

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 17 luvun 7 ja 8 §:n sekä rajavartiolaitain 72 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikoslain säännöksiä laittoman maahantulon järjestämisestä ja valtionrajarikoksesta sekä rajavartiolaitain säännöksiä rajavyöhykerikkomuksesta.

Laittoman maahantulon järjestämisenä säädetäisiin rangaistavaksi se, että maahan tuodaan ulkomaalainen, jonka maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja, viisumi, oleskelulupa tai matkustusasiakirjaan rinnastettava muu asiakirja olisi saatu viranomaiselta asiakirjan myöntämisen kannalta merkityksellisen totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon avulla, lahjomalla viranomainen tai virkamiehen väkivaltaisella vastustamisella. Säännöksessä todettaisiin myös selvyyden vuoksi, että rangaistavaa olisi tuoda maahan ulkomaalainen, jonka maahantuloon vaadittava asiakirja olisi väärä, väärennetty tai myönnetty toiselle henkilölle. Laittoman maahantulon järjestämisen yrityksen rangaistavuus ulotettaisiin koskemaan näitä tekoja.

Myös edellä mainittujen asiakirjojen luovuttaminen maahan tulevalle ulkomaalaiselle ehdotetaan säädetäväksi rangaistavaksi laittoman maahantulon järjestämisenä. Samoin kuljetuksen järjestäminen ulkomaalaiselle, jonka maahantuloon vaadittava asiakirja olisi väärä, väärennetty, myönnetty toiselle henki-

lölle tai saatu edellä kuvailuin tavoin, olisi rangaistavaa.

Laittoman maahantulon järjestämistä koskevassa pykälässä olevaa luetteloa asiakirjoista, jotka vaaditaan maahantuloon, ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että otetaan huomioon maahantuloon vaadittavia asiakirjoja koskevan sääntelyn kehitys Euroopan unionissa. Vastaava muutos tehtäisiin rikoslain valtionrajarikosta koskevaan pykälään.

Laittoman maahantulon järjestämistä koskevaa pykälää ehdotetaan selvennettäväksi niin, että siinä säädetäisiin millaiset tekijän vaikuttimet olisi erityisesti otettava huomioon rankaisemattomuuteen johtavassa teon hyväksyttävyyttä koskevassa kokonaisarviossa.

Valtionrajarikosta koskevassa pykälässä oleva viittaus kumottuun rajavyöhykelakiin ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi rajavartiolaitain ja sen rajavyöhykkeellä kiellettyä tai luvanvaraista liikkumista, oleskelua tai eräitä toimia koskeviin säännöksiin. Samalla rajavartiolaitain ehdotetaan muutettavaksi niin, että vastaavat teot eivät enää olisi rangaistavia rajavyöhykerikkomuksina. Rajavyöhykerikkomus olisi jatkossa rangaistava vain tahallisesti tehtynä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.1.1 Laittoman maahantulon järjestäminen.....	3
2.1.2 Valtionrajarikos.....	5
2.1.3 Rajavyöhykerikkomus.....	5
2.2 Schengenin rajasäännöstö, viisumisäännöstö ja ulkomaalaislaki.....	6
2.3 Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen maitse, meritse ja ilmaitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämisestä tehty lisäpöytäkirja.....	7
2.4 Kansainvälinen vertailu.....	9
2.5 Nykytilan arviointia.....	10
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	13
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	18
4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	18
4.2 Taloudelliset vaikutukset ja henkilöstövaikutukset.....	18
5 ASIAN VALMISTELU.....	20
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	20
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	22
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	22
1.1 Rikoslaki.....	22
17 luku Rikoksista yleistä järjestystä vastaan.....	22
1.2 Rajavartiolaki.....	27
2 VOIMAANTULO.....	27
3 SÄÄTÄMISJÄRJESTYS JA SUHDE PERUSTUSLAKIIN.....	27
LAKIEHDOTUKSET.....	29
1. Laki rikoslain 17 luvun 7 ja 8 §:n muuttamisesta.....	29
2. Laki rajavartiolain 72 §:n muuttamisesta.....	30
LIITE.....	31
RINNAKKAISTEKSTIT.....	31
1. Laki rikoslain 17 luvun 7 ja 8 §:n luvun muuttamisesta.....	31
2. Laki rajavartiolain 72 §:n muuttamisesta.....	33

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Laiton maahantulo Euroopan unionin alueella on kasvussa ja siihen liittyy usein kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta. Laittoman maahantulon torjunnan tavoitteena on, että ennalta estetään Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa ja sen järjestämistä, ihmiskauppaa ja muuta laittomaan maahantuloon liittyvää rikollisuutta.

Suomi ei ole ollut erityisen houkutteleva maa kolmansista valtioista saapuville laittomille maahantulijoille verrattuna eräisiin muihin Euroopan unionin maihin tai Schengen-valtioihin. Suomea voidaan kuitenkin käyttää laittomaan maahantuloon muihin Schengen-maihin. Tarkoituksena on useimmiten päästä työskentelemään EU-valtioihin tai Schengen-alueelle. Viisumia tai oleskelulupaa haettaessa voidaan esittää viranomaiselle vääriä tai harhaanjohtavia tietoja henkilön aikomuksesta poistua Schengen-alueelta luvan päättyessä. Hakijan apuna tai taustalla voi olla maahantulon järjestäjä, joka ottaa maksun väärennettyjen tai vääriä tietoja sisältävien matkustusasiakirjojen tai niiden liitteiden hankkimisesta ja usein myös kuljetuksen järjestämisestä. Laittoman maahantulon järjestämisen rangaistavuuden tavoitteena onkin Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti erityisesti ennalta ehkäistä ja torjua maahan pyrkivien hakijoiden usein turvatonta asemaa hyväksikäyttävää järjestäytyntä rikollisuutta.

Laittoman maahantulon järjestäminen säädetään rangaistavaksi rikoslain (39/1889) 17 luvun 8 §:ssä. Pykälä on säädetty rikoslain kokonaisuudistuksen kolmannessa vaiheessa vuonna 1998. Pykälää on muutettu viimeksi vuonna 2004. Laittoman maahantulon järjestämisestä tuomitaan muun muassa se, joka tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen, jolla ei ole maahantuloon vaadittavaa passia, muuta matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa.

Säännöksen soveltaminen laittoman maahantulon järjestämiseen on ollut ongelmallista tilanteissa, joissa maahan tuotavalla henki-

öllä on ollut voimassa oleva vaadittava viisumi tai muu matkustusasiakirja, mutta se on saatu antamalla viranomaiselle vääriä tietoja. Oikeuskäytäntö säännöksen soveltamisessa oli pitkään epäyhtenäinen. Oikeustila selveni, kun korkein oikeus katsoi ratkaisussaan KKO:2010:6, että maahantulon järjestäminen tällaisessa tapauksessa ei ole säännöksen sanamuodon mukainen rangaistava teko. Päätöksen jälkeen valtakunnansyyttäjänvirasto teki 19.2.2010 oikeusministeriölle esityksen rikoslain 17 luvun 8 §:n muuttamiseksi.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan selvitetään laittoman maahantulon järjestämistä koskevat lainsäädännön uudistustarpeet. Vastaava maininta on valtioneuvoston 7.3.2013 hyväksymässä periaatepäätöksessä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiasta. Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä hyväksyi 17.10.2012 laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman 2012—2015. Poikkihallinnollinen ohjelma sisältää 21 eri toimenpidettä, joista yhtenä ohjelmassa mainitaan laittoman maahantulon järjestämistä koskevan rangaistussäännöksen tarkistaminen koskemaan tilanteita, joissa maahantulossa on käytetty sinällään aitoja, mutta väärin perustein saatuja viisumeja ja oleskelulupia.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Laittoman maahantulon järjestäminen

Rikoslain 17 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan laittoman maahantulon järjestämisestä tuomitaan se, joka 1) tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen, jolla ei ole maahantuloon vaadittavaa passia, muuta matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa, 2) järjestää tai välittää 1 kohdassa tarkoitettulle ulkomaalaiselle kuljetuksen Suomeen tai 3) luovuttaa toiselle väärän tai väärennetyn taikka toiselle henkilölle annetun passin, muun matkustusasiakirjan, viisumin tai oleskeluluvan käytet-

täväksi maahantulon yhteydessä. Laittoman maahantulon järjestämisestä tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Rikos edellyttää tahallisuutta.

Pykälän 2 momentin mukaan laittoman maahantulon järjestämisenä ei pidetä tekoa, jota erityisesti huomioon ottaen tekijän vaikutimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakinaisessa asuinmaassaan on pidettävä kokonaisuutena ottaen hyväksyttävistä syistä tehtynä.

Rikoslain 17 luvun 8 a §:ssä säädetään rangaistus törkeästä laittoman maahantulon järjestämisestä.

Nykyinen säännös säädettiin rikoslakiin rikoslain kokonaisuudistuksen kolmannessa vaiheessa (rikoslain muuttamisesta annettu laki 563/1998). Uuden pykälän todettiin sen perusteluissa (HE 6/1997 vp, s. 124/II) vastaavan tuolloista ulkomaalaislain 64 b §:ää, vaikka pykälään ehdotettiin tehtäväksi sen rikoslakiin siirtämisen yhteydessä eräitä sannonmallisia muutoksia. Eduskunnan lakivaliokunta otti mietinnössään (LaVM 3/1998 vp) huomioon myös hallituksen esityksen HE 20/1998 vp, jossa rikoslakiin ehdotettiin otettavaksi samanniminen, mutta sisällöltään poikkeava rangaistussäännös. Lakivaliokunnan ehdotuksesta säännöksestä poistettiin edellytys teon tekemisestä taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi. Nykyinen säännös säädettiin lakivaliokunnan mietinnön ja lausunnon (LaVL 3/1998 vp—HE 20/1998 vp) pohjalta.

Vuonna 2004 lailla rikoslain muuttamisesta 650/2004 lain 17 luvun 8 §:ää muutettiin niin, että sen 1 momentin 1 kohtaan lisättiin tekotapana se, että ulkomaalainen tuodaan Suomen kautta muuhun maahan. Lisäksi momentin 1 ja 3 kohtaan lisättiin passin lisäksi maininta muusta matkustusasiakirjasta. Samalla säädettiin uudessa 8 a §:ssä rangaistavaksi törkeä laittoman maahantulon järjestäminen.

Vuosina 2006 ja 2007 vastaajia tuomittiin laittoman maahantulon järjestämisestä tapauksissa, joissa maahan tuoduilla ei katsottu olevan maahantuloon vaadittavaa viisumia, koska se oli hankittu ilmoittamalla väärä matkustustarkoitus. Kyseiseltä osin alioikeusratkaisuisista ei valitettu hovioikeuteen.

Säännöksen soveltamisessa oli kuitenkin alueellista vaihtelua, koska esitutkintoja myös lopetettiin sen vuoksi, että syytteen nostamiselle ei katsottu tällaisissa tilanteissa olevan edellytyksiä.

Lappeenrannan kärjäoikeus hylkäsi joulukuussa 2007 syytteen laittoman maahantulon järjestämisestä, koska kärjäoikeuden mukaan riitaista tai vähintäänkin tulkinnanvaraista oli se, tarkoitetaanko maahantuloon vaadittavan viisumin puuttumisella myös tilannetta, jossa maahan tulevalle ulkomaalaisella on voimassa oleva vaadittava viisumi, mutta viisumia haettaessa viranomaiselle on annettu virheellistä tietoa matkan tarkoituksesta. Syytteen hylkäämiseen päätyivät myös Kouvolan hovioikeus marraskuussa 2008 ja alkuvuodesta 2010 korkein oikeus johdannossa mainitussa ennakkopäätöksessään (KKO:2010:6).

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöstä edeltävällä ajalla vuonna 2009 laittoman maahantulon järjestämisestä annettiin 21 tuomiota ja törkeästä laittoman maahantulon järjestämisestä 6 tuomiota. Tilastoista ei voida erotella tapauksia, joissa tuomio annettiin sen vuoksi, että maahan tuodulla ulkomaalaisella oli ollut väärin tiedoin saatu matkustusasiakirja. Tapausten määrän arviointia korkeimman oikeuden päätöstä edeltävien rikostilastojen perusteella vaikeuttaa myös se, että rangaistussäännöstä sovellettiin epäyhtenäisesti.

Ennakkopäätöksen antamisen jälkeen esitutkintaa ei ole suoritettu tapauksissa, joissa laittoman maahantulon järjestämisessä on käytetty väärin tiedoin saatuja matkustusasiakirjoja.

Vuonna 2011 laittoman maahantulon järjestämisestä annettiin 32 tuomiota. Keskimääräinen rangaistus oli 3,1 kuukautta vankeutta. Tuomituista 22 tuomittiin ehdolliseen vankeuteen ja kuusi sakkoihin, kolme syytettyä jätettiin rangaistukseen tuomitsematta ja yhden kohdalla aikaisempi tuomio katsottiin riittäväksi seuraamukseksi. Samana vuonna törkeästä laittoman maahantulon järjestämisestä annettiin kuusi tuomiota ja keskimääräinen rangaistus oli 31,0 kuukautta vankeutta.

Laittoman maahantulon järjestämisestä annettujen tuomioiden määrä oli suhteellisen

vakaa vuosina 2005—2008, jolloin tuomioita annettiin alle 15 vuodessa. Vuonna 2009 tuomioita annettiin 21, kun taas vuonna 2010 tuomioiden määrä (40) kaksinkertaistui aikaisempiin vuosiin verrattuna, mutta laski hieman seuraavana vuonna 32 tuomioon. Tuomioiden määrän kasvua vuonna 2010—2011 saattaa osittain selittää vuonna 2009 alkanut rajavartiolaitoksen ja poliisin tiivistynyt tutkintayhteistyö. Yhteistyön tuloksena rajavartiolaitoksen ja poliisin tutkittavaksi tulleet laittoman maahantulon järjestämistä koskevat rikokset lisääntyivät vuonna 2009, mikä vaikutti seuraavan vuoden tuomioiden määrään. Tärkeästä laittoman maahantulon järjestämisestä annettujen tuomioiden määrä on ollut 2000-luvulla alle kymmenen tuomiota vuodessa.

Laittoman maahantulon järjestämistä koskevia syytteitä on vuosina 2005—2011 hylätty alle 15 vuodessa. Tuomitsematta on jätetty 2 tapauksessa vuonna 2009 ja 3 tapausta vuonna 2011. Tärkeästä laittoman maahantulon järjestämisestä syytteitä hylättiin vastavana ajanjaksona enintään 1—2 syytettyä vuodessa eikä yhtään tapausta ole jätetty tuomitsematta.

2.1.2 Valtionrajarikos

Valtionrajarikoksesta säädetään rangaistus rikoslain 17 luvun 7 §:ssä. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan valtionrajarikoksesta tuomitaan se, joka ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa passia tai muuta matkustamisoikeuden osoittavaa asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta vastoin lakiin perustuvaa kieltoa taikka sitä yrittää. Pykälän 2 kohdan mukaan rangaistaan sitä, joka muuten rikkoo rajan ylittämistä annettuja säännöksiä ja 3 kohdan mukaan luvattomasti oleskelee tai liikkuu rajavyöhykkeellä tai ryhtyy rajavyöhykelaisissa (403/1947) tarkoitettuun toimeen.

Momentin 2 kohta voi koskea esimerkiksi tapauksia, joissa ulkomailta tuleva veneilijä jättää ilmoittautumatta passintarkastuspaikana toimivalle meri- tai rajavartioasemalle. Momentin 3 kohdassa viitataan kumotun rajavyöhykelain säännöksiin. Siinä mainittuina kiellettyinä toimina lain esitöissä mainitaan

työn suorittaminen rajavyöhykkeellä ilman lupaa, rajan koskemattomuuden tai rajarauhan loukkaaminen rajaan tai vieraan valtakunnan alueeseen tai siellä oleskelevaan henkilöön kohdistuvilla teoilla, ampumaseiden ja -tarvikkeiden ja räjähdysaineiden käyttö ilman lupaa ja valokuvauskoneiden ja -tarvikkeiden hallussapito ja käyttö rajavyöhykkeellä ilman lupaa (HE 6/1997 vp s. 123/II).

Pykälän 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 tarkoitettujen ihmiskaupan kohteena.

