

Asia: OM 17/41/2016

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

Lausunnon saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saatteen lausunnollenne:

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty International kiittää mahdollisuudesta toimittaa lausunnon hallintovaliokunnalle otsikkoasiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Tässä lausunnossa keskitymme ainoastaan siihen, minkälaisia vaikutuksia muutosehdotuksella voi olla pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuteen hakea turvapaikkaa ja saada kansainvälistä suojelua. Lisäksi esitämme muutamia konkreettisia ehdotuksia kansainvälisten lähteiden lisäämiseksi hallituksen esitykseen.

Suomessa on keskusteltu lainvalmistelusta ja esimerkiksi perustuslain huomioimisesta hallituksen esityksissä. Koska lainvalmisteluun liittyvä keskustelu on ajankohtainen, mainitsemme tässä yhteydessä Amnestyn huomioita ja suosituksia lainvalmistelun parantamiseksi kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Amnesty on kiinnittänyt asiaan huomiota useissa lausunnoissa eri ministeriöille vuodesta 2010 lähtien.

Maahanmuutto-oikeus on monimutkainen ja fragmentoitunut oikeudenala. Kansallista lainsäädäntövaltaa rajaavat tietyt kansainväliset sopimusvelvoitteet ja Euroopan unionin oikeus perussopimuksen johdosta. Siksi nimenomaan tähän aihepiiriin kuuluvassa lainvalmistelussa ja viranomaiskäytännössä on kiinnitettävä erityistä huomiota kansainvälisiin lähteisiin ja velvoitteisiin. Lausunnolla oleva luonnos on hyvä esimerkki lainvalmistelusta, joka jättää toivomisen varaa, sillä siinä ei riittävästi käsitellä Suomea sitovia velvoitteita. Jokaisessa hallituksen esityksessä on käsiteltävä asiaan liittyvät kansainväliset sopimusvelvoitteet, velvoitteista annetut auktoritatiiviset tulkinnat (esimerkiksi oikeuskäytäntö ja valvontaelinten neuvoa antavat mielipiteet) ja tarvittaessa myös oikeuskirjallisuutta. Euroopan unionin oikeudesta seuraavat velvoitteet on myös kirjattava esitykseen samaten kuin komission mahdollisesti antamat tulkintaohjeet, EU-tuomioistuimen

ratkaisut ja EU:n perusoikeuskirjan velvoitteet. Mikäli näitä asioita ei esitetä hallituksen esityksessä, jää esitys varsin puutteelliseksi, eikä se anna riittävää kuvaa velvoitteista lainsäätäjälle eikä myöhemmässä vaiheessa lakia toimeenpaneville viranomaisille, jotka saattavat tukeutua esitöihin tulkitessaan lainsäädäntöä.

Perustuslain ja ihmisoikeussopimusten velvoitteet kuitenkin velvoittavat heitä lakia toimeenpantaessa. Ei kuitenkaan voida olettaa, että esimerkiksi yksittäinen rajavartija tai poliisi itse analysoi kansainvälisen oikeuden velvoitteita lakia toimeenpantaessa, jos niitä ei edes mainita hallituksen esityksessä. Puutteellinen valmistelu voi antaa väärän kuvan tulkinnasta näille viranomaisille ja voi myös johtaa virkavirheisiin. Siksi lakia valmistelevalle ministeriöllä ja laista päätettävällä lainsäätäjällä on nimenomaan myös toimeenpanevia viranomaisia kohtaan velvollisuus valmistella lakia erityistä tarkkuutta noudattaen, esimerkiksi kirjaamalla valmisteluasiakirjoihin toimeenpanovaiheelle merkittävät kansainväliset velvoitteet ja niiden tulkintaohjeet.

Näiden seikkojen selvittäminen ja lisääminen hallituksen esityksiin tulisi olla itsestään selvää, sillä maahanmuutto-oikeuden moniportaisuuden vuoksi valmistelevalle ministeriön tulisi joka tapauksessa selvittää kansainväliset velvoitteet ennen kuin ryhdytään valmistelemaan lakia. Luonnoksessa mainitaan ikään kuin primäärilähteenä hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma. Se on poliittinen asiakirja, joka sisältää hallituksen poliittisia toiveita lainsäädännön muuttamiseksi. Mutta hallituksen ja Suomen lainsäädäntö-oikeutta rajaavat tietyt kansainväliset sopimukset ja unionin oikeus. Ensimmäisenä tulisi siis vastata kysymykseen: mitä kansainvälinen oikeus tai unionin oikeus säättää tästä aiheesta? Mitä liikkumavaraa Suomella on? Mihin perustuslain turvaamiin oikeuksiin tämä asia liittyy - ja onko perusteltua rajata näitä oikeuksia säädettävän lain tarkoituksen nojalla?

