....	20
7.	Esityksen vaikutukset .....	23

# 1. Johdanto

## 1.1 Hallituksen esityksen luonnos

Hallituksen 11.9.2015 hyväksymissä hallituksen maahanmuuttopoliittisissa toimenpiteissä todettiin eräänä kansallisena toimenä se, että ulkomaalaiselle määrätyn maahantulokiellon rikkomuksen seuraamuksena tulisi olla mahdollisesti myös vankeusrangaistus kuten muissa Pohjoismaissa. Hallituksen 8.12.2015 julkistaman turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman mukaan maahantulokiellon rikkomisesta säädetään seuraamukseksi vankeusrangaistus.

Todettujen kirjausten johdosta oikeusministeriössä valmisteltiin yhteistyössä sisäministeriön ja sen hallinnonalan viranomaisten kanssa luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain 17 luvun ja ulkomaalaislain 185 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esityksen luonnoksesta ilmenee, että maahantulokiellon rikkomisesta voidaan tapauksesta riippuen määrätä rangaistus valtionrajarikosta (rikoslain 17 luvun 7 §), lievää valtionrajarikosta (rikoslain 17 luvun 7 a §) tai ulkomaalaisrikkomusta (ulkomaalaislain 185 §) koskevien säännösten perusteella. Käytännössä maahantulokiellon rikkomiseen sovelletaan kuitenkin lähes poikkeuksetta ulkomaalaislain rikkomussäännöstä, joka mahdollistaa vain sakkorangaistuksen määräämisen. Valtionrajarikoksesta voidaan määrätä sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta ja lievästä valtionrajarikoksesta sakkoa.

Hallituksen esityksen luonnoksessa katsotaan, että 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 määrätä vankeusrangaistus, tulee pääsääntöisesti säätää rikoslaissa.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan, että rikoslain 17 lukuun lisätään 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 maahantulokiello. Rangaistukseksi tuomittaisiin sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta.

Nykyisin rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä säädetään rangaistavaksi alueloukkaus. Sitä koskevat säännökset siirrettäisiin muuttamattomina luonnoksen mukaan rikoslain 17 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.

Hallituksen esityksen luonnoksen perusteella lainsäädäntömuutoksista aiheutuisi taloudellisia vaikutuksia poliisi-, rajavartio- ja syyttäviviranomaisten sekä tuomioistuinten työmäärän lisääntymisen kautta. Lisäkustannusten määrä riippuu siitä, voidaanko maahantulokiellon rikkomisia käsitellä uudistettavana olevassa sakkomenettelyssä. Jos kaikki maahantulokiellon rikkomiset menisivät käsiteltäviksi täydessä esitutkinassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuinkäsittelyssä, siitä aiheutuisi luonnoksen mukaan vuosittain esitutkintaviranomaisille 84 000 euron kustannukset, syyttäjälaitokselle noin 102 000 euron kustannukset ja tuomioistuimille noin 259 000 euron kustannukset. Jos maahantulokiellon rikkomiset voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä, luonnoksen mukaan vankeusrangaistuksen mahdollisen määräämisen takia sakkomenettelyn ulkopuolelle jäävistä teoista aiheutuisi enimmillään noin viidesosa mainituista kustannuksista.

## 1.2 Pyydetyt ja saadut lausunnot

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausunto 26 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausunto saatiin 20 taholta. Lausunto pyydettiin seuraavilta tahoilta (tähdellä (\*) merkityt antoivat lausunnon):

Amnesty International – Suomen osasto ry (\*)  
Eduskunnan oikeusasiamies  
Etelä-Karjalan kärjäoikeus (\*)  
Helsingin hovioikeus  
Helsingin poliisilaitos  
Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto (\*)  
Keskusrikospoliisi (\*)  
Maahanmuuttovirasto (\*)  
Oikeusministeriö/kriminaalipoliittinen osasto  
Oikeusministeriö/oikeushallinto-osasto (\*)  
Pakolaisneuvonta ry (\*)  
Poliisihallitus (\*)  
Rajavartiolaitoksen esikunta (\*)  
Sisäministeriö  
Sosiaali- ja terveysministeriö (\*)  
Suomen Asianajajaliitto (\*)  
Suomen Pakolaisapu ry  
Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry  
Suomen Syyttäjäyhdistys ry (\*)  
Suomen tuomariliitto ry (\*)  
Ulkoasiainministeriö (\*)  
Valtakunnansyyttäjänvirasto (\*)  
Valtioneuvoston oikeuskansleri (\*)  
Valtiovarainministeriö (\*)  
Vantaan kärjäoikeus (\*)  
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto (\*)

Lisäksi lausunnon antoi Matti Lintula.