Käytännössä ilman matkustusasiakirjoja, viisumeja, oleskelulupia taikka väärennetyillä asiakirjoilla maahan saapuvat ulkomaalaiset käännytetään yleensä jo Suomen rajalla taikka he anovat turvapaikkaa, jolloin heidät jätetään tuomitsematta rangaistukseen valtionrajarikoksesta edellä mainitun rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin nojalla. Korkein oikeus on päätöksessään KKÖ:2013:21 todennut, että Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen *SopS 77/1968, jäljempänä pakolaissopimus* 31 artikla estää tuomitsemasta turvapaikkaa hakevaa pakolaista myös väärennysrikoksesta väärennetyjen matkustusasiakirjojen vuoksi.

Valtionrajarikoksesta on tuomittu vuosittain alle kymmenen syytettyä. Vuonna 2011 valtionrajarikoksesta annettiin seitsemän tuomiota, joissa yhdessä tuomittiin ehdollista vankeutta ja kuusi tuomittiin sakkoihin. Päiväsakkojen keskimääräinen lukumäärä oli 15 päiväsakkoa. Myös lievistä valtionrajarikoksesta on annettu alle kymmenen tuomiota vuodessa.

2.1.3 Rajavyöhykerikkomus

Rajavartiolain (578/2005) 72 §:ssä säädetään rangaistavaksi rajavyöhykerikkomus. Pykälän mukaan joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta 1) rikkoo lain 51 §:ssä

säädettyä kieltoa, 2) rikkoo lain 52 §:ssä säädettyä luvanvaraisuutta, 3) jättää noudattamatta 53 §:n 2 momentissa tarkoitettua rajavyöhykeluvan ehtoa, 4) jättää noudattamatta 56 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden lupatodistuksen mukana pitämiseen tai näytömmääräyksen taikka 5) jättää noudattamatta 57 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta, on tuomittava rajavyöhykerikkomuksesta sakoon, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

2.2 Schengenin rajasäännöstö, viisumisäännöstö ja ulkomaalaislaki

Maahantulon sääntelyssä on merkityksellinen henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 jäljempänä *Schengenin rajasäännöstö*. Sen 5 artiklassa säännellään kolmannen maan kansalaisen maahantuloa koskevat edellytykset enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua varten kuuden kuukauden ajanjaksoa kohden. Kolmannen maan kansalaisella tulee olla hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja tai rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat. Viisumi tarvitaan, jos se vaaditaan luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 nojalla. Viisumia ei vaadita, jos kolmannen maan kansalaisella on voimassa oleva oleskelulupa.

Mainitun 5 artiklan c-kohdan mukaan kolmannelle maasta tulevan maahantulijan tulee näyttää toteen suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset ja että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varma. Vaihtoehtoisesti hänen tulee osoittaa, että hän kykenee hankkimaan laillisesti tällaiset varat. Maahantulija ei saa olla myöskään määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS). Maahantulija ei saa vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita

eikä hän saa olla määrätty jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein maahantulokieltoon.

Ulkomaalaislakia (301/2004) sovelletaan rinnakkain Schengenin rajasäännöstön kanssa. Ulkomaalaislain 11 §:ssä säädetään maahantulon edellytyksistä. Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että hänellä on voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja ja että hänellä on voimassa oleva vaadittava viisumi, oleskelulupa taikka työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupa, jollei Euroopan yhteisön lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Momentin 3 kohdan mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää lisäksi, että hän pystyy tarvittaessa esittämään asiakirjoja, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset ja hän pysyy osoittamaan, että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat, kun otetaan huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu, tai että hän pystyy laillisesti hankkimaan nämä varat.

Ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalainen voidaan käännäyttää, jos hän ei täytä 11 §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä (1 kohta), hän kieltäytyy antamasta tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa tahallaan näistä vääriä tietoja (2 kohta) tai hän on viisumia tai oleskelulupaa hakiessaan antanut tahallaan henkilöllisyyttään tai matkaansa koskevia, viisumin tai oleskeluluvan myöntämiseen vaikuttaneita vääriä tietoja (3 kohta).

Yhteisen viisumisäännöstön laatimisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 810/2009, jäljempänä *viisumisäännöstö*, säännellään kolmansien maiden kansalaisten viisumin hakemisesta koskien Schengen-alueelle suuntautuvaa matkaa. Asetuksessa viisumilla tarkoitetaan Euroopan unionin jäsenvaltion myöntämää lupaa, joka tarvitaan a) jäsenvaltioiden alueen kautta tapahtuvaan kauttakulkuun tai jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään kolme kuukautta minkä hyvänsä kuuden kuukauden jakson aikana ensimmäisestä maahantulosta jäsenval-

tioiden alueella tai b) kauttakulkuun jäsenvaltioiden lentokenttien kansainvälisen alueen kautta (2 artiklan 2 kohta) ja ”yhtenäisellä viisumilla” kaikkien jäsenvaltioiden alueella voimassa olevaa viisumia (2 artiklan 3 kohta).

Viisumisäännösten 11 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen hakijan on jätettävä asetuksen liitteessä 1 säädetty hakemuslomake täytettynä ja allekirjoitettuna. Hakemuslomakkeen 21 kohta koskee matkan päätarkoituksen tai -tarkoitusten ilmoittamista. Asetuksen 14 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan yhtenäistä viisumia haettaessa hakijan on esitettävä matkan tarkoitukseen liittyvät selvitykset. Asetuksen 10 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan viisumin hakijan on hakemusta jättäessään oltava pääsääntöisesti henkilökohtaisesti läsnä.

Viisumisäännösten 21 artikla koskee maahantulon edellytysten tarkastamista ja riskinarviointia. Artiklan 3 kohdan mukaan konsulaatin on muun ohessa tarkistettava, että esitetty matkustusasiakirja ei ole virheellinen, väärä tai väärennetty (a alakohta), ja hakijan esittämät tiedot suunnitellun matkan tarkoituksesta ja olosuhteista (b alakohta).

Viisumin epäämistä koskee säännösten 32 artikla. Sen 1 kohdan mukaan viisumi evätään muun ohessa, jos hakija esittää virheellisen, väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan taikka jos on perustellut syyt epäillä hakijan esittämien liiteasiakirjojen aitoutta tai niiden sisällön todenmukaisuutta tai hakijan esittämien ilmoitusten luotettavuutta.

2.3 Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen maitse, meritse ja ilmaitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämisestä tehty lisäpöytäkirja

Suomi on ratifioinut Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen maitse, meritse ja ilmaitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämistä koskevan lisäpöytäkirjan vuonna 2006 (SopS 73/2006), jäljempänä *lisäpöytäkirja*.

Ihmissalakuljetuksen tai siihen liittyvien tekojen säätämistä rangaistavaksi koskee lisäpöytäkirjan 6 artikla. Sen 1 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin säätääkseen rangaistaviksi seuraavat teot, kun ne on tehty tahallisesti ja välittömän tai välillisen taloudellisen tai muun aineellisen hyödyn saamiseksi:

- a) maahanmuuttajien salakuljetus;
- b) maahanmuuttajien salakuljetuksen mahdollistamiseksi: i) väärennetyn (fraudent) matkustusasiakirjan tai henkilötodistuksen valmistaminen, ii) sellaisen asiakirjan järjestäminen, antaminen tai hallussapito,
- c) maassa oleskelun mahdollistaminen sellaiselle henkilölle, joka ei ole kyseisen valtion kansalainen tai joka ei asu pysyvästi kyseisessä valtiossa, vastaanottavan valtion asettamien laillista maassa oleskelua koskevien vaatimusten vastaisesti tämän kappaleen d) kohdassa mainituilla keinoilla tai muilla laittomilla keinoilla.

Lisäpöytäkirjan tulkintaohjeiden (Interpretative Notes A/55/383/Add.1 sekä Travaux Préparatoires) mukaan viittauksella ”taloudelliseen tai muuhun aineelliseen hyötyyn” tarkoitetaan sitä, että rangaistavuuden piiriin tulee saattaa järjestäytyneen rikollisryhmän voittoa tavoitteleva toiminta, ja rajata pois rangaistavuuden piiristä toiminta, jolla tuetaan maahantulijoita humanitaarista syistä (humanitarian reasons) taikka läheisten perhesuhteiden vuoksi (close family ties). Lisäpöytäkirjan tarkoitus ei ole säätää rangaistavaksi perheenjäsenten toimia (activities of family members) tai tukiryhmien kuten uskonnollisten yhteisöjen tai kansalaisjärjestöjen toimintaa (activities of support groups such as religious or non-governmental organisations). Ks. myös HE 34/2004 vp s. 45.

Lisäpöytäkirjan 6 artiklan 2 kappaleen a kohdan mukaan sopimusvaltion on ryhdyttävä tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin säätääkseen rangaistavaksi artiklan 1 kappaleen mukaisesti rangaistavaksi säädetyn teon yritys, jollei sopimusvaltion oikeusjärjestelmän peruskäsitteistä muuta johdu.

Lisäpöytäkirjan 3 artiklassa määritellään käsitteet. Artiklan a kohdan mukaan ”maahanmuuttajien salakuljetus” tarkoittaa henki-

lön laittoman maahantulon järjestämistä sellaiseen sopimusvaltioon, jonka kansalainen kyseinen henkilö ei ole tai jossa hän ei asu pysyvästi, välittömän tai välillisen taloudellisen tai muun aineellisen hyödyn saamiseksi.

”Laittoman maahantulon” käsite määritellään 3 artiklan b kohdassa, jonka mukaan sillä tarkoitetaan rajan ylittämistä vastaanottavan valtion asettamien laillista maahantuloa koskevien vaatimusten vastaisesti.

Artiklan c kohdan mukaan ”väärä (fraudent) matkustusasiakirja tai henkilötodistus” tarkoittaa sellaista matkustusasiakirjaa tai henkilötodistusta, i) joka on väärennetty tai jonka ulkonäköä on muutettu muun kuin sellaisen henkilön tai viranomaisen toimesta, joka on laillisesti valtuutettu valmistamaan tai myöntämään matkustusasiakirja tai henkilötodistus valtion puolesta tai ii) joka on myönnetty tai saatu laittomasti väärin tietojen, lahjonnan tai pakottamisen avulla tai muulla laittomalla tavalla tai iii) jota käyttää muu henkilö kuin sen laillinen haltija.

Vuoden 2004 lainsäädäntömuutoksia tehtäessä arvioitiin laajasti laittoman maahantulon järjestämistä koskevien säännösten muutostarpeet (HE 34/2004 vp, s. 43–46). Hallituksen esityksessä otettiin huomioon myös lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteet. Esityksessä katsottiin, että lisäpöytäkirja ei edellyttänyt laittoman maahantulon järjestämistä koskevan rikoslain 17 luvun 8 §:n muutoksia. Rikoslain 17 luvun 8 §:n 1 momentin

1 ja 2 kohdan katsottiin vastaavan lisäpöytäkirjan 6 artiklan 1 kappaleen a-kohdan velvoitteita maahanmuuttajien salakuljetuksen säätämisestä rangaistavaksi.

Rikoslain 17 luvun 8 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyn tekotavan ulkopuolelle näytti esityksen mukaan jäävän kuitenkin eräät lisäpöytäkirjan mukaiset tekotavat, kuten väärennetyn asiakirjan valmistaminen ja hallussapito. Lisäksi lisäpöytäkirjan väärennetyn asiakirjan käsite tulkittiin laajaksi kattaan myös laittomalla tavalla hankitun asiakirjan sekä toiselle henkilölle kuuluvan asiakirjan. Tällaisia tekoja olisi kuitenkin esityksen mukaan arvioitava väärennystä (rikoslain 33 luvun 1 §) tai väärennysaineiston hallussapitoa (33 luvun 4 §) koskevien rangaistussäännösten mukaan. Asiakirjan valmistamista

väärin tietojen antamisen, lahjonnan tai pakottamisen avulla voidaan arvioida väärän henkilötiedon antamista (16 luvun 5 §), väärän todistuksen antamista viranomaiselle

(16 luvun 8 §), lahjuksen antamista (16 luvun 13 §) tai pakottamista (25 luvun 8 §) koskevien rangaistussäännösten mukaisesti.

Siltä osin kuin nämäkään rikokset eivät kata lisäpöytäkirjan mukaisia tekoja, tekoa voidaan lain esitöiden mukaan arvioida osallisuutena laittoman maahantulon järjestämiseen, koska se tehdään lisäpöytäkirjan mukaan maahanmuuttajien salakuljetuksen mahdollistamiseksi, taikka rikoslain 17 luvun 1 a §:n mukaisena järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisena.

Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että lisäpöytäkirjaa sovelletaan sen 4 artiklan mukaan rikoksiin, joissa on osallisena järjestäytynyt rikollisryhmä. Lisäpöytäkirjaa koskevien tulkintaohjeiden 92. kohdan mukaan 6 artiklan mukaiset teot tulee nähdä osana järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaa.

Hallituksen esityksessä HE 34/2004 vp otettiin huomioon muutkin laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvät kansainväliset velvoitteet kuin lisäpöytäkirja. Näitä olivat Euroopan unionin direktiivi laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä (2002/90/EY) ja Euroopan unionin neuvoston puitepäätös rikosoikeudellisten puiteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä varten (2002/946/YOS).

Lisäpöytäkirjan voimaansaattaminen Suomessa perustui hallituksen esitykseen

HE 221/2005 vp, jossa ainoastaan todettiin, että lisäpöytäkirjasta ja muista kansainvälisistä velvoitteista johtuvat kriminalisointivelvoitteet oli jo toteutettu vuonna 2004 voimaan tulleella lailla rikoslain muuttamisesta. Lakivaliokunnalla ei ollut lausuttavaa hallituksen esitykseen lisäpöytäkirjan täytäntöpanosta (LaVM 10/2006 vp). Sama koskee hallintovaliokuntaa, joka antoi lakivaliokunnalle lausunnon esityksestä (HaVL 24/2006 vp).

2.4 Kansainvälinen vertailu

Kansainvälisessä vertailussa on tietoa eräiden Suomen lähivaltioiden (Ruotsi, Tanska, Viro) ja Saksan valtionrajarikosta ja laitton maahantulon järjestämistä koskevista rangaistussäännöksistä.

Ruotsissa ulkomaalaislain 20 luvun 4 §:ssä säädetään rangaistus sille, joka tahallaan laittonalla tavalla ylittää tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, jäljempänä Schengenin yleissopimus, mukaisen ulkoisen rajan. Rangaistus on sakkoa tai vankeutta korkeintaan vuosi.

Luvun 8 §:ssä säädetään rangaistavaksi ihmissalakuljetus, törkeä ihmissalakuljetus ja lievä ihmissalakuljetus. Ihmissalakuljetuksesta tuomitaan se, joka tahallaan auttaa ulkomaalaista tulemaan Ruotsiin, toiseen EU-valtioon tai Islantiin, Norjaan, Sveitsiin tai Liechtensteiniin tai kulkemaan niiden kautta. Rangaistus on enintään kaksi vuotta vankeutta. Ihmissalakuljetuksen arvioimisessa törkeäksi otetaan erityisesti huomioon se, jos teko on tehty korvausta vastaan, tehty osana toimintaa, joka on kohdistunut suureen määrään henkilöitä tai tavalla, joka asettaa ulkomaalaisen hengenvaaraan taikka teko on tehty muutoin häikäilemättömällä tavalla. Törkeästä ihmissalakuljetuksesta on säädetty rangaistukseksi vähintään kuusi kuukautta ja enintään kuusi vuotta vankeutta. Lievästä ihmissalakuljetuksesta, jonka edellytyksiä ei säädetä laissa, voi seurata sakkoa.

Lain esitöiden ja oikeuskäytännön mukaan aatteellinen toiminta (ideell verksamhet), jossa maahan avustetaan ulkomaalainen, jonka tarkoitus on välittömästi maahan tultuaan hakea turvapaikkaa, ei ole rangaistavaa (prop. 1993/94:52).

