

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 18/2013 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä marraskuuta 2013 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi rikoslain 17 luvun 7 ja 8 §:n sekä rajavartiolaitain 72 §:n muuttamisesta (HE 164/2013 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Lena Andersson, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Rautava ja lainsäädäntösihteeri Karoliina Hyttinen, ulkoasiainministeriö

- rajavartiolaitoylitarkastaja Silja Hallenberg, sisäasiainministeriön rajavartio-osasto
- käräjätuomari Jukka Huunonen, Vantaan käräjäoikeus
- valtionsyyttäjä Jorma Äijälä, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- ylitarkastaja Elisa Alho-Kulström, Maahanmuuttovirasto
- asianajaja Tiina Haapa-aho, Suomen Asianajajaliitto
- toiminnanjohtaja Elina Castrén, Pakolaisneuvonta ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto
- professori Kimmo Nuotio.

HALLITUKSEN ESITYS

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 väki-

valtaisella 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 säädettäväksi rangaistavaksi laittoman maahantulon järjestämisenä. Samoin kuljetuksen järjestäminen ulkomaalaiselle, jonka maahantuloon vaadittava asiakirja olisi väärä, vää-

rennetty, myönnetty toiselle henkilölle tai saatu edellä kuvailluin 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 säädettäisiin, millaiset tekijän vaikuttimet olisi erityisesti otettava huomioon rankai-

semattomuuteen johtavassa teon hyväksyttävyyttä koskevassa kokonaisarviossa.

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

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi laittoman maahantulon järjestämisen (rikoslain 17 luvun 8 §) rangaistavuuden alaa tapauksissa, joissa maahan tuodaan ulkomaalainen, jonka matkustusasiakirja, viisumi, oleskelupa tai matkustusasiakirjaan rinnastettava muu asiakirja on hankittu esittämällä viranomaiselle totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja. Lisäksi säännökseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 kohta, jonka mukaan laittoman maahantulon järjestämisestä tuomittaisiin se, joka tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen, jonka edellä mainittu 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. Lisäksi lakiin tehtäisiin eräitä osin edellä mainittuihin muutoksiin liittyviä muutoksia ja täsmennyksiä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

Väriin tietojen antamisen kriminalisoinnin tarpeellisuus

Laittoman maahantulon järjestämistä koskeva rangaistussäännös sai nykyisen muotonsa vuonna 1998, jolloin siitä poistettiin maininta teon tekemisestä taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi. Nyt käsillä oleva ehdotus ei rikoksen mahdollisen tekijäpiirin osalta merkitse laajennusta voimassa olevaan lakiin nähden, vaan teon tekijäpiiri on yleinen.

YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Palermion yleissopimuksen (SopS 18—20/2004) lisäpöytäkirjan ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta (SopS 70—71/2006) kriminalisointivelvoitteet koskevat vain järjestäytyneitä rikollisuutta, mutta rikoslain mukaiseen laittoman maahantulon järjestämiseen voi syyllistyä säännöksessä mainituilla edellytyksillä periaatteessa kuka tahansa.

Hallituksen esityksessä esitettyä muutosta ehdotetaan kansallisista syistä, jotta teot, jotka moitittavuudeltaan rinnastuvat laissa jo mainittuihin tekoihin, tulisivat rangaistaviksi. Lakivaliokunta pitää tätä perusteltuna.

Työnantajan vastuu

Asian valiokuntakäsittelyssä on tuotu esille, että uusi säännös voi tulla sovellettavaksi myös esimerkiksi tavallisen työnantajan toiminnassa hänen palkatessaan ulkomaalaista työvoimaa, jos työntekijälle myönnettävän oleskeluluvan edellytyksenä on, että työnantaja on antanut ulkomaalaislain 73 §:ssä tarkoitetun selvityksen ja vakuutuksen.