## 2. Lausuntopalautteen yleiskuvaus

Huomattava osa lausunnon antajista kannattaa hallituksen esityksen luonnosta pääosin tai kokonaan taikka niillä ei ole siitä huomauttamista. Vain yksi lausunnonantajista nimenomaisesti toteaa, että se ei kannata luonnosta (Pakolaisneuvonta ry). Amnesty International – Suomen osasto ry toteaa, että maahanmuutto-oikeuden aihepiiriin kuuluvassa lainvalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota kansainvälisiin lähteisiin ja velvoitteisiin.

Lausunnonantajat pitävät yleisesti ottaen uuden maahantulokiellon rikkomista koskevan rangaistussäännöksen säätämistä tarpeellisena. Yksi lausunnonantaja katsoo, että ei ole tarpeen säätää kokonaan uutta rangaistussäännöstä, mutta senkin mielestä voimassaolevaa lainsäädäntöä on syytä selkiyttää (Pakolaisneuvonta ry).

Valtaosalla lausunnonantajista ei ole huomautettavaa ehdotetun uuden rangaistussäännöksen sisällöstä. Amnesty International – Suomen osasto ry:n, Pakolaisneuvonta ry:n ja Suomen tuomariliitto ry:n mukaan rangaistussäännökseen on lisättävä valtionrajarikosta koskevassa rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentissa oleva pakolaisia ja ihmiskaupan uhreja koskeva rangaistavuutta rajoittava lauseke. Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota maahantulokiellon oikeusvaikutusten alkamisen tulkinnanvaraisuuteen. Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan rangaistussäännöksen on katettava muutkin kuin Suomen määräämät Suomea koskevat maahantulokiellot. Suomen Asianajajaliitto ei pidä perusteltuna maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuuden soveltamisalan laajentamista niin, että kiellon rikkomisesta rangaistaisiin sen määräämisperusteesta riippumatta.

Ehdotettua rangaistusasteikkoa pidetään pääosin perusteltuna ja riittävänä. Keskusrikospoliisin mukaan ehdotettu asteikko on ehdoton minimi. Pakolaisneuvonta ry kyseenalaistaa vankeusrangaistuksen mahdollistamisen tarpeellisuuden. Poliisihallituksen mukaan enimmäisrangaistukseksi tulisi säätää kaksi vuotta vankeutta. Suomen Asianajajaliiton mukaan voidaan kysyä, onko kaikkiin maahantulokiellon rikkomisiin tarpeen kohdistaa moitearvostelu, joka mahdollistaa vankeusrangaistuksen tuomitsemisen.

Lausunnoissa yleisesti todetaan, että ehdotetut lainmuutokset lisääisivät poliisi-, rajavartio- ja syyttäväviranomaisten ja tuomioistuinten työmäärää ja että vaikutukset riippuvat siitä, tuleeko maahantulokiellon rikkominen sakkomenettelyn uudistamisen yhteydessä sen piiriin. Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto katsoo olevan syytä pohdita, tulisiko lainmuutoksen voimaantulo sovittaa yhteen sakkomenettelyn uudistamisen kanssa. Pakolaisneuvonta ry pitää luonnoksen vaikutusarviointia puutteellisena ja haluaa kiinnittää huomiota mahdollisuuteen, että lakiluonnoksen tosiasiallinen peruste on hallituksen halu laajentaa pakkokeinojen käyttöä ulkomaalaisasioissa. Suomen Asianajaliitto kiinnittää huomiota siihen, että enimmäisrangaistuksen ankaroittamisella on vaikutusta käytössä oleviin pakkokeinoihin ja että kieltoon määrätyn tiedossa on oltava kiellon merkitys ja rikkomisen vaikutukset. Suomen Syyttäjäyhdistys ry:n mukaan syyttäjälaitokselle on saatava asian vaatima taloudellinen lisäresurssi. Suomen tuomariliitto ry:n mukaan ylioptimiselta vaikuttaa arvio, jonka mukaan valtaosa jutuista olisi käsiteltävissä kirjallisessa menettelyssä. Valtionvarainministeriön mukaan uudistukset on toteutettava valtiontalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

### 3. Lausunnoissa yleisesti todettu

Hallituksen esityksen luonnosta kannattavat pääosin tai kokonaan taikka niillä ei ole siitä huomauttamista: Etelä-Karjalan kärjäoikeus, Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto, keskusrikospoliisi, oikeusministeriön oikeushallinto-osasto, Suomen Syyttäjähdistys ry, ulkoasiainministeriö, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, oikeuskanslerinvirasto, Valtakunnansyyttäjänvirasto ja Matti Lintula.