Ulkomaalaislain 20 luvun 9 §:ssä säädetään rangaistavaksi ihmissalakuljetuksen järjestäminen. Tekoon syyllistyy se, joka voiton tavoittelemiseksi suunnittelee tai organisoii toimintaa, joka on suunnattu edistämään sitä, että ulkomaalainen matkustaa Ruotsiin ilman passia tai muita matkustamisessa vaadittavia asiakirjoja. Rangaistukseksi on säädetty enin-

tään kaksi vuotta vankeutta. Organisoitun ihmissalakuljetuksen arvioimisessa törkeäksi otetaan erityisesti huomioon se, jos teossa on systemaattisesti hyödynnetty ulkomaalaisen uhanalaista asemaa tai jos ulkomaalainen on asetettu hengenvaaraan tai jos häntä on kohdeltu muutoin häikäilemättömällä tavalla. Törkeästä organisoidusta ihmissalakuljetuksesta on säädetty rangaistukseksi vähintään kuusi kuukautta ja enintään kuusi vuotta vankeutta. Lievästä organisoidusta ihmissalakuljetuksesta on säädetty seuraamukseksi sakkoa. Henkilö, joka avustaa ulkomaalaisen Ruotsiin ilman passia tai matkustusasiakirjoja, voidaan tuomita avunannosta organisoitun ihmissalakuljetukseen, jos hän tiesi tai hän kohtuudella saattoi olettaa (skälig anledning att anta), että matka oli järjestetty voiton tavoittelemiseksi organisoitua ihmissalakuljetusta koskevien säännösten mukaisesti.

Tanskassa ulkomaalaislain IX luvussa säädetään rangaistuksista. Lain 59 §:ssä säädetään rangaistus ulkomaalaiselle, joka tulee maahan tai lähtee maasta muuta reittiä kuin säädettyjen passintarkastuspisteiden kautta, oleskelee Tanskassa ilman vaadittavaa lupaa tai tarkoituksellisesti väärän henkilöllisyyden tai petoksellisen toiminnan avulla hankkii itselleen pääsyn maahan passintarkastuspisteiden kautta taikka hankkii itselleen viisumin, passin tai muun matkustusasiakirjan tai oleskelu- tai työluvan. Rangaistus on sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

Lain 59a §:ssä säädetään rangaistus sille, joka tuo Tanskaan ulkomaalaisen, jolla ei maahan tullessaan ole vaadittavaa matkustusasiakirjaa tai viisumia. Seuraamus on sakkoa. Säännöstä ei sovelleta maahantuloon Schengen-valtiosta. Lain 59 §:n 7 kappaleessa säädetään rangaistus sille, joka tahallisesti avustaa ulkomaalaisen laitonta maahantuloa Tanskaan, kauttakulkua Tanskan kautta muuhun maahan tai ulkomaalaisen laitonta oleskelua Tanskassa. Rangaistavaa on myös avustaa ulkomaalainen muuhun maahan tai avustaa hänen siellä oleskeluaan tai avustaa ulkomaalaisen laitonta työskentelyä Tanskassa järjestämällä hänelle majoitus tai kuljetus. Rangaistus on sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Ulkomaalaisen maassa oleskelun avustamisessa tai kuljetuksen tai majoituksen järjestämisessä ulkomaalaiselle katso-

taan raskauttavaksi seikaksi, jos edellä mainitut teot on tehty taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi tai ne uusitaan tai jos kyse on usean eri teon tekemisestä.

Virossa rikoslain 248 §:ssä säädetään rangaistavaksi valtionrajan ylittäminen laittomasti. Seuraamus on sakkoa tai enintään vuosi vankeutta. Lain 259 §:ssä säädetään rangaistavaksi ulkomaalaisten laitton kuljettaminen Viron rajan yli. Pykälässä ei ole laitton toiminnan osalta tarkempaa tunnusmerkistökuvausta (englanniksi ”illegal transportation of an alien across the state border”). Seuraamus on sakkoa tai enintään vuosi vankeutta. Teko rangaistaan ankarammin enintään kolmen vuoden vankeusrangaistuksella, jos sen tekee ryhmä tai teossa käytetään väkivaltaa. Jos teolla aiheutetaan vakavaa vahinkoa terveydelle, rangaistukseksi on säädetty vähintään neljä ja enintään 12 vuotta vankeutta. Rikoslain kommentaarin mukaan laitonta kuljettamista voivat olla myös rajan ylittämiseen tarpeellisten väärennettyjen asiakirjojen hankintaan liittyvät järjestelyt. Oikeustila väärin tiedoin hankittujen asiakirjojen osalta on kuitenkin avoin.

Saksassa ulkomaalaislain (Aufenthaltsgesetz) 95 §:ssä säädetään rangaistus sille, joka matkustaa Saksaan ilman vaadittavia matkustusasiakirjoja. Rangaistavaa on myös antaa vääriä tai puutteellisia tietoja tarkoituksena hankkia itselle tai toiselle oleskelupa tai muu maassa oleskeluun vaadittava lupa tai tarkoituksena käyttää näin hankittuja asiakirjoja tahallaan petokselliseen oikeudelliseen toimintaan. Seuraamus on sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta. Maahantulijan tuottamuksellinen teko katsotaan hallinnolliseksi sakkorikkomukseksi. Lain 96 §:n mukaan rangaistaan ihmissalakuljetuksesta sitä, joka yllyttää laittomaan maahantuloon ja saa siitä taloudellista hyötyä tai lupauksen hyödyistä taikka uusii teon tai toimii usean ulkomaalaisen hyväksi. Rangaistus on sakkoa tai enintään viisi vuotta vankeutta.

Teko on ankarammin rangaistava, jos se tehdään voiton tavoittelemiseksi, osana kyseisiä rikoksia varten järjestäytyneitä, jatkuvasti toimivaa ryhmää, aseita kantaen tai alistamalla salakuljetettavat henkilöt mahdollisen hengenvaaran aiheuttavaan epäinhimilliseen kohteluun tai vaarantamalla heidän ter-

veytensä. Rangaistus on vähintään kuusi kuukautta tai enintään kymmenen vuotta vankeutta. Erityisen törkeissä tapauksissa, joissa seurauksena on salakuljetettavan henkilön kuolema, vähimmäisrangaistus voi olla kolme vuotta vankeutta.

2.5 Nykytilan arviointia

Nykyistä laittoman maahantulon järjestämistä koskevaa säännöstä säädettäessä ei nähty lisäpöytäkirjasta tai muista kansainvälisistä velvoitteista olevan johdettavissa velvollisuutta täydentää laittoman maahantulon järjestämistä koskevaa tunnusmerkistöä niin, että rikoslain 17 luvun 8 §:n soveltamisalaan kuuluisivat myös tilanteet, joissa viisumi on saatu ilmoittamalla matkustustarkoitusta tai muut olennaisesti matkustusasiakirjan myöntämiseen vaikuttavat tiedot väärin. Lisäpöytäkirjan määräykset koskevat lisäksi vain järjestäytyneen rikollisuuden yhteydessä tehtäviä tekoja.

Kansainvälisesti matkustusasiakirjojen hankkimiseksi annettujen väärin tietojen antamisen rangaistavuudessa rikosnimikkeet ja rikostunnusmerkistöt vaihtelevat. Mitään yleisenä pidettävää linjaa eri maiden rangaistussäännöksistä ei ole havaittavissa laittoman maahantulon järjestäjän rikosvastuun osalta. Lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteet ihmissalakuljetuksessa käytettävien matkustusasiakirjojen tai henkilötodistusten väärentämisestä tai niiden sisältämistä vääristä tiedoista on useissa Euroopan unionin maissa pantu täytäntöön väärennyksiä tai viranomaiselle annettavia vääriä tietoja koskevien rangaistussäännösten avulla. Linja on ollut pitkälle sama kuin Suomessa ratifioitaessa lisäpöytäkirjan mainittuja määräyksiä. Eräissä maissa laittoman maahantulon järjestämistä koskevat rikostunnusmerkistöt vaikuttavat olevan niin avoimia, että ne voinevat kattaa myös tilanteen, jossa maahantulon järjestäjä on järjestänyt asiakirjojen hankkimisen väärin tietojen antamisen avulla.

Kun väärä tieto, esimerkiksi matkan tarkoitus, ilmoitetaan Suomen viranomaiselle, sovellettavaksi tulee rikoslain 16 luvun 8 §:ssä rangaistavaksi säädetty väärin todistuksen antaminen viranomaiselle. Tämä koskee myös tapauksia, joissa väärä tieto annetaan

asiakirjassa tai tallenteessa eli näin ollen myös tapauksia, joissa matkustustarkoitus ilmoitetaan väärin esimerkiksi viisumihakemuksessa. Jos esimerkiksi viisumihakemuksen päätyvä väärä tieto perustuu väärennettyyn liiteasiakirjaan, kyse on rikoslain 33 luvun mukaisesta väärennyksestä. Väärennysrikos on kyseessä, kun väärennettyä asiakirjaa käytetään, vaikka tekijä ei olisi osallistunut asiakirjan valmistamiseen tai sen väärennämiseen.

Kyseiset säännökset kohdistavat rangaistusvastuun kuitenkin yleensä yksittäiseen maahantulijaan, jolle matkustusasiakirja, viisumi tai oleskelulupa on myönnetty. Osallisuusoppien mukaisesti rangaistusvastuu voi kohdata lisäksi myös sellaista henkilöä, joka on ollut mukana väärin tietojen antamisessa tai väärennyksen ollessa kyseessä mukana asiakirjan valmistamisessa tai käyttämisessä. Kysymykseen saattaa tulla esimerkiksi neuvontatyypinen avunanto. Näytön saaminen osallisuudesta on usein kuitenkin vaikeaa. Mainittujen säännösten soveltamisella ei siten käytännössä kyetä puuttumaan laitonta maahantuloa organisoivaan tahoon, laittoman maahantulon järjestäjään. Nykytilanne voi houkuttaa laittoman maahantulon järjestäjiä kohdistamaan toimintaansa Suomeen tai käyttämään Suomea kauttakulkumaana laittomien maahantulijoiden kuljettamisessa muualle Schengen-alueelle.

Laittoman maahantulon järjestämistä koskevan rikoslain 17 luvun 8 §:n 1 momentin 1 kohdan epäselvyys ei koske pelkästään tilanteita, joissa viisumi tai oleskelulupa on saatu ilmoittamalla matkustustarkoitus väärin. Pykälän 1 momentin 1 kohtaa on oikeuskäytännössä tulkittu niin, että myös väärennetyllä asiakirjalla maahan tulevan ulkomalaisen katsotaan olevan säännöksen edellyttämällä tavalla ilman vaadittavaa maahantuloon oikeuttavaa asiakirjaa. Sanamuotonsa mukaisesti säännös ei kuitenkaan selvästi koske tilanteita, joissa asiakirja on väärennety (aitoa asiakirjaa on muutettu sen valmistamisen jälkeen) tai väärä (asiakirja ei ole ollenkaan sen antamiseen oikeutetun tahon antama). Tilanne ei ole täysin tyydyttävä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Periaate edellyttää, että rangaistavaksi säädetty käyttäytyminen on kuvattu rangaistus-

tussäännöksessä tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Laillisuusperiaatteen merkitystä arvioidessa huomioon on otettava, että laittoman maahantulon järjestäminen on suhteellisen ankarasti rangaistava rikos.

Kolmannelta valtiosta saapuvan ulkomalaisen rajan ylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja, viisumi tai oleskelulupa hankitaan yleensä ennen matkaa Suomen tai toisen Schengen-maan edustustossa. Myös maahan saavuttaessa voidaan esittää rajatarkastusviranomaiselle asiakirjoja, jotka eivät ole edellä mainittuja varsinaisia matkustusasiakirjoja. Edellä mainituissa tilanteissa on kyse muun ohella viisumivapaista maista saapuvien ulkomalaisten rajatarkastusviranomaiselle esittämistä maahantulon edellytyksiä tukevista asiakirjoista (esimerkiksi hotellivarauksesta), joita rajatarkastusviranomaisen Schengenin rajasäännösten mukaan voi pyytää esitettäväksi. Asiakirjojen esittämisestä rajatarkastuksessa säädetään Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 2 kohdassa sekä Schengenin rajasäännösten liitteessä I. Tilanne, jossa laittoman maahantulon järjestelyyn käytetään rajatarkastusviranomaiselle esitettäviä maahantulon edellytyksiä tukevia väriä tai väärennetyjä asiakirjoja, ei nykyisin tule rangaistavaksi rikoslain 17 luvun 8 §:n mukaisesti. Sovellettavaksi saattavat tulla kuitenkin muut rikoslain säännökset.

Schengen-maiden viranomaiset ovat raportoineet viime aikoina Länsi-Balkanin alueelta viisumivapaasti tapahtuvasta laittomasta maahanmuutosta alueen lähivaltioihin. Suomi ei kuitenkaan ole ollut laajamittaisempien kolmansien maiden kansalaisten viisumivapautteen liittyvien lieveilmiöiden kohde eikä viisumivapaista kolmansista maista tapahtuvaan maahantuloon ole havaittu liittyvän laittoman maahantulon järjestämistä. Lainsäädännön muuttamiseen ei siten toistaiseksi ole tosiasiallista tarvetta. Laajenevaan viisumivapautteen varautumisen osalta viitataan kuitenkin jaksoon riippuvuus muista esityksistä.

Lisäpöytäkirjan 3 artiklan c kohdan iii-alakohdan mukaan myös asiakirjan hankkiminen lahjonnalla tai pakottamisella tai muulla laittomalla tavalla tekee asiakirjan vääräksi (fraudent).

Matkustusasiakirjan, viisumin, oleskeluluvan tai matkustusasiakirjaan rinnastettavan muun asiakirjan hankkiminen itselle tai toiselle lahjomalla viranomainen tai pakottamalla hänet asiakirjan myöntämiseen on käytännössä suhteellisen harvinaista. Viranomaisten lahjontayrityksiä kuitenkin tapahtuu satunnaisesti, eikä viranomaisen pakottamisen mahdollisuuskään ole laittoman maahantulon järjestämisen yhteydessä pois suljettua. Viranomaisen lahjominen ja pakottaminen ovat kansainvälisten järjestäytyneiden rikollisryhmien vakiintuneita toimintatapoja. Riskit näihin tekoihin ovat siten merkityksellisiä esimerkiksi Suomen ja muiden Schengen-maiden edustustoissa.

Lisäpöytäkirjan tulkintaohjeiden mukaan rangaistavuuden alan ulkopuolelle on tarkoitus jättää maahantulon järjestäminen, joka on tehty humanitaarisista syistä tai läheisten perhesuhteiden vuoksi. Rikoslain 17 luvun 8 §:n 2 momentissa säädetään nykyisin tilanteista, joissa tekoa ei teon hyväksyttävyyttä koskevan kokonaisarvion valossa pidetä laittona maahantulon järjestämisenä. Säännöksen mukaan huomioon on erityisesti otettava tekijän vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakinaisessa asuinmaassaan. Teon on lisäksi oltava kokonaisuudessaan hyväksyttävistä syistä tehty.

Oikeuskäytännössä säännöksen soveltaminen johtaa yleensä syytteen hylkäämiseen, vaikka eräissä tapauksissa soveltamisen johdosta on myös päädytty tuomitsematta jättämiseen. Tilanteita, joissa syytteen hylkäämisen syynä olisi rikoslain 17 luvun 8 §:n 2 momentin soveltaminen, ei ole tilastoista eroteltavissa kaikista laittona maahantulon järjestämistä koskevista syytteen hylkäämistä koskevista päätöksistä, joita on noin 15 vuosittain.

Esitystä valmisteltaessa tarkasteltiin kuitenkin tarkemmin Helsingin hovioikeuden rikoslain 17 luvun 8 §:n 2 momentin soveltamista koskevia tapauksia, joita vuosilta 2009—2012 oli seitsemän. Näistä rikoslain 17 luvun 8 §:n 2 momentin soveltamista koskeva väite oli kahdessa tapauksessa johtanut syytteen hylkäämiseen käräjäoikeudessa. Hovioikeudessa muutoksenhakuasteena mainittuun rajoitussäännökseen vedonneet

amat kuusi vastaajaa tuomittiin ja yhden vastaajan syyte hylättiin muulla perusteella.

Säännöksessä ei nykyisin täsmennetä, millaisista vaikuttimista johtuvat teot voisivat johtaa siihen, ettei tekoa katsottaisi laittona maahantulon järjestämiseksi. Tältä osin täysin avoin säännös jättää tulkinnanvaraiseksi säännöksen soveltamedellytykset. Oikeuskäytännössä säännöksen soveltamiseen haetaan yleensä tulkintaohjetta edellä mainitusta lisäpöytäkirjasta ja siinä mainituista rangaistavuuden perusteista. Säännöstä on syytä täsmentää tältä osin vastaamaan paremmin lisäpöytäkirjan rangaistuksia koskevien velvoitteiden tarkoitusta ja nykyistä tarkkarajaisemmaksi ja täsmällisemmäksi.