Laittoman maahantulon järjestämistä koskeva säännös on yleisesti sovellettava, ja siten myös ehdotettavan uuden 1 momentin 2 kohdan osalta siinä jätetään auki se, kuka tai mikä taho antaa matkustusasiakirjan myöntävälle viranomaiselle asiakirjan myöntämisen kannalta merkityksellisen totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon. Tällaisen tiedon voi siten tilanteesta riippuen antaa maahan tuleva ulkomaalainen itse taikka ulkopuolinen, kuten työnantaja taikka ulkomaalaisen maahan kutsuva yksityishenkilö tai yrityksen edustaja.

Laittoman maahantulon järjestämistä koskevan säännöksen soveltaminen edellyttää kuitenkin, että kaikki muutkin säännöksessä mainitut rangaistavuuden edellytykset täyttyvät. Teon tulee olla tahallinen ja väärän tiedon merkityksellinen matkustusasiakirjan saamisen kannalta. Työnantajan antama totuudenvastainen tai harhaanjohtava tieto työsuhteen keskeisistä ehdoista, kuten palkkauksesta, voisi tulla rangaistavaksi, jos tällainen palkkatieto arvioidaan merkitykselliseksi oleskelulupaa koskevassa harkinnassa. Työnantajan tulisi myös väärän tiedon antamisen lisäksi säännöksen edellyttämällä tavalla "tuoda tai yrittää tuoda maahan" ulkomaalainen. Hallituksen esityksen perustelujen sivuilla 13—14 on selostettu "maahan tuominen" -käsitteeseen liittyvää oikeuskäytäntöä ja todettu, että sen arvioiminen, mitä käytännön toimia (esimerkiksi kuljetuksen järjestäminen, rahoittaminen tai siinä avustaminen) ulkomaalaisen maahan tuonti voi yksittäistapauksessa tarkoittaa, jäisi nykyiseen tapaan viime kädessä oikeuskäytännössä arvioitavaksi.

Turvapaikan hakemisen merkitys

Hallituksen esityksen mukaan 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. Säännöstä täsmennettäisiin siis siten, että siinä mainittaisiin erityisesti huomioon otettavina vaikuttimina tekijän humanitaarisiin tai läheisiin perhesuhteisiin liittyvät vaikuttimet, mikä osaltaan vähentäisi säännöksen tulkinnanvaraisuutta.

Asiantuntijakuulemisissa on korostuneesti pidetty tärkeänä, ettei laittomana maahantulon järjestämisenä arvioida niiden tahojen toimintaa, jotka auttavat kansainvälistä suojelua hakevia humanitaarisista syistä. Esimerkiksi Ruotsissa lain esitöiden ja oikeuskäytännön mukaan aatteellinen toiminta, jossa maahan avustetaan ulkomaalainen, jonka tarkoitus on välittömästi maahan tultuaan hakea turvapaikkaa, ei ole rangaistavaa.

Lakivaliokunta katsoo, että samoin kuin laitton maahantulon järjestämistä koskeva rangaistussäännös myös sitä koskeva rankaisemattomuussäännös tulee ymmärtää laajasti, koska rangaistusvastuu ulottuu myös tavallisen ihmisen toimintaan eikä vain järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Esityksen perusteluissa sivulla 17 onkin todettu, että kansainvälisen suojelun myöntäminen tai sen myöntämättä jättäminen maahan tulevalle ulkomaalaiselle voivat 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. Turvapaikan hakeminen tai myöntäminen ulkomaalaiselle voidaan siten ehdotuksen mukaan ottaa teon kokonaisharkinnassa tarvittaessa huomioon maahantulon järjestäjän teon rankaisemattomuutta arvioitaessa. Harkintavallan jättäminen tuomioistuimelle kunkin yksittäistapauksen olosuhteiden arvioinnissa on perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Lakivaliokunnan

mukaan sääntely ei saa kuitenkaan estää yleisesti turvapaikanhakijoiden suojelun tavoitetta.

Perhesuhteet

Asiantuntijakuulemisissa on esitetty lakivaliokunnan harkittavaksi, onko laittoman maahantulon järjestämisen rankaisemattomuussäännöksen soveltamisessa tapauksen luonne määräävämpi kuin tekijän ja maahantuotavan ulkomaalaisen välinen henkilösuhde. On esitetty, että erityisesti perhesuhteiden osalta olisi tarpeen tämentää sen henkilöllistä soveltamisalaa.