Luonnosta osittain kannattavat Suomen Asianajajaliitto ja Vantaan kärjäoikeus.

Luonnosta ei kannata Pakolaisneuvonta ry.

Luonnokseen eivät yleisesti ota kantaa Amnesty International – Suomen osasto ry, Maahanmuuttovirasto ja valtionvarainministeriö, jotka vain kommentoivat eräitä yksityiskohtia.

Amnesty International – Suomen osasto ry toteaa, että maahanmuutto-oikeuden aihepiiriin kuuluvassa lainvalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota kansainvälisiin lähteisiin ja velvoitteisiin. Lausunnolla oleva luonnos on hyvä esimerkki lainvalmistelusta, joka tässä suhteessa jättää toivomisen varaa. Jokaisessa hallituksen esityksessä on käsiteltävä asiaan liittyvät kansainväliset sopimusveloitteet, velvoitteista annetut auktoritatiiviset tulkinnat (esimerkiksi oikeuskäytäntö ja valvontaelinten neuvoo antavat mielipiteet) ja tarvittaessa myös oikeuskirjallisuus. Euroopan unionin oikeudesta seuraavat veloitteet on myös kirjattava esitykseen samaten kuin komission mahdollisesti antamat tulkintaohjeet, EU-tuomioistuimen ratkaisut ja EU:n perusoikeuskirjan veloitteet.

Poliisihallituksen mukaan hallituksen esitys ja siihen kirjatut ehdotukset ovat oikeasuuntaisia ja kannatettavia.

Rajavartiolaitoksen esikunta toteaa lausunnosta ilmenevin täsmennyksin, että rajavartio-osasto on osallistunut esityksen valmisteluun ja sen näkemykset on esityksessä huomioitu.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ilmoittanut, ettei sillä ole lausuttavaa tässä asiassa.

Suomen tuomariliitto ry pitää esityluonnosta ja sen tavoitteita yleisesti ottaen kannattavina.

## 4. Uuden rangaistussäännöksen säätämistarve

**Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston** mukaan luonnoksessa esitetty muutos on tarpeellinen. Muutoksen jälkeen maahantulokiellon rikkomista koskeva sääntely olisi rikoslaisissa yksiselitteisenä ja selkeänä.

**Keskusrikospoliisi** pitää uuden rangaistussäännöksen säätämistä tarpeellisena, koska nykyinen oikeustila on käytännössä osoittautunut melko tehottomaksi. Myös muiden Pohjoismaiden kiristynyt lainsäädäntö edellyttää vastaavia toimia Suomelta.

**Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston** mukaan luonnoksessa esitetty muutos on tarpeellinen, koska se selkeyttää maahantulokiellon rikkomista koskevaa sääntelyä. Tämän voi katsoa palvelevan sekä viranomaisia että niitä henkilöitä, joihin maahantulokielto on kohdistettu.

**Pakolaisneuvonta ry:n** mukaan ei ole tarpeen säätää kokonaan uutta rangaistussäännöstä, mutta voimassaolevaa lainsäädäntöä on syytä selkiyttää. Epäselväksi jää, miksi rikoslain 17 luvun 7 §:n valtionrajarikosta ei voida soveltaa maahantulokiellon rikkomistilanteessa.

**Poliisihallituksen** mukaan oikeasuuntaista ja kannatettavaa on erityisesti maahantulokiellon rikkomisen irrottaminen ulkomaalaisrikkomuksesta erilliseksi kriminalisoinniksi ja kriminalisoinnin siirtäminen ulkomaalaislaista rikoslakiin.

**Suomen Syyttäjähdistys ry:n** mukaan luonnoksessa ehdotettu muutos lainsäädäntöön on ehdotuksessa esitetyin perustein tarpeellinen. Muutoksen jälkeen maahantulokiellon rikkomista koskeva sääntely olisi rikoslaisissa selkeää ja yksiselitteistä.

**Suomen tuomariliitto ry:n** mukaan esitettyä rangaistussäännöstä voidaan pitää tarpeellisena. On toivottavaa, että maahantulokiellon rikkomisesta aiheutuva seuraamus ilmenisi jatkossa ainoastaan rikoslaista.

**Valtakunnansyyttäjävirasto** pitää hyvänä lainsäädännön selkeyttämistä ehdotetulla tavalla.

**Vantaan käräjäoikeuden** mukaan esitetty rangaistussäännös on tarpeellinen. Valtionrajarikoksesta, lievästä valtionrajarikoksesta ja ulkomaalaisrikkomuksesta säädetyt rangaistusseuraamukset eroavat toisistaan. Esitetty rikoslain 17 luvun 7 b § selkeyttää tilannetta. Maahantulokiellon rikkomiset ovat viime vuosina merkittävästi lisääntyneet ja osalla kiellonrikkajista menettely on toistuvaa.