Rikoslain 17 luvun 7 §:n valtionrajarikos-säännöksen 1 momentin 3 kohdassa viitataan kumottuun rajavyöhykelakiin rajavyöhykkeellä tapahtuvan luvattoman oleskelun, liikkumisen ja muun kielletyn toiminnan osalta. Rajavyöhykkeestä säädetään kuitenkin nykyisin rajavartiolain 7 luvussa. Lain 51 §:ssä säädetään rajavyöhykettä koskevista liikkumis- ja laiduntamiskielloista ja 52 §:ssä luvalla tapahtuvasta oleskelusta, liikkumisesta ja rakentamistoimista. Näiden säännösten rikkominen on säädetty rangaistavaksi rajavyöhykerikkomuksena lain 72 §:n 1 ja 2 kohdassa. Rajavyöhykerikkomus on rangaistava tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta tehtynä ja siitä on seuraamukseksi säädetty sakkoa. Säännös tulee sovellettavaksi, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta.

Molempien lakien rangaistussäännökset ovat syyksiluettavuuden astetta lukuun ottamatta kyseisten tekojen osalta identtiset. Rajavyöhykerikkomussäännös tulee kuitenkin mainittujen tekojen osalta sovellettavaksi vain törkeästi huolimattomuudesta tehtyihin tekoihin, koska tahalliset teot tulevat säännöksessä säädetyn toissijaisuuslausekkeen nojalla rangaistaviksi valtionrajarikoksena. Se on perusmuodossaan säännöksessä mainittu ensisijaisesti sovellettava ankarampi säännös. Lievän valtionrajarikossäännöksen ja rajavyöhykerikkomussäännöksen suhde on puolestaan tahallisten vähäisten tekojen osalta epäselvä. Molemmista on säädetty rangaistukseksi sakko, mutta rikkomussäännöksessä ei ole säädetty vähäisyyttä koskevia kriteere-

jä toisin kuin lievässä valtionrajarikossäännöksessä. Rikoslain valtionrajarikossäännösten ja rajavartiolain rikkomussäännöksen soveltamisedellytykset kyseisten tahallisten tekojen osalta olisi aiheellista lainsäädännössä selventää.

Samalla mainittua valtionrajarikossäännöksen 3 kohtaa tulisi päivittää niin, että siinä viitattaisiin rajavartiolakiin ja säännöstä täsmennettäisiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla tarkkarajaisemmaksi.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Kun lähdetään säätämään uusia kriminalisointeja tai laajentamaan olemassa olevien kriminalisointien alaa, on otettava huomioon rikoslainsäädännön hyväksyttävälle käytölle asetettavat yleiset edellytykset (esimerkiksi LaVM 15/2005 vp ja LaVL 9/2004 vp). Niiden mukaan kaikelle rikoslainsäädännölle on oltava hyväksyttävä peruste, on kyettävä osoittamaan painava yhteiskunnallinen tarve, joka edellyttää uuden rikostunnusmerkistön säätämistä, säädettävän kriminalisoinnin tulee olla ennaltaehkäisevä ja tunnusmerkistön on oltava tarkkarajainen.

Rangaistavuuden alan mahdollista laajentamista tulee tarkastella muun muassa sen valossa, ovatko samasta teosta määrättävät hallinnolliset seuraamukset tehokkaita ja riittäviä. Ulkomaalaislaissa säädetään hallinnollisista seuraamuksista, mutta ne kohdistuvat maahantulijaan, ei maahantulon järjestäjään, lukuun ottamatta liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua. Laittoman maahantulon järjestäjään voidaan soveltaa vain rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Ulkomaalaisen maahantulon järjestäminen siten, että siinä käytetään väärin tiedoin hankittuja matkustusasiakirjoja, voi rinnastua tekoapana paheksuttavuudeltaan ja vahingollisuudeltaan niihin tekoapoihin, jotka nykyisin kuuluvat laittoman maahantulon järjestämisen soveltamisalaan. Väärennettyjä ja väärin tiedoin saatuja matkustusasiakirjoja hankkiva ja niitä luovuttava matkanjärjestäjä voi kuulua järjestäytyneeseen rikollisorganisaatioon, jossa rikollisryhmän toiset jäsenet hoitavat ulkomaalaisen kuljetuksen ja osa toimii saattajina. Järjestäytyneen rikollisen

toiminnan taustalla on usein maahantulijan turvattoman aseman hyväksikäyttämistä taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi ilman, että kyse on ihmiskaupasta. Maahantulija voi kuitenkin velkaantua järjestäjille sekä lähtömaassa että Schengen-alueella. Velkaantuminen voi johtaa laittomaan työntekoon, kiskonnantapaiseen työsyryntään ja altistaa maahantulijan myös ihmiskaupan uhriksi. Nämä seikat puoltavat sitä, että ulkomaalaisen maahantulon järjestäminen siten, että siinä käytetään väärin tiedoin hankittua matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa, lisättäisiin laittoman maahantulon järjestämistä koskevaan rikostunnusmerkistöön. Esityksen yhtenä päätavoitteena onkin lisäpöytäkirjan velvoitteiden mukaisesti laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvän järjestäytyneen rikollisuuden torjunta.

Laittoman maahantulon järjestämisessä voi kuitenkin olla kyse myös moitittavuudeltaan varsin vähäisistä teoista. Tekoa on vanhaan pidetty valtionrajarikoksen avustamisena, jonka rangaistusasteikko oli siten säädettävä suhteessa kuin niin sanottuun päätekoon (HE 6/1997 vp). Lisäpöytäkirjan velvoitteet ihmissalakuljetuksen rangaistavuudesta koskevat vain järjestäytyneen rikollisjärjestön piirissä tehtyjä tekoja, kun taas rikoslain säännöksessä rangaistavuus ei edellytä, että laitton maahantulo järjestettäisiin edes taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi. Säännös, jolla säädettäisiin laittoman maahantulon järjestämisenä rangaistavaksi se, että maahan tuodaan ulkomaalainen, jonka matkustusasiakirja, viisumi tai oleskelulupa on saatu väärin tietojen avulla, tulee siten sovellettavaksi myös yksittäisen kansalaisen toimiin ilman taloudellista hyötymistarkoitusta.

Rikostunnusmerkistön tekijäpiirin laajuuden vuoksi laittoman maahantulon järjestämisessä ulkomaalaisen maahantuomisen rangaistavuuden laajentaminen uusilla tekoavoilla tulee rajata huolella. Säännöksen kirjoittamisessa tulee myös noudattaa rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksuttuja periaatteita ja kirjoitustapoja.

Laittomassa maahantulon järjestämisessä on pykälän 1 momentin 1 kohdassa kyse ulkomaalaisen laittomasta maahan tuonnista. Maahantuonnilla viitataan ensisijaisesti valtion rajan ylittämiseen. Nykyisen lain esi-

töistä ei kuitenkaan selviä, millaisia käytännön toimia maahan tuonnilla tarkoitetaan. Asia on jätetty oikeuskäytännössä yksittäistapauksittain harkittavaksi. Maahan tuomista voi olla esimerkiksi se, että maahantulon järjestäjä saattaa ulkomaalaista maahan eli matkustaa hänen kanssaan. Käytännössä ulkomaalaisen maahan tuomista on oikeuskäytännössä ilmentänyt myös momentin 2—3 kohdassa mainitut erillisinäkin tekoina rangaistavat toimet eli kuljetuksen järjestäminen taikka väärin tai väärennettyjen matkustusasiakirjojen luovuttaminen ulkomaalaiselle laitonta maahantuloa varten.

Ennen korkeimman oikeuden ennakkopäätöstä KKO:2010:6 oikeuskäytännössä tuomittiin eräissä tapauksissa laittoman maahan tulon järjestämisestä myös henkilöitä, jotka olivat toimittaneet maahantulijalle tai edustustolle ulkomaalaisen viisumihakemuksen tueksi kutsuja, jotka sisälsivät väärää tietoa. Väärät tiedot saattoivat koskea matkan tarkoitusta tai esimerkiksi kutsujan ja kutsuttavan välistä sukulaisuussuhdetta. Kutsun liittäminen viisumihakemukseen ei ole välttämätöntä, mutta se voi tukea maahantulijan esittämää tietoa matkan tarkoituksesta. Yksitysvierailulle kutsutun ulkomaalaisen ei myöskään yleensä tarvitse liittää hakemuksensa selvitystä hotellivarauksesta.

Pelkkää kutsun esittämistä voi kuitenkin olla vaikea katsoa tunnusmerkistössä tarkoitetuksi ulkomaalaisen laittomaksi maahan tuomiseksi, jos kutsun esittäjä ei lisäksi muulla käytännön toimella edistä tai avusta maahantuloa. Sen arvioiminen, millaisia käytännön toimia ulkomaalaisen maahantuonti voi yksittäistapauksissa tarkoittaa nyt ehdotetuissa rangaistavuuden alan laajennusta koskevissa tilanteissa, jäisi nykyiseen tapaan viime kädessä oikeuskäytännössä arvioitavaksi.

Rikoslain säännösten valossa lisäpöytäkirjassa käytetty ilmaisu väärin tietojen antamisesta ei ole täysin ongelmaton. Sanaa väärä käytetään rikoslaisissa ainakin kahdessa merkityksessä. Rikoslain 33 luvussa väärin asiakirjan valmistamisen kriminalisoinnilla suojataan todistuskappaleen oikeaperäisyyttä, ei sen totuudenmukaisuutta. Myös laittoman maahantulon järjestämistä koskevassa 8 §:n 1 momentin 3 kohdassa käytetään sanaa

”väärä” asiakirjan luovuttamista koskevassa rangaistussäännöksen yhteydessä. Rikoslain 15 ja 16 luvussa väärä tieto puolestaan tarkoittaa lausuman tai asiakirjan totuudenmukaisuutta (HE 6/1997 vp s. 73). Useissa rikoslain ”väärin” tiedon antamista koskevissa rangaistussäännöksissä onkin käytetty rikostunnusmerkistöissä ilmaisuja totuudenvastainen tai harhaanjohtava. Käyttämällä näitä käsitteitä välttyttäisiin ongelmilta, joita ”väärä” sanan käyttöön voi sen useiden merkitysten vuoksi liittyä.

Rikoslaisissa on myös väärin tietojen antamista koskevissa säännöksissä yleisesti rajattu tunnusmerkistöä kyseeseen tulevien tietojen laadun tai merkityksen suhteen. Usein käytetty raja on väärin tiedon olennaisuus tai merkityksellisyys jonkin kohderyhmän (rikoslain 30 luvun 1 § markkinointirikos, rikoslain 39 luvun 2 § velallisen petos) tai asian (rikoslain 16 luvun 6 § sakkovilppi) suhteen.

Laittoman maahantulon järjestämisessäkin rangaistavaa tulisi olla vain tilanteet, joissa maahantuotavan henkilön matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa varten annettu totuudenvastainen tai harhaanjohtava tieto olisi merkityksellinen asiakirjan myöntämisen kannalta. Maahantulon järjestämisen ei siten tulisi olla rangaistavaa, jos totuudenvastainen tai harhaanjohtava tieto on ollut asiakirjan myöntämisen kannalta vähämerkityksellinen.

Laittoman maahantulon järjestäjän tahallisuuden tulee myös ulottua rikosoikeudellisten periaatteiden mukaisesti kaikkiin rikostunnusmerkistössä mainittuihin seikkoihin. Väärin tietojen antaja ei useinkaan ole matkan järjestäjä, vaan viisumi- tai oleskelulupaa hakeva maahantulija. Maahantulon järjestäjän tulee kuitenkin olla tietoinen siitä, että asiakirjaa haettaessa on annettu totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja. Jos hakijan voidaan osoittaa toimineen maahantulon järjestäjän ohjeiden mukaan tietoja antaessaan, tahallisuuden suhteen ei useinkaan ole ongelmia.

Ennen korkeimman oikeuden ennakkopäätöstä KKO:2010:6 oikeuskäytännössä sovellettiin laittoman maahantulon järjestämiseen eräissä tapauksissa myös niin sanottua todennäköisyystahallisuutta (esimerkiksi Hel-

singin hovioikeus 13.11.2007 Nro 3643). Teon olosuhteita koskeva rikoksentehtäjältä vaadittava tahallisuuden aste on rikoslain yleisten oppien yhteydessä jätetty oikeuskäytännössä määriteltäväksi rikoslajeittain.

Tapauksissa, jotka matkan järjestäjän tahallisuuden puutteen vuoksi selvästi jäävät rangaistavuuden ulkopuolelle, olisi prosessiekonomisesti järkevää olla käynnistämättä jatkotoimia mahdollisimman varhaisessa tutkinnan vaiheessa. Samoin tulisi menetellä, jos rikostunnusmerkistössä mainittu edellytys siitä, että virheellisen tai harhaanjohtavan tiedon tulee olla merkityksellinen asiakirjan saamiseksi, ei täyty.

Laittoman maahantulon järjestäjä voi myös olla tietoinen annetusta totuudenvastaisesta tai harhaanjohtavasta tiedosta, mutta rikos voi teon haitallisuuteen tai siitä ilmenevään syyllisyyteen nähden olla kokonaisuutena vähäinen (syyttämättä ja tuomitsematta jättämisperuste) tai rikos voi olla tekoon tai tekijään liittyvistä syistä anteeksiannettava (tuomitsematta jättämisperuste). Esimerkiksi Suomessa asuvia ulkomaalaisia voidaan laitton maahantulon järjestäjien toimesta painostaa avustamaan kolmansista maista tulevien ulkomaalaisten maahantulon järjestämisessä. Osallisuuteen laitton maahantulon järjestämiseen soveltuvat tällaisissa tilanteissa yleiset toimenpiteistä luopumista koskevat säännökset aivan kuten muihinkin rikoslajeihin.

Pykälän 1 momentin 1 kohtaa on oikeuskäytännössä tulkittu niin, että myös väärennetyllä asiakirjalla maahan saapuvan ulkomaalaisen katsotaan olevan säännöksen edellyttämällä tavalla ilman säännöksessä tarkoitettua vaadittavaa matkustusasiakirjaa. Laillisuusperiaate edellyttää kuitenkin rangaistussäännökseltä täsmällisyyttä. Tämän vuoksi säännökseen ehdotetaan selvyiden vuoksi lisättäväksi maininta siitä, että rangaistavaa on myös maahantulon järjestäminen ulkomaalaiselle, jonka matkustusasiakirja, viisumi tai oleskelulupa on väärä tai väärennetty.

Lisäpöytäkirjan mukaan väärällä asiakirjalla tarkoitetaan myös asiakirjaa, joka on saatu pakottamalla tai lahjomalla asiakirjan myöntävä viranomainen. Laitton maahantulon järjestämisessä viranomaisen lahjontaan tai hänen pakottamiseensa saattaa kuitenkin liit-

tyä näyttöongelmia, koska lahjonta tai pakottaminen ei ole ulkoisesti asiakirjasta havaittavissa samalla tavoin kuin väärennys tai joskus myös asiakirjan sisältämä väärä tieto. Lisävaikeuksia voi aiheuttaa rikollisjärjestön jäsenten välinen tehtävien jako. Organisaatiossa yksi taho voi väärentää tai hankkia asiakirjoja laittomin keinoin kuten lahjomalla tai pakottamalla, kun taas toiset hoitavat kuljetuksen ja ulkomaalaisen maahantulijan saattamisen.

Lainsäädännön muuttamista harkittaessa vastakkain ovat siten tarve torjua järjestäytyntä rikollisuutta ja toisaalta asiakirjojen hankinnassa tapahtuneeseen viranomaisen pakottamiseen tai lahjontaan liittyvät mahdolliset näyttöongelmat. Rangaistavuuden alan laajentamisen tarvetta harkittaessa on myös otettava huomioon tapausten harvinaisuus käytännössä. Viranomaisten lahjonta ja pakottaminen ovat kuitenkin vakiintuneesti osa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden toimintatapoja ja yksittäisinäkin tapauksina yhteiskunnallisesti erittäin haitallisia. Tämän vuoksi viranomaisen lahjonnan tai pakottamisen sisällyttäminen laitton maahantulon järjestämistä koskevaan rangaistussäännökseen yhtenä maahantuotavan ulkomaalaisen matkustusasiakirjan, viisumin tai oleskeluluvan laittona hankintatapana on perusteltua.