Yleistä

Mitä mieltä olette luonnoksesta hallituksen esitykseksi?

Luonnokseen ei oteta yleisesti kantaa, kommentoin vain eräitä yksityiskohtia

Uuden rangaistussäännöksen säätäminen

Näkemyksenne maahantulokiellon rikkomista koskevan uuden rangaistussäännöksen säätämistarpeesta

-

Uuden rangaistussäännöksen sisältö

Näkemyksenne siitä, miten teko ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi uudessa rangaistussäännöksessä (rikoksen tunnusmerkistö)

Amnesty International katsoo, että laissa on tarkennettava ettei rangaistusta sovelleta pakolaisyleissopimuksen artikla 31(1) pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin. Ehdotettuun 7 b §:ään tulee lisätä sama lauseke joka tällä hetkellä on rikoslain 17 luvun 7 §:n 3 momentissa.

Rangaistusasteikko

Näkemyksenne maahantulokiellolle ehdotettavasta rangaistusasteikosta (sakko-yksi vuosi vankeutta)

Amnesty International ei pääsääntöisesti ota kantaa rangaistusasteikkoihin.

Esityksen vaikutukset

Näkemyksenne luonnoksessa ehdotettujen lainsäädäntömuutosten arvioituista vaikutuksista

Turvapaikanhakijoiden kannalta olennaista tässä esityksessä on se, miten lainsäädäntöä tullaan toimeenpanemaan sellaisiin maahantulokieltoon määrättyihin henkilöihin, jotka useamman vuoden jälkeen saattavat uudestaan hakea turvapaikkaa Suomesta. Luonnosta olisi syytä selkeyttää ja syventää tältä osin.

YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen 14 artiklan mukaan jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa. EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen, ja sen pöytäkirjan sekä EU:n perustamissopimuksen mukaisesti. EU:n paluudirektiivi säättää laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta ja sallii kansalliset toimenpiteet maahantulokieltojen vahvistamiseksi.

EU-tuomioistuin on todennut seuraavaa asiassa *Achughbaban* (C-329/11, EU:C:2011:807, kohta 49): ”sovellettaessa näitä rikosoikeudellista menettelyä koskevia sääntöjä edellisessä [...] on noudatettava kaikilta osin perusoikeuksia, erityisesti [Euroopan ihmisoikeussopimusta]”. Asiassa *Celaj* (C-290/14, kohta 32) tuomioistuin totesi jälleen, että Euroopan ihmisoikeussopimus sitoo jäsenvaltioita niiden säädettäessä esimerkiksi maahantulokieltojen rikkomisesta ja samalla on mahdollisesti otettava huomioon myös pakolaissopimuksen 31(1) artikla.

Pakolaisyleissopimuksen 31 artiklan 1-kohdan mukaan ”sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, missä, heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna 1 artiklassa tarkoitettulla tavalla ja jotka ovat luvatta tulleet tai luvatta oleskelevat sopimusvaltion alueella, kuitenkin edellyttäen, että nämä ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulleen.”

Luonnoksessa viitataan artiklaan ja siihen liittyvään korkeimman oikeuden ratkaisuun. Turvapaikanhakijoiden osalta olennaista on seuraava artiklan kohta: ”tulevat suoraan maasta, missä, heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna”. Tällä tarkoitetaan käytännössä kuitenkin sellaista maata, mistä turvapaikanhakija on voinut saada suojelua. Siten on kiellettyä pitää rikosoikeudellisessa vastuussa turvapaikanhakijaa, joka on saapunut esimerkiksi sellaisen EU-jäsenvaltion kautta, missä turvapaikanhakijat eivät tällä hetkellä voi saada riittävää suojelua (esimerkiksi Kreikka, Unkari). Tämä ja edellä olevat tuomiot ja tulkinnat olisi syytä selkeyttää esityksessä.

Mehtonen Susanna
Amnesty International Suomen osasto