**Matti Lintulan** mukaan vankilarangaistuksen käyttömahdollisuus esimerkiksi terroristikytköksistä epäillyn, maahantulokiellon omaavan henkilön tapauksessa voi ennaltaehkäistä terroritekoja Suomessa.



## 5. Uuden rangaistussäännöksen sisältö

**Amnesty International – Suomen osasto ry** katsoo, että laissa on tarkennettava, ettei rangaistusta sovelleta pakolaisyleissopimuksen artikla 31(1) pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin. Ehdotettuun 7 b §:ään tulee lisätä sama lauseke, joka tällä hetkellä on rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentissa. Luonnosta on syytä selkeyttää ja syventää siltä osin, miten lainsäädäntöä tullaan toimeenpanemaan sellaisiin maahantulokieltoon määrättyihin henkilöihin, jotka usemman vuoden jälkeen saattavat uudestaan hakea turvapaikkaa Suomesta. Turvapaikanhakijoiden kannalta olennainen on pakolaisyleissopimuksen edellä todettu kohta, jossa viitataan henkilöihin, jotka tulevat suoraan maasta, missä heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna. Tällä tarkoitetaan käytännössä sellaista maata, mistä turvapaikanhakija on voinut saada suojelua. Siten on kiellettyä pitää rikosoikeudellisessa vastuussa turvapaikanhakijaa, joka on saapunut esimerkiksi sellaisen EU-jäsenvaltion kautta, missä turvapaikanhakijat eivät tällä hetkellä voi saada riittävää suojelua (esimerkiksi Kreikka ja Unkari).

**Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto** toteaa, että rikoksen tunnusmerkistö on kirjoitettu selvästi ja yksinkertaisesti.

**Keskusrikospoliisi** toteaa, että sillä ei ole lausuttavaa rangaistussäännöksen sisältöön.

**Maahanmuuttovirasto** toteaa, että maahantulokiellon oikeusvaikutusten alkamisajankohtaa ei ole nimenomaisesti säännelty ulkomaalaislaissa. Maahanmuuttovirasto on vakiintuneesti ja nykyistä ulkomaalaislakia valmistelleen hallituksen esityksen (HE 28/2003) yksittäisten mainintojen (s. 44 ja 84) mukaisesti määrännyt maahantulokiellon alkamaan maasta poistamispäätöksen tekopäivästä alkaen. Hallinto-oikeus on kuitenkin ainakin yksittäisessä ratkaisussa todennut, että maahantulokieltopäätös on täytäntöönpanokelpoinen vasta sen tultua lainvoimaiseksi. Koko Schengen-aluetta koskevasta maahantulokiellosta on myös päätöksen tekemisen yhteydessä välitetty kuulutus Schengen-tietojärjestelmään (SIS). Päätös ei kuitenkaan hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ole täytäntöönpanokelpoinen ennen päätöksestä tehdyn valituk-

sen ratkaisemista. Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että maahantulokiellon oikeusvaikutusten alkamisajankohtaa tarkasteltaisiin erikseen ja pohdittaisiin tarvetta ja mahdollisuutta säätää maahantulokiellon oikeusvaikutusten alkamisesta ulkomaalaislaissa.

**Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto** katsoo osittain ehdotetun pykälän perusteluihin viitaten, että tunnusmerkistö on selkeä ja yksiselitteinen.

**Pakolaisneuvonta ry:n** mukaan luonnoksessa todetaan valtionrajarikosta koskevaan rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momenttiin viitaten, että vastaava käännättäminen ja karkottamista koskeva tuomitsemisen esteperuste muuttaisi nykyistä tilannetta olennaisesti ja aiheuttaisi sen, että maahantulokiellon rikkomisesta ei voitaisi käytännössä määrätä juuri ollenkaan rangaistuksia. Luonnoksesta ei ilmene, millä perusteella tämä on ongelmallista. Luonnoksen mukaan Geneven pakolaissopimus ja Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskeva sopimus ovat jo laintasoisina voimassa, eikä niistä tarvitse erikseen säätää. Rikoslain sisäisen johdonmukaisuuden nimissä tämä ei ole hyväksyttävää, vaan ko. sopimukset tulee nostaa esiin samoin kuin valtionrajarikoksen yhteydessä.

**Poliisihallituksella** ei ole lisättävää, muutettavaa tai ehdotuksia rikoslakiin lisättäväksi ehdotetun rikoksen tunnusmerkistön suhteen.