Lisäpöytäkirjan mainitsema lahjonta voi olla rikoslain tunnusmerkistön täyttävää lahjuksen antamista (rikoslain 16 luvun 13 §) tai sen ottamista (rikoslain 40 luvun 1 §). Virkamiehen pakottaminen virkatoimen tekemiseen säädetään rangaistavaksi rikoslaisissa virkamiehen väkivaltaisena vastustamisena rikoslain 16 luvun 1 §:n mukaan, ei sen sijaan rikoslain 25 luvun 8 §:n mukaisena pakottamisena. Virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen syyllistyy se, joka käyttää väkivaltaa tai uhkaa käyttää väkivaltaa pakottaakseen virkamiehen tekemään tai tekemättä jättämään julkisen vallan käyttöä sisältävän virkatoimen.

Rikoslain 17 luvun 8 §:n 1 momenttiin ehdotetaan siten lisättäväksi uusi 2 kohta, jonka mukaan laitton maahantulon järjestämisestä tuomittaisiin se, joka tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen, jonka 1 kohdassa

tarkoitettu asiakirja on väärä, väärennetty, myönnetty toiselle henkilölle taikka saatu viranomaiselta asiakirjan myöntämisen kannalta merkityksellisen totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon avulla, lahjomalla viranomaisen tai viranomaisen väkivaltaisella vastustamisella.

Matkustusasiakirjan, viisumin, oleskeluluvan tai matkustusasiakirjaan rinnastettavan muun asiakirjan laittomiin hankintatapoihin ei sen sijaan ehdoteta lisättäväksi virkamiehen väkivaltaisen vastustamien lievää teko-uoeta eli rikoslain 16 luvun 2 §:ssä rangaistavaksi säädettyä viranomaisen vastustamista. Rangaistavuuden laajentaminen on perusteltua rajoittaa törkeäksi luokiteltaviin esirikoksiin, joihin kansainvälinen rikollisuus tyypillisesti syyllistyy. Tämä on perusteltua myös edellä mainittujen näyttökysymysten vuoksi.

Myös edellä mainituilla tavoilla hankitun matkustusasiakirjan, viisumin tai oleskeluluvan luovuttaminen ulkomaalaisella käytettäväksi maahantulon yhteydessä sekä kuljetuksen järjestäminen tällaiselle ulkomaalaiselle ehdotetaan säädettyä rangaistavaksi.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa käytettyjä maahantuloon vaadittavia asiakirjoja koskevia käsitteitä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että otetaan huomioon maahantuloon liittyvän sääntelyn kehitys Euroopan unionissa. Säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi maininta passista, koska matkustusasiakirjan käsite on eurooppalaisessa lainsäätökehityksessä laajentunut kattamaan myös passit. Säännökseen ehdotetaan uutena käsitteenä maininta matkustusasiakirjaan rinnastettavasta muusta asiakirjasta. Tähän liittyy muiden lueteltujen käsitteiden ohella määre maahantuloon vaadittava. Matkustusasiakirjaan rinnastettavalla muulla asiakirjalla tarkoitetaan eräiden henkilöryhmien kuten merenkulkijoiden normaalista poikkeavia matkustusasiakirjoja. Kohdassa mainittujen asiakirjojen ala ei laajenisi nykyiseen verrattuna.

Oikeus hakea pakolaisena turvapaikkaa on turvattu pakolaissopimuksessa, johon viitataan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Kotimaastaan suojeluperusteisista syistä pakenevien henkilöiden mahdollisuuksia hakea turvapaikkaa ei siten tulisi myöskään edellä ehdotettavilla laittoman maahantulon

järjestämisen rangaistavuuden laajentamisella vaikeuttaa. Lisäpöytäkirjan tulkintaohjeissa korostetaan, että ihmissalakuljetuksen rangaistavuuden ulkopuolelle on tarkoitettu jätettäväksi toiminta, jota harjoitetaan humanitaarisista syistä tai läheisten perhesuhteiden vuoksi.

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 17 luvun 8 §:n 2 momentin niin sanottua rajoitussäännöstä täsmennetään vastaamaan lisäpöytäkirjan tulkintaohjeissa ilmaistua sopimusvelvoitteiden tarkoitusta. Säännökseen lisättäisiin maininta siitä, millaiset vaikuttimet tulisi teon hyväksyttävyyttä koskevassa kokonaisarviossa erityisesti ottaa huomioon. Ehdotetun säännöksen mukaan laittoman maahantulon järjestämisenä ei pidettäisi tekoa, joka erityisesti huomioon ottaen tekijän humanitaariset tai läheisiin perhesuhteisiin liittyvät vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakinaisessa asuinmaassaan on pidettävä kokonaisuutena ottaen hyväksyttävistä syistä tehtynä. Tekijän vaikuttimien täsmäntäminen erityisesti huomioon otettavilla vaikuttimilla vähentäisi säännöksen tulkinnanvaraisuutta.

Säännöksen esitöissä eli lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 3/1998 vp) ja lausunnossa (LaVL 3/1998 vp) ei perustella nykyisen säännöksen sanamuotoa tarkemmin. Sanamuodon mukaan se edellyttää kuitenkin teon hyväksyttävyyden arvioimista kokonaisuudessaan erityisesti siinä mainittujen vaikuttimien ja olosuhteiden valossa. Kokonaisarviossa voidaan siten ottaa huomioon myös muita kuin säännöksessä mainittuja vaikuttimia, olosuhteita ja seikkoja.

Hallituksen esityksessä 34/2004 vp s. 74 mainitaan toisaalta yhtenä esimerkkinä kokonaisarvioon vaikuttavasta ei-hyväksyttävästä syystä sen, että teko olisi tehty osana järjestäytyneen rikollisjärjestön toimintaa. On myös selvää, ettei taloudellinen hyötyminen tai muunlaisen etuuden saaminen tulisi näissä tilanteissa kyseeseen. Ehdotettavalla muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa säännöksen soveltamiskäytäntöä tai -kynnystä.

Ehdotuksella ei ole myöskään tarkoitus vaikuttaa ulkomaalaislain mukaiseen perheenyhdistämissäännöksiin tai -käytäntöihin,

joista päätetään hallinnollisessa menettelyssä. Rikoslain 17 luvun 8:n 2 momentti rajaa rikostunnusmerkistön soveltamista, mutta muistuttaa asialliselta sisällöltään rikosoikeudellista oikeuttamisperustetta. Se voi tulla sovellettavaksi vain poikkeussäännöksenä rikosoikeudenkäynnissä tarkoin harkituissa yksittäistapauksissa. Jos perheenjäsenellä tai muulla lähiomaisella olisi mahdollisuus haakea maahan ulkomaalaislaissa säädetyn perheenyhdistämismenettelyn kautta, läheiseen perhesuhteeseen vetoaminen ei yleensä olisi säännöksen edellyttämällä tavalla hyväksyttävää. Se, että maahanmuuttoviranomaiset ovat tehneet perheenjäsenelle kielteisen oleskelulupapäätöksen perheen yhdistämisasiassa, ei sinänsä voi olla hyväksyttävä peruste perheenjäsenen maahan tuomiseen laittomasti ilman muita painavia perusteita.

Henkilön avustamisessa maahan voi olla kyse laittoman maahantulon järjestämisestä myös, vaikka maahan tuleva henkilö hakisi ja hänelle myönnettäisiin Suomessa turvapaikka. Kansainvälisen suojelun myöntäminen tai vastaavasti myöntämättä jättäminen voivat kuitenkin luonnollisesti yhtenä tekijänä vaikuttaa siihen, miten tuomioistuimien arvioi maahan avustetun henkilön turvallisuuteen vaikuttavia oloja hänen kotimaassaan sekä siihen, onko hänen avustamisensa maahan mahdollisesti tapahtunut humanitaarisista syistä.

Valtionrajarikosta koskevassa rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittua luetteloa asiakirjoista, joiden puuttuessa rajan ylittävä ulkomaalainen tuomitaan valtionrajarikoksesta, täsmennettäisiin vastaavalla tavalla kuin ehdotetaan tehtäväksi laittoman maahantulon järjestämissäännöksessä.

Valtionrajarikosta koskevassa 17 luvun 7 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetään nykyisin rangaistavaksi (tahallinen) luvaton liikkuminen tai oleskelu tai kiellettyyn toimintaan ryhtyminen rajavyyhykkeellä. Samat teot ovat tahallisina nykyisin rangaistavia myös rajavartiolain rajavyyhykerikkomuksena, vaikka säännöksen toissijaisuuslausekkeen johdosta sovellettavaksi voi tulla vain ankarammin rangaistava valtionrajarikossäännös. Rajavartiolain rikkomussäännös on siten mainittujen tahallisten tekojen osalta

vailla itsenäistä soveltamisalaa. Luvattomasta liikkumisesta tai oleskelusta taikka kiellettyyn toimeen ryhtymisestä rajavyyhykkeellä voidaan tuomita rajavyyhykerikkomuksena vain, jos mainitut teot tehdään törkeästä huolimattomuudesta. Mainitut teot, samoin kuin muutkin rajavyyhykerikkomuksena rangaistavaksi säädetyt teot, ovat kuitenkin sellaisia, että ne valtaosin tehdään tahallisesti, eikä niiden säätämällä rangaistaviksi myös törkeästä huolimattomuudesta tehtyinä ole ollut suurta käytännön merkitystä.

Esityksessä ehdotetaan, että kielletty tai ilman lupaa tapahtuva liikkuminen, oleskelu tai toimenpiteeseen ryhtyminen rajavyyhykkeellä säädetään edelleen rangaistaviksi valtionrajarikoksena. Samalla vastaavat teot ehdotetaan poistettavaksi rajavyyhykerikkomussäännöksestä. Ehdotus supistaisi hieman rangaistavuuden alaa vaadittavan syyksiluettavuuden asteelta. Teoista säädetty rangaistus ei ankaroituisi nykyiseen verrattuna. Käytännössä tahallinenkin liikkuminen tai oleskelu rajavyyhykkeellä on yleensä lyhytaikaista ja kiellettyjen toimien laatu sellaista, että sovellettavaksi tulisi useimmiten lievää valtionrajarikosta koskeva säännös. Siitä on säädetty seuraamukseksi sakkoa, mikä mahdollistaa vähäisten tekojen käsittelyn rangaistusmääräysmenettelyssä.

Valtionrajarikosta koskevan 17 luvun 7 §:n 1 momentin 3 kohtaa ehdotetaan siten muutettavaksi niin, että kohdassa oleva viittaus kumottuun rajavyyhykelakiin poistettaisiin ja sen sijaan viitattaisiin rajavartiolain 51 ja 52 §:n säännöksiin, jotka koskevat rajavyyhykkeellä oleskelua, liikkumista tai siellä kiellettyihin tai luvanvaraisiin toimiin ryhtymistä. Mainitut pykälät edellyttävät, että kielletyt tai luvattomat toiminnat haittaavat rajavartiolaitoksen partiotoimintaa tai rajaturvallisuuden ylläpitämistä. Tästä syystä niistä on perusteltua edelleen säätää rangaistus rikoslaissa.

Rajavartiolain 72 §:stä poistettaisiin sen nykyiset 1 ja 2 kohdat. Rajavyyhykerikkomuksena rangaistavat teot ehdotetaan säädettäväksi rangaistaviksi vain tahallisesti tehtyinä. Samalla rikkomussäännöksestä ehdotetaan tarpeettomana poistettavaksi maininta siitä, että säännöstä sovelletaan vain, jos teko

ei ole muualla laissa säädetty ankarammin rangaistavaksi.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan maahanmuuttopolitiikan tulee turvata suvaitsevainen, turvallinen ja moniarvoinen yhteiskunta sekä lisätä Suomen kansainvälistä kilpailukykyä. Tavoitteena on maahanmuuttopolitiikassa turvata hallitut, kansainvälistyvät ja avoimet työmarkkinat. Nyt käsillä oleva ehdotus ehkäisee välillisesti hallitsematonta maahanmuuttoa puuttamalla sitä edistävään laittoman maahantulon järjestämiseen.

Kriminaalipolitiikan tavoitteina on hallitusohjelman mukaan rikosten ehkäiseminen, ennustettavan ja luotettavan rikosoikeusjärjestelmän ylläpito, rikosvastuun toteutuminen, rikosseuraamusjärjestelmän toimivuuden varmistaminen ja uhrin aseman turvaaminen. Nyt käsillä oleva esitykseen sisältyvillä lainsäädäntömuutoksilla olisi useita mainittuihin tavoitteisiin liittyviä vaikutuksia. Rangaistussäännösten täsmentämisellä edistetään rikosvastuun asianmukaisen kohdentumisen toteutumista. Säännösten selkeyttäminen puolestaan vaikuttaa rikosoikeusjärjestelmän ennustettavuuteen ja sen kokemiseen luotettavaksi.

Laittoman maahantulon järjestäjä käyttää usein hyväkseen Schengen-alueelle pyrkivän ulkomaalaisen turvatonta asemaa taloudellisen hyödyn saamiseksi. Maahantulon järjestäjän rikosvastuun selkeyttäminen ehdotetuin tavoin ennalta ehkäisisi tilanteita, joihin saattaa liittyä maahan pyrkivän ulkomaalaisen taloudellista hyväksikäyttöä. Laittoman maahantulon järjestäminen on usein kansainvälistä rikollisuutta. Näin esityksellä olisi myönteisiä vaikutuksia rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan.

Laittoman maahantulon järjestämistä koskevaan rikoslain säännökseen ehdotettavilla muutoksilla ei olisi vaikutusta maahantuodun kolmannen maan kansalaisen tekojen rangaistavuuteen. Erityisesti kansainvälistä suojelua hakevien olosuhteet lähtömaassa saattavat olla sellaisia, että heidän ei ole mahdol-

lista hakea virallista matkustusasiakirjaa oman maan viranomaisilta taikka heidän on käytettävä vääriä henkilöllisyyttä tai annettava vääriä tietoja matkan tarkoituksesta fyysisen turvallisuutensa vuoksi. Heidän valtionrajarikoksena rangaistavia tekojaan koskisi edelleen rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin rajoitussäännös, jonka mukaan pakolaisena turvapaikkaa hakevaa ei tuomita valtionrajarikoksesta. Säännös perustuu pakolaissopimuksen 31 artiklan määräyksiin. Korkein oikeus on tapauksessa KKO:2013:21 katsonut, että pakolaissopimuksen 31 artikla estää tuomitsemasta pakolaisena turvapaikkaa hakevaa myös väärennyksestä.

Myös lisäpöytäkirja, joka velvoittaa laitton maahantulon järjestämisen kriminalisointiin korostaa tarvetta maahantuodun ulkomaalaisen suojeluun. On kuitenkin mahdollista, että laitton maahantulon järjestämisen rangaistavuuden ehdotettu laajentaminen voisi välillisesti vaikuttaa maahan tulevan ulkomaalaisen mahdollisuuksiin hakea turvapaikkaa. Näin silloin, jos häntä humanitaarisista syistä avustavat ulkopuoliset tai läheiset perheenjäsenet ovat vaarassa joutua syyteeseen laitton maahantulon järjestämisestä. Näihin tilanteisiin voisi kuitenkin tulla sovellettavaksi rikoslain 17 luvun 8 §:n 2 momentin rajoitussäännös, jonka mukaan laitton maahantulon järjestämisenä ei pidetä tekoa, joka voidaan kokonaisuudessaan arvioida hyväksyttäväksi. Teon hyväksyttävyyttä arvioitaisiin kussakin yksityistapauksessa erikseen siinä käsillä olevien tekijän vaikuttimien ja maahantuodun ulkomaalaisen olosuhteiden valossa. Säännöstä ehdotetaan esityksessä myös täsmennettäväksi säännöksen soveltamisessa erityisesti huomioon otettavien tekijän vaikuttimien osalta.

4.2 Taloudelliset vaikutukset ja henkilövaikutukset

Ehdotettu rikoslain muutos laajentaisi laitton maahantulon järjestämistä koskevaa rangaistavuuden alaa tapauksissa, joissa maahan tuodaan ulkomaalainen, jonka matkustusasiakirja, viisumi, oleskelupa tai matkustusasiakirjaan rinnastettava muu asiakirja on hankittu esittämällä viranomaiselle totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja. Ta-

pausten määrää, joissa kyse on laittoman maahantulon järjestämisestä väärin tiedoin hankittujen asiakirjojen avulla, on vaikea arvioida. Kyseisiä tilanteita ei nykyään tilastoida, koska ne eivät johda esitutkintaan. Ennen korkeimman oikeuden ratkaisun antamista vuonna 2009 laittoman maahantulon järjestämisestä annettiin 21 ja törkeästä laittoman maahantulon järjestämisestä 6 tuomiota. Tilastoissa ei kuitenkaan erotella tapauksia, joissa kyse oli laittoman maahantulon järjestämisestä väärin tiedoin hankittujen asiakirjojen avulla. Tapausten määrän arviointia korkeimman oikeuden päätöstä edeltävien rikostilastojen perusteella vaikeuttaa myös se, että rangaistussäännöstä sovellettiin epäyhtenäisesti. Ulkomaalaisen tuominen maahan asiakirjoilla, jotka olisi saatu lahjomalla tai virkamiehen väkivaltaisena vastustamisena rangaistavaksi tulevalle pakottamisella on käytännössä harvinaista.