Lakivaliokunnan mukaan tekijän toimen luonne ja perhesuhde maahan tuotavaan ulkomaalaiseen nähden ratkaistaisiin kunkin maahantuodun ulkomaalaisen osalta erikseen. Maahantuodun ulkomaalaisen tausta ja olot lähtömaassa voivat kunkin henkilön osalta poiketa toisistaan (humanitaarinen peruste) samoin kuin esimerkiksi sukulaisuussuhde (läheinen perhesuhde) maahantulon järjestäjään. Kumpikaan peruste ei ole toiseen nähden ensisijainen.

Esityksen perustelujen sivulla 27 on määriteltä, mitä tarkoitetaan läheisillä perhesuhteilla. Niiden osalta viitataan ulkomaalaislain vastaaviin säännöksiin, jotta säännösten välille ei syntyisi ristiriitaa. Lakivaliokunnan mukaan läheisiä perhesuhteita ei ole tarpeen tämän tarkemmin laissa määrittellä.

Yhteys kansainvälisiin sopimuksiin

Hallituksen esityksestä käy ilmi, että nyt muutettavalla sääntelyllä on yhteyksiä moniin kansainvälisiin sopimuksiin. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan nämä yhteydet on huomioitu esityksessä asianmukaisesti.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä huomioida Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 31 artikla, jonka 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, jossa heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna ja jotka ovat luvatta tulleet tai luvatta oleskelevat sopimusvaltion alueella, kuitenkin edellyttäen,

että nämä ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulle.

Geneven niin sanotun pakolaissopimuksen määräykset on huomioitu esityksen perusteluissa (s. 5) siinä laajuudessa kuin ne käsillä olevassa asiayhteydessä on nähty relevanteiksi. Perusteluissa pakolaissopimuksen mainitsemisen yhteydessä viitattu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artikla Oikeus turvapaikkaan kuuluu seuraavasti: "Oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti."

Lakivaliokunta toteaa, että laittoman maahantulon torjunnan tavoitteeksi on esityksen johdantoon kirjattu muun muassa ihmiskaupan ennalta ehkäiseminen. Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (SopS 43—44/2012) annetun yleissopimuksen 20 artiklassa on velvoitteita säätää rangaistavaksi muun muassa väärennetyn matkustus- tai henkilöllisyysasiakirjan järjestäminen tai antaminen sekä toisen henkilön matkustus- tai henkilöllisyysasiakirjan pidättäminen, hävittäminen, kätkeminen, vahingoittaminen tai tuhoaminen, kun tällaisen toiminnan tarkoituksena on mahdollistaa ihmiskauppa. Laittoman maahantulon järjestämistä koskevien säännösten muuttaminen esityksessä ehdotetulla tavalla on lakivaliokunnan näemyksen mukaan myös kyseisen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta annetun yleissopimuksen tavoitteiden mukaista. Laittoman maahantulon järjestämistä koskevia rangaistussäännöksiä tulee kuitenkin lähtökohtaisesti tarkastella irrallaan rikoslain ihmiskauppaa koskevista säännöksistä, vaikka samat toimijat saattavat syyllistyä molempiin rikoksiin. Ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen 20 artikla mainitsee väärennetyt asiakirjat, mutta ei aseta velvoitteita säätää rangaistavaksi väärien tietojen antamista viranomaisille niiden hankkimiseksi, mikä on nyt käsillä olevan esityksen keskeinen sisältö.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Jaana Pelkonen /kok
vpj.	Stefan Wallin /r	Arto Pirttilahti /kesk
jäs.	James Hirvisaari /ml1	Kristiina Salonen /sd
	Arja Juvonen /ps	Kari Tolvanen /kok
	Suna Kymäläinen /sd	Ari Torniainen /kesk
	Antti Lindtman /sd	Oras Tynkkynen /vihr
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.