**Rajavartiolaitoksen esikunta** toteaa, että voimassa olevan ulkomaalaislain säännöksessä rangaistavaksi on säädetty maahan saapuminen, kun henkilölle on määrätty maahantulokiello. Maahantulokiellon tulee koskea Suomea, mutta sen ei tarvitse olla Suomen määräämä. Viittaukset ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin ja 170 §:n 1 momentin aineellisiin säännöksiin maahantulokiellosta saattaisivat kaventaa rangaistavuuden alaa. Pykälässä tulisi viitata myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1987/2006 24 artiklaan maahantulon tai maassa oleskelun epäämistä koskevien kuulutusten tekemisen edellytyksistä toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmään. Vaihtoehtoisesti säännösviittauksista voitaisiin luopua kokonaan. Kyseessä olisivat maahantulokiellot, jotka ovat Schengenin tietojärjestelmässä tai yksinomaan Suomen kansallisessa tietojärjestelmässä (kansallinen maahantulokiello).

**Suomen Asianajajaliitto** kiinnittää huomiota siihen, että kiellon rikkomisesta rankaiseminen ei enää riippuisi maahantulokiellon määräämisen syystä. Ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin perusteella maahantulokiello voidaan määrätä myös tapauksissa, joissa hakija ei ole syyllistynyt rikokseen. Kielto voidaan esimerkiksi määrätä, jos on perusteltua aihetta epäillä hakijan tarkoituksena olevan ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuuden soveltamisalan laa-

jentaminen niin, että kiellon rikkomisesta rangaistaisiin sen määräämisperusteesta riippumatta, ei ole perusteltua.

**Suomen Syyttäjyhdistys ry:n** mukaan rikoksen tunnusmerkistö on kirjoitettu selvästi ja yksiselitteisesti.

**Suomen tuomariliitto ry:n** mukaan esitetty rikoslain 17 luvun 7 b §:n säännös maahantuloikiellon rikkomisesta on tunnusmerkistöltään selkeä, liitolla ei ole huomautettavaa tunnusmerkistön osalta. Tuomariliitto pitää kuitenkin rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momenttiin viitaten perusteltuna, että säännöksen soveltamisalasta rajattaisiin nimenomaisesti pois Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen tilanteet ja ihmiskaupan kohteita koskevat tilanteet.

**Valtakunnansyyttäjänvirastolla** ei ole tunnusmerkistön osalta huomautettavaa.

**Vantaan käräjäoikeuden** mukaan esitetty pykälä on tunnusmerkistöltään selkeä.

**Matti Lintula** vittaa lausunnossaan tapaukseen, jossa henkilöllä on tunnistettuja terroristikytköksiä tai hän ollut osallinen Suomen lain mukaan tulkittaviin rikoksiin Suomen ulkopuolella.

## 6. Rangaistusasteikko

**Amnesty International – Suomen osasto ry** toteaa, että Amnesty International ei pääsääntöisesti ota kantaa rangaistusasteikkoihin.

**Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston** mukaan aiempaa laajempi rangaistusasteikko antaa enemmän liikkumavaraa yksittäisen teon paheksuttavuutta arvioitaessa. Esitettyä rangaistusasteikkoa voi pitää perusteltuna.

**Keskusrikospoliisin** mukaan ehdotettu rangaistusasteikko on oikeansuuntainen mutta samalla ehdoton minimi. Rangaistusasteikko asettuu Pohjoismaisessa vertailussa edelleen lievimmäksi yhdessä Ruotsin vastaavan kanssa. On myös huomattava, ettei ehdotettu rangaistussäännös mahdollista esimerkiksi suunnitelmallisen tarkkailun tai televalvontatietojen käyttöä, jotka käytännössä olisivat toimivia työkaluja kyseisten rikosten tutkinnassa.

**Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto** toteaa, että luonnoksessa ei ole erikseen perusteltu sitä, minkä vuoksi sopivana enimmäisrangaistuksena on pidetty yhtä vuotta vankeutta eikä kuuden kuukauden vankeutta. Ilmeisesti merkitystä on ollut sillä, että muissa Pohjoismaissa ja Saksassa enimmäisrangaistus on ollut yhdestä kolmeen vuoteen vankeutta. Laajempi rangaistusasteikko antaa luonnollisesti myös enemmän liikkumavaraa yksittäisen teon paheksuttavuuden kannalta. Esitettyä rangaistusasteikkoa voi kokonaisuudessaan pitää perusteltuna.