Esitutkintaviranomaisten arvion mukaan laittoman maahantulon järjestämistä koskeva rangaistavuuden laajentaminen aiheuttanee ainakin alkuvaiheessa esitutkinnassa selvitetävien tapausten määrän kasvua. Uusia tapauksia arvioidaan tulevan esityksen vuoksi esitutkintaan kuitenkin korkeintaan joitakin kymmeniä vuosittain. Tutkittavien tapausmäärien kasvun myötä myös syyttäjien ja tuomioistuinten käsittelemien tapausten määrä lisääntyyneekin verran. Ehdotetun rangaistavuuden alan muutoksen vaikutuksen arvioidaan kuitenkin tasoittuvan pidemmällä aikavälillä, kun otetaan huomioon rangaistussäännöksen rikoksia ennalta ehkäisevä vaikutus tulevaisuudessa. Esityksellä ei näin ollen olisi merkittävää vaikutusta esitutkintaviranomaisten, syyttäjien tai tuomioistuinten työmäärään eikä vankilukuun. Tapausten määrän lisääntyminen voitaisiin hoitaa viranomaisten nykyisten voimavarojen puitteissa.

Esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä on lähtökohtaisesti selvítettävä kaikki rikoksen tekemiseen vaikuttavat olosuhteet. Käytännössä ei kuitenkaan tutkita esimerkiksi sellaisten oikeuttamisperusteiden kuten hätävarjelun olemassa oloa, johon epäilty/syytetty ei vetoa. Näissä tilanteissa teon hyväksyttävyyden kokonaisharkinnassa erityisesti huomioon otettavien tekijän vaikuttimien – humanitaariset syyt tai läheiset perhesuhteet – täs-

mentäminen laittoman maahantulon järjestämistä koskevassa rajoitussäännöksessä ei siten juurikaan vaikuttaisi esitutkintaviranomaisten tai tuomioistuinten toimintaan.

Epäillyn/syytetyn vaikuttimien tutkiminen tulee ajankohtaiseksi siten vain, jos epäilty vetoaa näihin seikkoihin. Vaikka esitutkintaviranomaisilla ja syyttäjällä on asiassa normaali selvittämisvelvollisuus, epäillyn/syytetyn on luonnollisesti osoitettava väitteensä asialliset perusteet ja siihen liittyvät olosuhteet.

Nykyisin laissa jätetään rajoitussäännöksen soveltamiseen johtavien vaikuttimien luonne täysin avoimeksi, joten väitteitä voidaan nykyisin esittää mistä tahansa rangaistavuuteen vaikuttavasta vaikuttimesta niiden laadusta ja luonteesta riippumatta. Rankaisemattomuutta koskevien väitteiden määrän ei siten arvioida kasvavan ehdotetun muutoksen vuoksi. On sen sijaan mahdollista, että rankaisemattomuutta koskevat väitteet jatkossa keskittyisivät korostuneemmin laissa erityisesti mainittuihin vaikuttimiin. Mainitut perusteet saattavat olla käytännössä hankalasti selvitettäviä, vaikka toisaalta ne lisäpöytäkirjan selitysmuistiossa mainittuina perusteina näyttävät jo nykyään osaltaan ohjaavan säännöksen soveltamista. Epäillyn omassa intressissä on saada esille uskottavaa näyttöä perhesuhteista taikka humanitaarisista vaikuttimista, mikä osaltaan edistäisi asian tutkimista. Tutkittavaksi tulevien laittoman maahantulon järjestämistä koskevien tapausten määrät ovat lisäksi varsin vähäiset, alle 100 tapausta vuodessa.

Vaikka valtionrajarikoksesta ja lievästä valtionrajarikoksesta annetaan vain noin 20 tuomiota vuodessa, niitä tulee poliisin ja rajavartiolaitoksen tutkittavaksi suurempi määrä vuosittain. Vuonna 2011 valtionrajarikoksia tuli viranomaisten tietoon 318. Useisiin tapauksiin sovelletaan rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin rajoitussäännöstä, jolloin esitutkinta keskeytetään eikä teosta tuomita. Valtionrajarikossäännökseen ehdotetut muutokset eivät lisää tutkittavaksi tai tuomittavaksi tulevien tapausten määrää. Esityksellä ei siten tältäkin osin olisi vaikutusta henkilöstöresursseihin eikä muuta taloudellisia vaikutuksia.

5 Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti 14 päivänä elokuuta 2012 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi rikoslain 17 luvun 8 §:n muuttamiseksi niin, että laittoman maahantulon järjestämisenä rangaistavaa olisi tuoda maahan ulkomaalainen, joka on saanut maahantuloon vaadittavan asiakirjan ilmoittamalla väärää tietoa. Samalla työryhmän tuli valmistella mahdolliset muutokset, jotta mainittu pykälä kattaisi muutenkin riittävän laajasti menettelyt, jotka moitittavuudeltaan rinnastuvat voimassa olevan lain mukaan rangaistaviin tekotapoihin. Lisäksi työryhmän tuli valmistella mahdolliset ehdotuksista seuraavat muutokset valtionrajarikosta koskevaan rikoslain säännökseen sekä mahdolliseen muuhun lainsäädäntöön.

Työryhmän jäseniksi kutsuttiin sisäasianministeriön, Rajavartiolaitoksen esikunnan, oikeuslaitoksen, syyttäjälaitoksen, Suomen Asianajajaliiton ja Pakolaisneuvonta ry:n edustajat. Työryhmä kuuli asiantuntijoina Suomenlahden merivartioston, Maahanmuuttoviraston ja Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston edustajia. Työryhmä luovutti mietintönsä 19 päivänä helmikuuta 2013 (Laittoman maahantulon järjestäminen. Rangaistussäännöksen tarkistaminen. Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 13/2013).

Työryhmän ehdotuksesta pyydettiin lausunnot 25 viranomaiselta tai järjestöltä. Korkeimmalle oikeudelle varattiin tilaisuus antaa asiassa lausunto. Lausunnon antoi 19 tahoa.

Lausunnonantajista valtaosa suhtautui esitykseen myönteisesti ja kannatti sen perusteluja. Suomen Punainen Risti ja Pakolaisneuvonta ry eivät nähneet painavia perusteita rangaistavuuden laajentamiselle esitetyllä tavalla. Pakolaisneuvonta ry katsoi, että kriminalisointi tulisi kohdistaa järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja sen ennaltaehkäisyyn.

Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisjärjestö (UNHCR) totesi, että turvapaikkaa hakeva ei useinkaan pysty saamaan laillisesti matkustamiseen vaadittavia matkustusasiakirjoja, joiden avulla hän voisi turvallisesti päästä esimerkiksi Suomeen hakemaan turvapaikkaa. Viisumia haettaessa on todennäköisesti esitettävä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja. Vaikka työryhmän eh-

dottama lainmuutos ei kohdistu suoraan laitomiin maahantulijoihin, se voi vaikuttaa pakolaisten mahdollisuuksiin hakea kansainvälistä suojelua Suomessa. Laittoman maahantulon järjestämistä koskevilla rangaistussäännöksillä on pantu täytäntöön lisäpöytäkirjan määräykset. Sen tulkintaohjeissa todetaan, ettei rangaistavaksi ole tarkoitettu toimintaa, jota harjoitetaan humanitaarisista syistä tai läheisten perhesuhteiden vuoksi. Ehdotuksessa ei ole otettu UNHCR:n mukaan selvästi kantaa siihen, miten laittoman maahantulon järjestämisen rankaisemattomuutta koskevaa rajoitussäännöstä (RL 17 Luku 8 § 2 momentti) sovellettaisiin maahantulon järjestäjään, joka avustaa maahan ulkomaalaisen, joka maahan tultuaan – vastoin aikaisempaa ilmoitustaan - hakee turvapaikkaa.

Suomen Punainen Risti ja Pakolaisneuvonta ry korostivat, että hanke ei saa vaikeuttaa tai kriminalisoida toimia, joilla humanitaarisista syistä halutaan auttaa suojan tarpeessa olevia ulkomaalaisia hakemaan kansainvälistä suojelua. Esitykseen tulee erikseen kirjata niin sanotun suojelusensitiivisyyden periaate. Maahantulon järjestäjän rankaisemattomuussäännöksen soveltamiskynnys on oikeuskäytännössä korkea.

Edellä mainittu lausuntopalaute on pyritty ottamaan huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Suomen Asianajajaliitto katsoi, että laittoman maahantulon järjestämistä koskevassa rikoslain säännöksen muutosehdotuksessa ei ole laillisuusperiaatteen kannalta hyväksyttävää antaa viranomaisen lahjonnalle tai pakotamiselle muuta tai väljempää merkitystä kuin mitä niille on annettu rikoslaissa vakiintuneissa rikosnimikkeissä. Kyseistä säännösehdotusta on lausunnon johdosta muutettu esityksen jatkovalmistelussa niin, että siinä viitataan rikoslaissa käytettyihin rikosnimikkeisiin.

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys 134/2013 vp laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamis-

ta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräitä ulkomaalaislain maahantuloon ja maasta poistamiseen liittyviä säännöksiä, jotta ne sopisivat nykyistä paremmin yhteen Schengenin rajasäännösten kanssa. Esityksellä ei olisi asiallisia vaikutuksia nyt käsillä olevaan esitykseen.

Sisäasiainministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esitykseen sisältyy muutosehdotuksia eräisiin rajavartiolain säännöksiin, joihin viitataan 1. ja 2. lakiehdotuksiin sisältyvissä säännöksissä. Ehdotettavilla muutoksilla ei kuitenkaan tulisi tämän hetkisten tietojen mukaan olemaan asiallista vaikutusta käsillä oleviin ehdotuksiin. Mikäli esitykset tulevat eduskunnassa käsiteltäviksi samanaikaisesti, esitykset tulisi tarpeen mukaan sovittaa yhteen.

Euroopan unionilla on parhaillaan käynnissä viisumivapauteen tähtäävät vuoropuhelut

muun ohella Venäjän, Ukrainan, Moldovan sekä Georgian kanssa. Näiden viisumivapautteen tähtäävää vuoropuhelua Euroopan unionin kanssa käyvien maiden kansalaiset jättävät nykyisellään yli 95 prosenttia Suomen ulkomaan edustustojen käsittelemistä viisumihakemuksista. Valtaosa näistä hakemuksista jätetään Venäjällä. Vuonna 2012 Suomen Pietarin pääkonsulaatissa käsiteltiin 1 030 948 viisumihakemusta, kun taas Ukrainassa sijaitseva Suomen Kiovan suurlähetystö käsittelee samana ajanjaksona 14 752 viisumihakemusta. Sisäasiainministeriö on yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa asettanut työryhmän valmistelemaan, yhteen sovitamaan ja tehostamaan Suomen kansallista valmistautumista lisääntyvään itäliikkuvuuteen. Työryhmän toimikausi alkoi 1.10.2012 ja päättyi 1.10.2014. Työryhmän työllä ei ole vaikutusta nyt käsillä olevaan esitykseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Rikoslaki

17 luku **Rikoksista yleistä järjestystä vastaan**

7 §. *Valtionrajarikos*. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädetään nykyisin rangaistus valtionrajarikoksesta sille, joka ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa passia tai muuta matkustamisoikeuden osoittavaa asiakirjaa taikka sitä yrittää. Kohdassa mainittujen asiakirjojen luetteloa ehdotetaan tarkistettavaksi niin, että rajan ylittämiseen oikeuttavia asiakirjoja olisivat matkustusasiakirja, viisumi, oleskelulupa tai matkustusasiakirjaan rinnastettava muu asiakirja. Ne voivat oikeuttaa rajan ylittämiseen joko yksin tai yhdessä toisen mainitun asiakirjan kanssa. Rangaistavuuteen riittäisi, että yksikin mainittu, kyseiseltä maahantulijalta vaadittava asiakirja puuttuisi.

Rajan ylittämiseen oikeuttavalla matkustusasiakirjalla viitattaisiin sekä Suomen että Euroopan unionin lainsäädäntöön. Passilain (671/2006) 2 §:ssä säädetään Suomen passista ja muista matkustusasiakirjoista, joilla Suomen kansalainen osoittaa oikeutensa matkustaa maasta ja saapua maahan. Tällaisena matkustusasiakirjana voidaan mainita myös passilain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu Suomen henkilökortti. Matkustusasiakirjan käsite kattaisi passilain 2 §:ssä tarkoitettut matkustusasiakirjat, joten passin erillinen mainitseminen ei ole enää tarpeellista.

Ulkomaan kansalaiselta vaadittavista matkustusasiakirjoista säädetään sekä Suomen että Euroopan unionin lainsäädännössä. Suomen ja muiden Schengen-maiden myöntämän viisumin osalta on mainittava yleisperusteluissa mainittu viisumisäädännöstö. Lisäksi Euroopan unionin viisumeita koskevaan sääntelyyn kuuluu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös ulkorajojen ylittämiseen oikeuttavista matkustusasiakirjoista, joihin voidaan liittää viisumi, koskevasta luettelosta ja tämän luettelon vahvistamista varten luotavasta järjestelmästä (1105/2011/EU), jäljem-

pänä *matkustusasiakirjaluettelopäätös*. Yleisperusteluissa mainitulla tavalla myös Schengenin rajasäädännöstössä säädetään osana kolmansien valtioiden kansalaisten maahantulon edellytyksiä niistä matkustusasiakirjoista, joita henkilöllä on oltava hallussaan Schengen-alueen ulkorajaa ylittäessään.

Myös ulkomaalaislaissa säädetään ulkomaalaisten maahantulon edellytyksistä niiltä osin kuin maahantuloa ei ole säännelty Schengenin rajasäädännöstössä. Ulkomaalaislain ja Schengenin rajasäädännön soveltamista on tarkoitus selventää eduskunnassa käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 134/2013 vp.). Ulkomaalaislain 11 §:n mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää muun ohella, että hänellä on voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Ulkomaalaislain 13 §:n mukaan ulkomaalaisella on maahan tullessaan tai maassa oleskellessaan oltava koti- tai oleskeluvaltionsa myöntämä passi. Lain 15 §:n 1 momentin mukaan passin asemesta maahantuloon ja maassa oleskeluun oikeuttavaksi asiakirjaksi voidaan hyväksyä muu asiakirja.

Lisäksi ulkomaalaislaissa edellytetään, että ulkomaalaisella on maahan tullessaan voimassa oleva vaadittava viisumi, oleskelulupa taikka työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupa, jollei Euroopan yhteisön lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.

Unionin kansalaisen maahantulon ja oleskelun edellytyksenä on ulkomaalaislain mukaan se, että hänellä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Myös näihin tapauksiin viitattaisiin tässä käsitteellä matkustusasiakirja, joten passin mainitseminen erikseen ei näissäkään tapauksissa enää ole tarpeen. Ulkomaalaislain unionin kansalaisen maahantuloa koskeva sääntely perustuu Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY,

73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta (2004/38/EY) annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin, jäljempänä *vapaan liikkuvuuden direktiivi*.

Viisumista on säännöksiä Euroopan unionin viisumisäännösten ja matkustusasiakirjaluettelopäätöksen lisäksi myös yleisperusteissa viitatussa asetuksessa (EY) N:o 539/2001. Schengenin yleissopimuksessa on pitkiä viisumeita koskevat määräykset. Suomi ei tällä hetkellä myönnä pitkiä viisumeita. Ehdotetussa kohdassa viisumilla viitattaisiin sekä viisumisäännösten mukaisesti myönnettyyn viisumiin että pitkään viisumiin. Tällainen viisumi voi olla joko Suomen tai jonkin muun Euroopan unionin jäsenvaltion myöntämä.

Schengenin yleissopimuksen mukaan ulkomaalainen voi sen perusteella, että hänellä on jonkin Schengen-valtion myöntämä oleskelulupa ja voimassa oleva matkustusasiakirja, tietyin edellytyksin liikkua vapaasti enintään kolmen kuukauden ajan minkä tahansa kuuden kuukauden jakson aikana muiden Schengen-valtioiden alueella. Kohdassa mainitulla oleskeluluvalla viitattaisiin lupaan, joka voi olla Suomen, jonkin muun Euroopan unionin jäsenvaltion tai Schengen-valtion myöntämä.

Matkustusasiakirjaan rinnastettavalla muulla asiakirjalla viitattaisiin myös muihin Suomen ja Euroopan unionin lainsäädännön sisältämiin säännöksiin ja määräyksiin, joiden mukaan tietty asiakirja, joka ei ole edellä selostettu matkustusasiakirja, viisumi tai oleskelulupa, vaaditaan maahantulon yhteydessä joko sellaisenaan tai yhdessä muiden asiakirjojen kanssa. On myös eräitä muita asiakirjoja, joita voidaan vaatia maahantulon yhteydessä. Tällaisia ovat muun ohella merenkulkijain kansallinen henkilöllisyystodistus, ilma-aluksen miehistöön kuuluvalla annettu miehistökortti sekä Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin virkamiehilleen matkustamiseen antamat asiakirjat. Se, mitä asiakirjoja tarkoitetaan matkustusasiakirjaan rinnastettavalla muulla asiakirjalla, määräytyisi Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukaisesti.

Euroopan unionin sääntelyn mukaisesti joissain tapauksissa voidaan kauttakulkuun

Schengen-valtioiden kautta hyväksyä myös jonkin Schengen-alueen ulkopuolisen valtion myöntämä viisumi, oleskelulupa tai muu erityinen asiakirja. Myös tällaiset Schengen-alueen ulkopuolisten valtioiden, jotka voivat olla Euroopan unionin valtioita tai niin sanottuja kolmansia valtioita, myöntämät viisumivapaaseen kauttakulkuun vaadittavat asiakirjat olisivat kohdassa mainittuja matkustusasiakirjaan rinnastettavia muita asiakirjoja.

Pykälän 1 kohdassa ehdotetaan nykyiseen tapaan säädettäväksi rangaistavaksi myös siinä mainitun teon yritys. Yrityksen rangaistavuuden kirjoitustapaa kuitenkin tarkistettaisiin. Tapauksissa, joissa yritys rinnastetaan rangaistuksen määräämisen suhteen täytettyyn tekoon rikoslain 5 luvun 1 §:n 3 momentissa säädetyin tavoin, yritystä koskeva maininta on rikoslaissa yleensä sijoitettu tekotapaa koskevan verbin yhteyteen (esimerkiksi 46 luvun 1 § säännöstelyrikos ja 50 luvun 1 § huumausainerikos), eikä nykyisen 1 kohdan tapaan erikseen kohdan loppuun. Tämän vuoksi yrityksen rangaistavuudesta ehdotetaan säädettäväksi 1 kohdan alussa heti tekotapaa kuvaavan verbin jälkeen.

Pykälän 1 momentin 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että valtionrajarikoksesta tuomittaisiin se, joka oleskelee tai liikkuu rajavyöhykkeellä tai ryhtyy siellä kiellettyyn toimeen rajavartiolain 51 §:n vastaisesti tai ilman lain 52 §:ssä edellytettyä lupaa. Voimassa olevassa laissa kyseisessä kohdassa viitataan kumottuun rajavyöhykelain säännöksiin.

Rajavartiolain 51 §:ssä on säädetty rajavyöhykettä koskevista kielloista. Sen mukaan kiellettyä on rajavartiolaitoksen partio toimintaa ja muuta rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellista toimintaa haittaavien aitojen ja vastaavien rakennelmien rakentaminen 50 metriä lähemmäksi rajaviivaa. Pykälän 2 kohdassa säädetään liikkumisesta öiseen aikaan rajavesissä. Kiellettyä on myös porojen ja kotieläinten laiduntaminen ilman valvontaa alueella, jossa ei ole rajaviivan ylittämistä estävää aitaa.

Lain 52 §:ssä säädetään luvanvaraisesta toiminnasta rajavyöhykkeellä. Lupaa edellyttää rajavyöhykkeellä oleskelu, rajakaistalla liikkuminen ja rajavesillä liikkuminen päiväsaikaan. Lupaa vaaditaan myös ampuma-

aseiden, ampumatarvikkeiden, räjähdysaineiden ja jousitoimisten aseiden hallussapitoon ja käyttöön samoin kuin maa- ja kiviaineksen ottamiseen ja mineraalien etsimiseen rajavyöhykkeellä.

Rajavartiolaain mainituissa pykälissä kiellettyjen tai ilman lupaa tehtyjen tekojen tai toimien rangaistavuus vastaisi pääosin nykyisen 3 kohdan rangaistavuuden alaa sellaisena kuin se kuvaillaan nykyisen lain esitöissä (HE 6/1997 vp s. 123/II). Kumottuun rajavyöhykelakiin verrattuna rajavartiolaissa ei enää säännellä rajavyöhykkeellä oleskelevaan henkilöön kohdistuvista teoista, joista rangaistaan rikoslain henkeen ja terveyteen kohdistuvien säännösten nojalla. Valtionrajarikoksena ei rangaistaisi myöskään enää valokuvauskoneiden tai -tarvikkeiden hallussapitoa ja käyttöä rajavyöhykkeellä, koska asiasta ei säännellä rajavartiolaissa.

8 §. Laittoman maahantulon järjestäminen. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädetään nykyisin rangaistus laittoman maahantulon järjestämisestä sille, joka tuo Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen, jolla ei ole maahantuloon vaadittavaa passia, muuta matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka sitä yrittää. Kohdassa mainittujen asiakirjojen luetteloa ehdotetaan tarkistettavaksi vastaamaan edellä selostettua valtionrajarikossäännöksen 1 momentin 1 kohtaan tehtyä muutosta.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 kohta. Sen mukaan laittoman maahantulon järjestämisestä tuomittaisiin se, joka tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen, jonka 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja on väärä, väärennetty, myönnetty toiselle henkilölle taikka saatu viranomaiselta asiakirjan myöntämisen kannalta merkityksellisen totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon avulla tai lahjomalla viranomainen tai virkamiehen väkivaltaisella vastustamisella.

Kuten yleisperusteluissa on todettu, pykälän 1 momentin 1 kohtaa on oikeuskäytännössä tulkittu niin, että myös väärennetyllä asiakirjalla maahan tulevan ulkomaalaisen katsotaan olevan säännöksen edellyttämällä tavalla ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa. Laillisuusperiaatteen vuoksi säännöksessä ehdotetaan kuitenkin selvyyden vuoksi

nimenomaisesti säädettäväksi, että rangaistavaa on myös tuoda maahan ulkomaalainen, jonka 1 kohdassa mainittu matkustusasiakirja on väärä tai väärennetty.

Pykälän voimassa olevassa 1 momentin 3 kohdassa on 1 kohdassa tarkoitettujen asiakirjan luovuttamisen rangaistavaksi säätämisen yhteydessä erikseen mainittu väärä ja väärennetty asiakirja. Kohdan esitöistä ei käy ilmi, mitä kyseisillä käsitteillä tarkoitetaan. Lisäpöytäkirjan terminologian mukaan väärällä asiakirjalla tarkoitetaan myös väärennetyä asiakirjaa. Tämä olisi kuitenkin vierasta suomalaiselle lainsäädännölle, jossa rikoslain väärennystä koskevassa 33 luvussa erotellaan väärä ja väärennetty asiakirja. Rikoslain 33 luvun 6 §:n määritelmäsäännöksen mukaan todistuskappale on väärä, jos se todistena käytettäessä on omiaan antamaan erehdyttävän kuvan alkuperästään tai antajansa henkilöllisyydestä. Todistuskappale on vuo-rostaan väärennetty, jos sen sisältöä on oikeudettomasti muutettu jonkin todistelun kannalta merkityksellisen tiedon osalta. Ehdotettavassa 2 kohdassa ehdotetaan siten 33 luvun mukaisesti mainittavaksi erikseen väärä ja väärennetty asiakirja. Myös matkustusasiakirjan tai viisumin leima voi olla väärennyksen kohde.

Kohdassa ehdotetaan myös säädettäväksi, että rangaistavaa olisi tuoda maahan ulkomaalainen, jonka 1 kohdassa mainittu asiakirja kuuluu toiselle henkilölle. Käytännössä tällainen asiakirja on yleensä myös väärennetty esimerkiksi vaihtamalla asiakirjaan kuvan ja nimen tilalle toisen henkilön kuva ja tiedot. Kyseessä saattaa kuitenkin olla myös valtuutetun viranomaisen antama, alkuperäinen väärentämätön asiakirja, jota muu kuin asiakirjan varsinainen haltija pitää hallussaan ja käyttää tai yrittää käyttää maahantuloon esiintymällä asiakirjassa mainittuna henkilönä. Näitä tilanteita varten erillinen maininta asiasta on tarpeen.

Uudessa 2 kohdassa säädettäisiin myös rangaistavaksi se, että tuodaan tai yritetään tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalainen, jonka 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja on saatu viranomaiselta asiakirjan myöntämisen kannalta merkityksellisen totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon avulla.

Ehdotetussa kohdassa viranomaisella tarkoitetaan sekä suomalaisia että muiden maiden viranomaisia, joiden toimivaltaan kuuluu 1 kohdassa tarkoitettujen asiakirjan myöntäminen.

Merkityksellisinä 1 kohdassa tarkoitettujen asiakirjan myöntämisen kannalta voidaan pitää totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, jotka ovat suoranaisesti vaikuttaneet siihen, että asiakirja on myönnetty. Kyseinen tieto voidaan antaa sekä 1 kohdassa mainittua asiakirjaa koskevassa hakemuksessa että hakemuksen liitteinä esitettävissä asiakirjoissa. Esimerkiksi viisumisäänöstö määrittelee, mitä liitteitä viisumihakemukseen on liitettävä. Totuudenvastainen tai harhaanjohtava tieto voitaisiin antaa myös suullisesti esimerkiksi oleskeluluvan myöntämistä koskevassa haastattelussa.

Tiedon totuudenvastaisuutta olisi arvioitava hakemuksen myöntämisen kokonaisuuden valossa. Hakemuksen hyväksymisen kannalta merkityksellinen tieto voisi olla esimerkiksi totuudenvastainen tieto matkan tarkoitukselta. Vähäiset epätarkkuudet ja virheellisuudet sellaisissa tiedoissa, jotka eivät suoranaisesti vaikuta asiakirjan myöntämiseen, eivät sen sijaan täyttäisi rikostunnusmerkistöä. Esimerkiksi virhe isännän tai majoituspaikan yhteystiedoissa olisi vähäinen, viisumin myöntämisen kannalta epäolennainen tai vähämerkityksellinen tieto.

Totuudenvastaisuudella tarkoitetaan ehdotetun säännöksen yhteydessä pitkälle samaa kuin väärän todistuksen antamisessa viranomaiselle (rikoslain 16 luvun 8 §). Totuudenvastaisuus olisi sellaisen seikan esittämistä, jota todellisuudessa ei ole olemassa (HE 6/1997 vp s. 74).

Totuudenvastaisena on joskus pidetty myös tilannetta, jossa asiakirja ei sisällä mitään nimenomaista väärää väitettä todellisuudesta, mutta asiasta annetaan silti olennaisesti virheellinen kuva. Tällöin on kuitenkin kyse pikemminkin harhaanjohtamisesta. Tämän vuoksi ehdotetussa säännöksessä mainittaisiin selvyiden vuoksi erikseen myös harhaanjohtavan tiedon esittäminen. Harhaanjohtavasta tiedosta voisi olla kyse, jos hakemuksessa tai sen liiteasiakirjoissa annettu tieto siinä olevien puutteiden, esitystavan tai asiayhteyden vuoksi on selvästi omiaan joh-

tamaan viranomaisia harhaan asiakirjan myöntämismenettelyssä. Asiakirja on siten voitu saada viranomaiselta aktiivisella toiminnalla antamalla totuudenvastaisia tai harhaanjohtavaa tietoja tai asiakirja on voitu

saada myös salaamalla tietoja. Asiaa valaisevan seikan salaaminen voi olla asian esittämistä totuudenvastaisena (HE 6/1997 s.74). Useimmiten seikan salaamisessa olisi kuitenkin kyse harhaanjohtavasta tiedosta. Myös salatun tiedon harhaanjohtavuutta ja sen merkitystä asiakirjan myöntämiseen olisi arvioitava asiayhteydessään kokonaisuuden valossa.

Ehdotetun uuden 2 kohdan mukaan laittoman maahantulon järjestämisenä säädettäisiin rangaistus myös sille, joka tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen, jonka 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja on saatu viranomaiselta lahjomalla hänet tai virkamiehen väkivaltaisella vastustamisella. Lisäpöytäkirjan mukaan asiakirjan hankkiminen lahjomalla tai pakottamalla viranomaisen tekee asiakirjan vääräksi. Lisäpöytäkirjan selitysmuistiosta ei kuitenkaan selitetä lahjonnan tai pakottamisen käsitteitä.

Lahjonta voi olla rikoslain tunnusmerkistön täyttävää lahjuksen antamista (rikoslain 16 luvun 13 §) tai sen ottamista (rikoslain 40 luvun 1 §). Virkamiehen pakottaminen julkista valtaa sisältävän virkatoimen tekemiseen väkivallalla tai sen uhalla säädetään rangaistavaksi rikoslaissa virkamiehen väkivaltaisena vastustamisena rikoslain 16 luvun 1 §:n mukaan, ei sen sijaan rikoslain 25 luvun 8 §:n mukaisena pakottamisena.

Laittoman maahantulon järjestämistä koskevan rikoslain pykälän esitöissä ei ole otettu selvää kantaa siihen, miten hyvin esirikoksen kuten asiakirjan väärentämisen tulee olla selvitetty, jotta laittoman maahantulon järjestämisestä voitaisiin rangaista. Selvää on, että laittoman maahantulon järjestäjä voidaan tuomita, vaikka laittomasti maahan tulevaa ei rangaista valtionrajarikoksesta. Esirikokseen selvittämiseen olisi perusteltua soveltaa samoja säännöksiä kuin rahapesurikoksessa (HE 53/2002 vp s. 36). Selvitettynä olisi siten oltava se, että esirikos on tapahtunut ja että se täyttää säännöksessä mainitut rikoslain rikostunnusmerkistöt. Sen sijaan rangaist-

tavuuden edellytyksenä ei olisi esirikoksen tekijän tuomitseminen rangaistukseen tai edes välttämättä se, että esirikoksen tekijä on tiedossa.

Eri rikoslajeissa sovelletaan eri periaatteita siitä, minkä valtion lain mukaan arvioidaan ulkomailla tehdyn esirikoksen rangaistavuutta. Yrityssalaisuuden väärinkäytössä esirikoksen rangaistavuus arvioidaan yksinomaan Suomen lain mukaan, kun taas rahanpesurikoksessa ulkomailla tehdyn rikoksen tulee täyttää kaksoisrangaistavuuden vaatimukset. Laittoman maahantulon järjestämisen ehdotetuista uusista esirikoksista viranomaisen lahjonta tai pakottaminen virkatoimen tekemiseen lienevät useimmissa valtioissa säädetty rangaistaviksi. Sen sijaan esirikoksen kaksoisrangaistavuuden vaatimusta voisi olla hankala soveltaa väärin tietojen antamiseen viranomaiselle matkustusasiakirjojen hankkimisen yhteydessä, mikä yleisperusteluista ilmenevällä tavalla on eri maissa hyvin vaihtelevalla tavalla säännelty. Laittoman maahantulon järjestämissäännöksessä mainittujen esirikosten rangaistavuutta olisi siten perusteltua arvioida Suomen lain mukaan ilman kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen soveltamista.

Pykälän 1 ja 2 kohdissa ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi myös niissä mainittujen tekojen yritys. Nykyisinkin on rangaistavaa 1 kohdan mukaan yrittää tuoda maahan ulkomaalainen, jolla ei ole asianmukaista passia, matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa. Uudessa 2 kohdassa mainitut tapaukset ovat pitkälle rinnasteisia 1 kohdassa mainitun tilanteen kanssa, joten yrityksen rangaistavuuden ulottaminen myös uuteen 2 kohtaan on perusteltua. Yrityksen rangaistavuudesta ehdotetaan säädettäväksi 1 ja 2 kohtien alussa heti tekotapaa kuvaavan verbin jälkeen edellä valtionrajarikossäännöksen muutosten yhteydessä mainituista syistä.