**Pakolaisneuvonta ry** toteaa, että luonnoksen mukaan on vaikea arvioida, missä määrin rangaistusasteikon ankaroittaminen ehkäisisi maahantulokiellon rikkomisia. Luonnoksen mukaan rikoslainsäädännön ennaltaehkäisevä vaikutus riippuu rangaistuksen ankaruutta enemmän kiinnijäämisriskistä ja rankaisemisen todennäköisyydestä, ja rangaistusten kiristämisellä ei yleensä ole havaittavaa vaikutusta rikollisuuden määrään. Tämä huomioiden on aiheellista kyseenalaistaa vankeusrangaistuksen tarpeellisuus. Perusteita ei ole myöskään esitetty sille, miksi ankaroittaminen on tarpeen sakkorangaistuksesta suoraan vuoden vankeusrangaistukseen. Asiassa on huomioitava, että maahantulokiellon rikkomisena olisi rangaistavaa Suomeen tuleminen ilman

sinänsä tästä aiheutuva vahinko tai muuta haitallista seuraamusta. Tilanne säilyisi suurelta osin samankaltaisena kuin nykyisin, kun maahantulokiellon rikkomisista rangaistaan pääosin sakolla ulkomaalaisrikkomuksena. Peruste siitä, että jotta koventamisperusteella olisi väliä rangaistuslajin valinnassa, rangaistusasteikon on mahdollistettava myös vankeusrangaistuksen määrääminen, on kestävä ja johtaisi päätelmään, että jokaisesta rikoksesta tulisi olla mahdollista tuomita vankeusrangaistus. Perusteluja ei ole esitetty myöskään sille, miksei rangaistusta määrättäessä nykyisin kyettäisi huomioimaan rikoslain 6 luvun 4 §:n mukaisesti teon vaikuttumia ja tekijän syyllisyyttä.

**Poliisihallitus** on huolissaan siitä, onko ehdotus rangaistusasteikosta riittävä esityksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Rangaistuksen korottamisella enintään kahden vuoden vankeuden tasolle voitaisiin mahdollisesti estää tuhansia rikoksia vuodessa. Yhden vuoden enimmäisrangaistus on linjassa Ruotsissa säädetyin rangaistusasteikon kanssa, mutta jää edelleen Pohjoismaisessa vertailussa matalimmalle tasolle. Maahantulokiellon rikkomisesta seuraava rangaistusmaksimi tulisi korottaa enintään kahden vuoden tasolle vankeutta. Yhden vuoden enimmäisrangaistus ei anna poliisille toimivaltuuksia esimerkiksi suunnitelmallisen tarkkailun suorittamiseen.

**Suomen Asianajajaliitto** toteaa, että rajatarkastusten puuttumisen vuoksi laitton maahantulo tapahtuu yleensä tavanomaisten rajanylityspaikkojen kautta ja teko voi tapahtua esimerkiksi kävellen maan yläpuolelta. Teon vaarallisuuteen nähden voidaan perustellusti kysyä, onko tällaiseen tekoon syytä kohdistaa moitearvostelu, joka mahdollistaa vankeusrangaistuksen tuomitsemisen. Ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin perusteella maahantulokiello voidaan määrätä myös tapauksissa, joissa hakija ei ole syyllistynyt rikokseen, ja monenlaisin perustein muutenkin. Koska rikkomisen moitearvostelu kohdistuu kiellon rikkomiseen, on tarkasteltava myös niiden perusteiden moitittavuutta, joilla kiello on määrätty. Esimerkiksi oleskelulupahakemuksen hylkäämistä maahantulosäännösten kiertämisen johdosta koskevan ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin soveltamisala on laaja. Maahantulokiellon rikkomista voidaan pitää moitittavana, jos kiello perustuu ulkomaalaisen syyllistymiseen Suomessa rikokseen tai yleisen järjestyksen tai turvallisuuden muulla tavoin tapahtuneeseen vaarantumiseen. Mikäli maahantulokiellon rikkomisen rangaistusasteikkoa ankaroitetaan, sen tulisi edelleen kohdistua vain niihin tapauksiin, joissa tärkeä yleinen etu sitä vaatii.

**Suomen Syyttäjähdistys ry:n** mukaan aiempaa laajempi rangaistusasteikko antaa enemmän liikkumavaraa yksittäisen teon paheksuttavuutta arvioitaessa. Esitettyä rangaistusasteikkoa voidaan pitää perusteltuna ja riittävänä.

**Suomen tuomariliitto ry** pitää esitettyä rangaistusasteikkoa perusteltuna.

**Valtakunnansyyttäjänvirasto** pitää hyvänä rangaistusasteikon laajentamista. Riittävä rangaistusasteikko sallii seuraamuksen osalta osoittaa teon moitittavuuden - tai sen vähäisyyden – ja puuttua tehokkaasti myös kieltoa jatkuvasti rikkoviin henkilöihin.