Pykälän 2 kohdassa säädetään nykyisin rangaistavaksi kuljetuksen järjestäminen tai välittäminen Suomeen 1 kohdassa tarkoitulle ulkomaalaiselle, joka saapuu Suomeen ilman kohdassa mainittua maahantuloon vaadittavaa asiakirjaa. Kohta siirtyisi 3 kohdaksi ja siinä ehdotetaan viitattavaksi myös uuteen 2 kohtaan. Rangaistavaksi ehdotetaan siten säädettäväksi myös se, että järjestää tai välit-

tää kuljetuksen ulkomaalaiselle, jonka 2 kohdassa tarkoitettu asiakirja on väärä, väärennetty, myönnetty toiselle henkilölle taikka saatu viranomaiselta asiakirjan myöntämisen kannalta merkityksellisen totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon avulla tai lahjomalla viranomaisen tai virkamiehen väkivaltaisella vastustamisella.

Kuten yleisperusteluissa todetaan, rangaistavuus edellyttää, että kuljetuksen järjestäjän tulisi tahallisuuden edellyttämällä tavalla olla tietoinen siitä, että 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja on väärä, väärennetty taikka tuntea 2 kohdassa mainitut laittomat tavat, joilla se on hankittu. Liikenteenharjoittajalla tai sen edustajalla lienee käytännössä harvoin tahallisuuden edellyttämää tietoa 2 kohdassa säädettyistä tilanteista lukuun ottamatta tapauksia, joissa asiakirjaväärennys on ilmeinen.

Liikenteenharjoittajalle säädettynä seuraamuksena ulkomaalaisen kuljetuksesta voi kuitenkin tulla kyseeseen ulkomaalaislain 179 §:ssä säädetty liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu. Hallinnollista seuraamusta sovelletaan lain esitöiden mukaan liikenteenharjoittajan laiminlyönteihin, joita sellaisenaan ei ole katsottava rikolliseksi toiminnaksi. Rikosoikeudellista menettelyä ja seuraamusta käytettäisiin lain esitöiden mukaan tekoihin, joissa nimenomaan on kysymys rikollisessa tarkoituksessa tehdystä teosta siten kuin laittoman maahantulon järjestämistä koskevassa rikoslain 17 luvun 8 §:ssä säädetään (HE 28/2003 vp, s. 85–86). Ulkomaalaislain 182 §:n 2 kohdassa säädetään lisäksi, että liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu on poistettava, jos liikenteenharjoittaja tuomitaan rangaistukseen rikoslain 17 luvun 8 §:n tai 8 a §:n nojalla. Laittoman maahantulon järjestämiseen ja törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen sovelletaan rikoslain 17 luvun 24 §:n mukaan mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta on säädetty.

Pykälän 3 kohdassa säädetään nykyisin rangaistavaksi väärän tai väärennetyn taikka toiselle henkilölle myönnetyn passin, matkustusasiakirjan, viisumin tai oleskeluluvan luovuttaminen toiselle. Kohta siirtyisi uudeksi 4 kohdaksi. Väärästä tai väärennetystä taikka toiselle henkilölle kuuluvasta asiakirjasta ehdotetaan säädettäväksi jatkossa uudessa 2 kohdassa. Pykälän 4 kohdassa ehdo-

tetaan siten viitattavaksi uudessa 2 kohdassa tarkoitettuun asiakirjaan niin, että rangaistavaa olisi 2 kohdassa tarkoitettua asiakirjan luovuttaminen toiselle. Rangaistavuus koski siten nykyiseen tapaan väärän tai väärennetyn tai toiselle henkilölle kuuluvan 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjan luovuttamista ulkomaalaiselle sekä myös ehdotetussa 2 kohdassa mainituin laittomin tavoin hankittujen asiakirjojen luovuttamista ulkomaalaiselle.

Pykälän 2 momentissa säädetään nykyisin niin sanotusta rajoitussäännöksestä. Sen mukaan laittoman maahantulon järjestämisenä ei pidetä tekoa, jota erityisesti huomioon ottaen tekijän vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakinaisessa asuinmaassaan on pidettävä kokonaisuutena ottaen hyväksyttävistä syistä tehtynä. Yleisperusteluissa mainituista syistä säännöstä täsmennettäisiin siten, että siinä mainittaisiin millaisia vaikuttimia tekijällä voisi olla. Huomioon voitaisiin ottaa erityisesti tekijän humanitaarisiin tai läheisiin perhesuhteisiin liittyvät vaikuttimet.

Läheisten perhesuhteiden arvioinnissa voitaisiin lähtökohtana pitää ulkomaalaislain määritelmää perheenjäsenestä. Ulkomaalaislain 37 §:n mukaan perheenjäsen on aviopuoliso ja rekisteröity samaa sukupuolta oleva puoliso, avopuoliso tietyin edellytyksin sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi tai alaikäisen ollessa perheenkokoaja, tämän huoltaja, taikka alle 18-vuotias naimaton kasvattilapsi laissa mainituin edellytyksin. Perheenjäsenen lisäksi perhesidonnaisen oleskeluluvan voi saada kohtuusperusteella myös muu omainen (115 §). Perhesuhteiden läheisyyttä ei siten voida määritellä tässäkin yhteydessä tyhjentävästi, vaan asia jäisi viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi yksittäistapauksittain.

Säännös edellyttää yleisperusteluissa mainitulla tavalla teon hyväksyttävyyden kokonaisarviossa erityisesti huomioon otettavaksi siinä mainitut vaikuttimet ja olosuhteet, joten kokonaisarviossa huomioon otettavaksi voisi tulla myös muita kuin säännöksessä mainittuja vaikuttimia tai olosuhteita. Toisaalta hyväksyttävänä tekona ei ole pidetty yleisperusteluissa mainituin tavoin sitä, että teko tehdään osana järjestäytyneen rikollisjärjestön toimintaa (HE 34/2004 vp). Samoin maksun vaatiminen tai ottaminen maahantulon järjes-

tämisestä ei kuulu hyväksyttävään toimintaan.

1.2 Rajavartiolaki

72 §. Rajavyöhykerikkomus. Lain 72 §:ssä säädetään rangaistavaksi rajavyöhykerikkomus. Sen 1 ja 2 kohta ehdotetaan poistettaviksi, koska vastaavat teot ovat rangaistavia valtionrajarikoksena rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin 3 kohdassa. Pykälästä ehdotetaan myös yleisperusteluissa mainituista syistä poistettavaksi maininta siitä, että rajavyöhykerikkomus olisi rangaistava myös törkeästä huolimattomuudesta tehtynä. Pykälästä ehdotetaan myös tarpeettomana poistettavaksi maininta siitä, että siinä mainitut teot olisivat rajavyöhykerikkomuksena rangaistavia vain, jos teosta ei ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian.

Rikoslain 3 luvun 2 §:n nojalla ratkaistaan se, sovelletaanko tekoon vanhaa vai uutta lakia. Mainittu pykälä koskee rikossäännöksen ajallista soveltuvuutta.

3 Säättämisyjärjestys ja suhde perustuslakiin

Lakiehdotuksessa ehdotetaan laittoman maahantulon järjestämistä koskevan säännöksen muuttamista niin, että rangaistavaa olisi tuoda tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalainen, jonka säännöksessä tarkoitettu asiakirja olisi saatu viranomaiselta asiakirjan myöntämisen kannalta merkityksellisen totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon avulla tai lahjomalla viranomaisen tai virkamiehen väkivaltaisella vastustamisella. Ehdotus merkitsisi rangaistavuuden alan laajentamista.

Laittoman maahantulon järjestämistä koskevan rangaistavuuden alan laajentamista on arvioitava perustuslain 8 §:ssä säädetyn laillisuusperiaatteen kannalta. Laillisuusperiaatteeseen katsotaan sisältyvän vaatimus rangaistussäännöksen täsmällisyydestä ja tark-

karajaisuudesta. Ehdotettu rikostunnusmerkistön laajennus on ehdotettavassa säännöksessä kuvailtu tekotavaltaan täsmällisesti ja ehdotettu rajattavaksi koskemaan vain asiakirjan myöntämisen kannalta merkityksellisten totuudenvastaisten tai harhaanjohtavien tietojen antamista viranomaiselle. Ehdotus täyttäisi myös suhteellisuusperiaatteen vaatimukset, koska rankaisemattomaksi jäisi asiakirjan myöntämisen kannalta vähämerkityksellisten virheellisten tietojen antaminen. Tunnusmerkistön täsmentäminen koskemaan myös vääriä ja väärennettyjä asiakirjoja täyttäisi myös osaltaan perustuslain 8 §:ssä säädettyyn laillisuusperiaatteeseen sisältyviä vaatimuksia. Sama koskisi myös valtionrajarikossäännökseen tehtäviä täsmennyksiä.

Valtionrajarikossäännökseen ehdotetut muutokset eivät vaikuttaisi laittomasti maahan tulevan ulkomaalaisen rangaistavuuden alaan laajentavasti. Myöskään laittoman maahantulon järjestämistä koskevaan rikoslain säännökseen ehdotettavilla muutoksilla ei olisi vaikutusta maahantuodun kolmannen maan kansalaisen tekojen rangaistavuuteen.

Pakolaisena turvapaikkaa hakevaan soveltuisi edelleen rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin rajoitussäännös, jonka mukaan turvapaikkaa hakevaa ei tuomita valtionrajarikoksesta.

Perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sisältyvä palautuskielto edellyttää turvapaikkaa hakevan esittämien perusteiden perusteellista tarkastelua ja sen arvioimista, onko esitettyjen perusteiden valossa kyse säännöksessä mainitusta vainosta, vakavasta haitasta tai muusta suojeluun oikeuttavasta perusteesta. Lakiehdotus ei vaikuttaisi perustuslain 9 §:n 4 momentin kannalta merkityksellisesti maahantuotavan ulkomaalaisen asemaan ulkomaalaislaissa säädetyssä pakolaisen turvapaikkaa koskevassa haku- ja arviointimenettelyssä.

Lakiehdotuksen hyväksymiselle ei ole perustuslaista johtuvia esteitä ja se voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**rikoslain 17 luvun 7 ja 8 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 §:n 1 momentti ja 8 §,
 sellaisina kuin ne ovat, 7 §:n 1 momentti laissa 563/1998 ja 8 § laeissa 563/1998 ja
 650/2004, 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 kieltoa,

2) muuten rikkoo rajan ylittämisestä annettuja säännöksiä tai

3) oleskelee tai liikkuu rajavyöhykkeellä tai ryhtyy siellä kiellettyyn toimeen rajavartiolaiton (578/2005) 51 §:n vastaisesti tai ilman mainitun lain 52 §:ssä edellytettyä lupaa,

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

8 §

Laittoman maahantulon järjestäminen

Joka

1) tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen,

jolla ei ole maahantuloon vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa,

2) tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen, jonka 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja on väärä, väärennetty, myönnetty toiselle henkilölle taikka saatu viranomaiselta asiakirjan myöntämisen kannalta merkityksellisen totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon avulla, lahjomalla viranomaisen tai virkamiehen väkivaltaisella vastustamisella,

3) järjestää tai välittää 1 tai 2 kohdassa tarkoitettulle ulkomaalaiselle kuljetuksen Suomeen tai

4) luovuttaa toiselle 2 kohdassa tarkoitettua asiakirjan käytettäväksi maahantulon yhteydessä,

on tuomittava *laittoman maahantulon järjestämisestä* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Laittoman maahantulon järjestämisenä ei pidetä tekoa, jota erityisesti huomioon ottaen tekijän humanitaariset tai läheisiin perhesuhteisiin liittyvät vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakinaisessa asuinmaassaan on pidettävä kokonaisuutena ottaen hyväksyttävistä syistä tehtynä.

Tämä laki tulee voimaan _____ kuuta 20 .

2.

Laki**rajavartiolain 72 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rajavartiolain (578/2005) 72 § seuraavasti:

72 §

Rajavyöhykerikkomus

Joka tahallaan
 1) jättää noudattamatta 53 §:n 2 momentissa tarkoitettua rajavyöhykeluvan ehtoa,
 2) jättää noudattamatta 56 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden lupatodistuksen

mukana pitämiseen tai näyttömääräyksen taikka

3) jättää noudattamatta 57 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta,
 on tuomittava *rajavyöhykerikkomuksesta* sakkoon.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 20 .

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2013

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

JUTTA URPILAINEN

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

rikoslain 17 luvun 7 ja 8 §:n luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 §:n 1 momentti ja 8 §,
sellaisina kuin ne ovat, 7 §:n 1 momentti laissa 563/1998 ja 8 § laeissa 563/1998 ja
650/2004, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

7 §

7 §

Valtionrajarikos

Valtionrajarikos

Joka

1) ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa passia tai muuta matkustamisoikeuden osoittavaa asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai vastoin lakiin perustuvaa kieltoa taikka sitä yrittää,

2) muuten rikkoo rajan ylittämisestä annettuja säännöksiä tai

3) luvattomasti oleskelee tai liikkuu tai ryhtyy rajavyyhkeelaissa (403/1947) kiellettyyn toimeen rajavyyhkeellä,

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

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 ylittämisestä annettuja säännöksiä tai

3) oleskelee tai liikkuu rajavyyhkeellä tai ryhtyy siellä kiellettyyn toimeen *rajavartiolain (578/2005) 51 §:n vastaisesti tai ilman mainitun lain 52 §:ssä edellytettyä lupaa*,

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

8 §

8 §

Laittoman maahantulon järjestäminen

Laittoman maahantulon järjestäminen

Joka

1) tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen, jolla

Joka

1) tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen,

ei ole maahantuloon vaadittavaa passia, muuta matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa,

2) järjestää tai välittää 1 kohdassa tarkoitetulle ulkomaalaiselle kuljetuksen Suomeen tai

3) luovuttaa toiselle väärän tai väärennetyn taikka toiselle henkilölle annetun passin, muun matkustusasiakirjan, viisumin tai oleskeluluvan käytettäväksi maahantulon yhteydessä,

on tuomittava *laittoman maahantulon järjestämisestä* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Laittoman maahantulon järjestämisenä ei pidetä tekoa, jota erityisesti huomioon ottaen tekijän vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakinaisessa asuinmaassaan on pidettävä kokonaisuutena ottaen hyväksyttävistä syistä tehtynä.

jolla ei ole maahantuloon vaadittavaa *matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa,*

2) *tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen, jonka 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja on väärä, väärennetty, myönnetty toiselle henkilölle taikka saatu viranomaiselta asiakirjan myöntämisen kannalta merkityksellisen totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon avulla, lahjomalla viranomaisen tai virkamiehen väkivaltaisella vastustamisella,*

3) järjestää tai välittää 1 tai 2 kohdassa tarkoitetulle ulkomaalaiselle kuljetuksen Suomeen tai

4) luovuttaa toiselle 2 kohdassa tarkoitetun asiakirjan käytettäväksi maahantulon yhteydessä,

on tuomittava *laittoman maahantulon järjestämisestä* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Laittoman maahantulon järjestämisenä ei pidetä tekoa, jota erityisesti huomioon ottaen tekijän *humanitaariset tai läheisiin perhesuhteisiin liittyvät* vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakinaisessa asuinmaassaan on pidettävä kokonaisuutena ottaen hyväksyttävistä syistä tehtynä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 .

2.

Laki**rajavartiolain 72 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rajavartiolain (578/2005) 72 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

72 §

72 §

Rajavyöhykerikkomus

Rajavyöhykerikkomus

Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta

Joka tahallaan

- 1) rikkoo 51 §:ssä säädettyä kieltä,
- 2) rikkoo 52 §:ssä säädettyä luvanvaraisuutta,
- 3) jättää noudattamatta 53 §:n 2 momentissa tarkoitettua rajavyöhykeluvan ehtoa,
- 4) jättää noudattamatta 56 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden lupatodistuksen mukana pitämiseen tai näyttömääräyksen taikka
- 5) jättää noudattamatta 57 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta,
on tuomittava *rajavyöhykerikkomuksesta* sakkoon, *jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.*

- 1) jättää noudattamatta 53 §:n 2 momentissa tarkoitettua rajavyöhykeluvan ehtoa,
- 2) jättää noudattamatta 56 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden lupatodistuksen mukana pitämiseen tai näyttömääräyksen taikka
- 3) jättää noudattamatta 57 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta,
on tuomittava *rajavyöhykerikkomuksesta* sakkoon.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta
20 . _____