**Vantaan käräjäoikeuden** mukaan esitetty rangaistusasteikko on riittävän laaja paheksuttavuudeltaan erilaisiin maahantulokiellon rikkomisiin nähden. Esitetty rangaistusasteikko on hyväksyttävä.

**Matti Lintula** toteaa tässä yhteydessä kolmen kuukauden vankeusrangaistuksen.

## 7. Esityksen vaikutukset

**Etelä-Karjalan käräjäoikeuden** mukaan on selvää, että varsinkin tiettyjen käräjäoikeuksien työmäärä kasvaa samalla kuin käräjäoikeuksien kielellisten palvelujen käytämisestä aiheutuvat kulut, mikäli samalla ei laajenneta sakkomenettelyn soveltamisalaa.

**Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston** mukaan uudistus lisäisi poliisi-, rajavartio- ja syyttäjänviranomaisten ja tuomioistuinten työmäärää. Ellei maahantulokiellon rikkomisia voida käsitellä sakkomenettelyssä, satoja maahantulokiellon rikkomisia siirtyy käsiteltäväksi täydellisessä esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä.

**Keskusrikospoliisi** toteaa, että sillä ei ole lausuttavaa esityksen vaikutuksista.

**Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto** toteaa, että tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen toimintaan lainmuutos vaikuttaa työmäärää lisäävästi. Työmäärän lisäys riippuu paljolti vireillä olevasta sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisesta. On syytä pohtia, tulisiko nyt kysymyksessä olevan lainmuutoksen voimaantulo sovittaa yhteen sakkomenettelyn uudistamisen kanssa.

**Pakolaisneuvonta ry:n** mukaan luonnoksen vaikutusarviointi on puutteellinen, koska nykytilaa ei ole selvitetty tai ei ole voitu selvittää riittävästi. Epäselväksi jää, miten tilanne on muuttunut valtionrajarikoksen säätämisaikajankohdasta sen suhteen, kuinka tarkoituksenmukaista ulkomaalaisen oleskelun pitkittäminen prosessia varten olisi verrattuna käännättämiseen suoraan rajalta. Ei liene tarkoituksenmukaista, että henkilöt, joita Suomeen ei haluta, todellisuudessa viettäisivät täällä enemmän aikaa, mistä lisäksi yhteiskunnalle aiheutuisi lisäkuluja. Esitys lisäisi poliisi-, rajavartio- ja syyttäjänviranomaisten sekä tuomioistuinten työmäärää sekä asiakirjojen käntämiseen ja tulkkaukseen ja avustajan käyttöön liittyvää lisätyötä. Pakolaisneuvonta ry haluaa kiinnittää huomiota mahdollisuuteen, että lakiluonnoksen tosiasiallinen peruste on hallituksen halu laajentaa pakkokeinojen käyttöä ulkomaalaisasioissa. Tältä osin viitataan maahanmuuton ministerityöryhmän 16.12.2016 julkaistuun toimenpidesuunnitelmaan. Lakiluonnos ja sen taustalla olevat hallituksen linjaukset uudesta vankeusuh-

kaisesta kriminalisoinnista ja pakkokeinojen käytön laajentamisesta eivät perustu todellisiin yhteiskunnallisiin näkökohtiin (rikosten määrä, kustannukset) eivätkä ole juridisesti hyväksyttävissä (hyöty-haitta-punninta, suhteellisuus).

**Poliisihallitus** toteaa, että tutkinnallisesta näkökulmasta maahantulokiellon rikkomisen lisäämisellä rikoslakiin on työmäärää lisäävä vaikutus, erityisesti pääkaupunkiseudun alueen poliisilaitoksissa. Lakiluonnoksen todellisten työmäärällisten ja taloudellisten vaikutusten arviointi on jossakin määrin hankalaa, sillä sakkomenettelylain uudistamisen sisältö ei lausuntoa antaessa ole selvillä. Ankarampi säädös lisäisi Poliisihallituksen arvion mukaan jonkin verran vankien määrää, mutta todennäköisesti vain joillakin kymmenillä.

**Suomen Asianajajaliitto** toteaa, että maahantulokiellon rikkomisesta tuomittavan enimmäisrangaistuksen ankaroittamisella on vaikutuksia siihen, millaisia pakkokeinoja kieltoa rikkovaan ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa. Voimassaolevan ulkomaalaislain tarkoittamasta ulkomaalaisrikkomuksesta epäiltyä ei voida pidättää eikä vangita. Arviointaessa rangaistuksen ankaroittamisen perusteltavuutta on huolehdittava siitä, ettei rikosepäilyyn perustuvia pakkokeinoja käytetä ulkomaalaislain säilöön ottamista koskevia säännöksiä täydentävänä tai vaihtoehtoisena keinona ulkomaalaisen vapauden riistämiseksi.

Suomen Asianajajaliiton mukaan on lisäksi varmistettava, että kieltoon määrätty tiedostaa kiellon merkityksen ja sen rikkomisen vaikutukset. Käytännössä voi syntyä tilanne, ettei ulkomaalainen tiedä tai miellä olevansa maahantulokiellossa ja syyllistyy vankeudella rangaistavaan rikokseen ilman tietoisuutta teon rangaistavuudesta. Tämä poistaa teolta tahallisuuden ja saattaa esitutkinnassa kiistetyn syyllisyyden vuoksi pitkittää maahantulokiellon rikkomista koskevan rikosvastuun arviointia ja toteuttamista. Liitto esittää, että ulkomaalaislain 204 §:n tiedoksianto koskevaan säännökseen lisätään seuraavan sisältöinen 4 momentti: ”Maahantulokieltoon määräämistä koskevaa päätöstä tiedoksi annettaessa ulkomaalaiselle on ilmoitettava maahantulokiellon rikkomiseen liittyvästä rangaistusuhasta.”

**Suomen Syyttäjähdistys ry:n** mukaan uudistus lisäisi poliisi-, rajavartio- ja syyttäväviranomaisten ja tuomioistuinten työmäärää. Tämä pitää ottaa huomioon taloudellisia resursseja jaettaessa. Syyttäjälaitokselle on saatava asian vaatima taloudellinen lisäresurssi eikä vaadittava, että asiat hoidetaan vain priorisoimalla muista tehtävistä.

**Suomen tuomariliitto ry:n** mukaan uudistus tulee lisäämään tuomioistuinten työmäärää. Myös asiakirjojen käännettämis- ja tulkkauskulut nousevat. Esityksessä ei tarkemmin perustella käsitystä siitä, että valtaosa jutuista olisi käsiteltävissä kirjallisessa menettelyssä. Tavoite vaikuttaa ylioptimistiselta. Mainitut seikat tulee ottaa huomioon taloudellisia resursseja jaettaessa.



**Valtakunnansyyttäjänviraston** mukaan syyttäjien työmäärä ilmeisesti lisääntyisi jonkin verran, erityisesti, mikäli samalla ei sakkomenettelyn soveltamislaa laajennettaisi. Maahantulokiellon rikkomista koskevat rikosasiat eivät kuitenkaan luonteeltaan ole lähtökohtaisesti erityisen vaativia ja aikaa vieviä.

**Valtiovarainministeriö** toteaa, että uudistukset on toteutettava valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa. Esitetty asia tulisi lisätä myös esityksen taloudellisia arvioita koskevaan osaan. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida myös Rikosseuraamuslaitokselle mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset.

**Vantaan kärjäoikeuden** mukaan on selvää, että matkustuskiellon rikkomisten siirtyessä kärjäoikeuden käsiteltäväksi nykyistä laajemmin kärjäoikeuden työmäärä kasvaa. Myös asiakirjojen käännettämiskulut ja tulkkauskulut nousevat. Näistä syntyy kustannuksia, vaikka vastaajaa ei välttämättä enää tavoitettaisi edes haasteen tiedoksiantoa varten. Arvio siitä, että kärjäoikeuteen tulevista asioista noin 70 prosenttia käsiteltäisiin kirjallisessa menettelyssä, voi olla liiallinen ja edellyttää ainakin syyttäjän pikahaastemenettelyn laajaa käyttöä. Kirjallista menettelyä ei voi myöskään käyttää, mikäli vastaaja ei ymmärrä menettelyä. Pikahaastemenettelyssä vastaajaa informoidaan tulkin avulla. Varmastikin pääosa rangaistuksista tulee olemaan sakkorangaistuksia, jolloin sakkomenettelyn laajentaminen olisi tarkoituksenmukaisin toimintatapa. Kärjäoikeuskäsittelyyn tulisi ohjata vain vankeusrangaistusvaatimukset.

**Matti Lintulan** mukaan muutoksen voi olettaa lisäävän kansalaisten turvallisuutta ja mahdollistavan maahantulokiellossa olevan henkilön taustojen lisätutinnan ja mahdollisen luovuttamisen toiseen maahan, mikäli henkilö on kyseisessä maassa rikoksista syytetty.







OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7091 (nid.)  
ISSN 1798-7105 (PDF)  
ISBN 978-952-259-597-3 (nid.)  
ISBN 978-952-259-598-0 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)