

**Arviomuistio laittoman maassa
oleskelun tutkintakeinoja ja
rangaistusasteikkoa koskevista
lainsäädännön muutostarpeista**

Lausuntotiivistelmä

Mietintöjä ja lausuntoja 50/2017

Arviomuistio laittoman maassa oleskelun
tutkintakeinoja ja rangaistusasteikkoa koskevista
lainsäädännön muutostarpeista

Lausuntotiivistelmä



Oikeusministeriö

ISBN: 978-952-259-638-3 (nid.)

ISBN: 978-952-259-639-0 (PDF)

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	10.10.2017	
Tekijät	Janne Kanerva		
Julkaisun nimi	Arviomuistio laittoman maassa oleskelun tutkintakeinoja ja rangaistusasteikkoa koskevista lainsäädännön muutostarpeista Lausuntotiivistelmä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 50/2017		
Diaari/hankenumero	OM 23/41/2016	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN painettu	978-952-259-638-3	ISSN painettu	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-639-0	ISSN PDF	1798-7105
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-639-0		
Sivumäärä	32	Kieli	suomi
Asiasanat	Ulkomaalaisrikkomus, laiton maassa oleskelu, pakkokeinot, sijaintitietojen hankkiminen		
<p>Tiivistelmä Oikeusministeriö lähetti 26 viranomaiselle ja yhteisölle 6.6.2017 lausuntopyynnön arviomuistiosta laittoman maassa oleskelun tutkintakeinoja ja rangaistusasteikkoa koskevaksi lainsäädäntömuutoksiksi. Arviomuistiassa ehdotetaan ensinnäkin, että laittoman maassa oleskelun rangaistusasteikoksi säädetään ulkomaalaislain uudessa 185 a §:ssä kuusi kuukautta vankeutta. Lisäksi pakkokeinolain 10 luvun 8 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa tietyn edellytyksin lupa hankkia teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedot laittomasta maassa oleskelusta epäillyn tavoittamiseksi esitutkintaa tai oikeudenkäyntiä varten. Lausuntopyynnön saaneista tahoista 17 antoi lausunnon ja kuusi ilmoituksen, että ei anna lausuntoa. Lisäksi lausunnon antoi kolme muuta tahoa.</p> <p>Lausunnoissa yleisesti todetun perusteella kymmenen lausunnonantajan voi katsoa pitävän muistiossa ehdotettuja muutoksia perusteltuina. Kolmessa lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että EU-lainsäädäntö ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö eivät välttämättä mahdollista vankeusrangaistusta ehdotetussa laajuudessa.</p> <p>Lausunnonantajat ovat yleisesti sitä mieltä, että muiden pakkokeinojen kuin sijaintitietojen hankkimisen käyttämättömyyttä ei tule laajentaa koskemaan laitonta maassa oleskelua. Kolmessa lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että tällaista laajentumista kuitenkin seuraisi rangaistusasteikon muuttamisesta.</p> <p>Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten vaikutuksia ja erityisesti taloudellisia vaikutuksia pidetään joissakin lausunnoissa puutteellisesti tai virheellisesti arvioituina. Joissakin lausunnoissa katsotaan, että ehdotukset johtavat laittomasti maassa oleskelevien aseman heikentymiseen entisestään.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnerberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	10.10.2017	
Författare	Janne Kanerva		
Publikationens titel	Bedömningspromemoria om behov av lagstiftningsändringar i fråga om undersökningsmetoder och straffskala vid olaglig vistelse i landet Sammandrag av remissvaren		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 50/2017		
Diarie-/projektnummer	OM 23/41/2016	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN tryckt	978-952-259-638-3	ISSN tryckt	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-639-0	ISSN PDF	1798-7105
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-639-0		
Sidantal	32	Språk	finska
Nyckelord	Utlänningsförseelse, olaglig vistelse i landet, tvångsmedel, inhämtande av lägesuppgifter		
Referat	<p>Den 6 juni 2017 bad justitieministeriet 26 myndigheter och samfund yttra sig om en bedömningspromemoria med förslag till lagstiftningsändringar om undersökningsmetoder och straffskala vid olaglig vistelse i landet. I bedömningspromemorian föreslås det för det första en straffskala på sex månaders fängelse för olaglig vistelse i landet. Bestämmelser om detta tas in i en ny 185 a § i utlänningslagen. Dessutom föreslås det att 10 kap. 8 § i tvångsmedelslagen ändras så att förundersökningsmyndigheten under vissa förutsättningar kan ges tillstånd att inhämta lägesuppgifter om en teleadress eller en teleterminalutrustning för att en person som misstänks för olaglig vistelse i landet ska kunna nås med tanke på förundersökning eller rättegång. Av de instanser som mottog begäran om utlåtande lämnade 17 ett utlåtande, medan sex meddelade att de avstår. Dessutom gav tre andra instanser ett utlåtande.</p> <p>På basis av vad som allmänt konstaterats i utlåtandena kan tio remissinstanser anses vara av den åsikten att de ändringar som föreslås i promemorian är befogade. I tre av utlåtandena fästes uppmärksamhet vid att EU-lagstiftningen och EU-domstolens beslutpraxis inte nödvändigtvis möjliggör fängelsestraff i den omfattning som nu föreslås.</p> <p>Remissinstanserna är allmänt sett av den åsikten att andra tvångsmedel än inhämtande av lägesuppgifter inte ska kunna användas utvidgat så att de gäller olaglig vistelse i landet. I tre av utlåtandena fästes uppmärksamhet vid att en ändring av straffskalan dock skulle leda till en sådan utvidgning.</p> <p>Konsekvenserna och i synnerhet de ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna ändringarna i lagstiftningen har enligt några remissinstanser uppskattats på ett bristfälligt eller felaktigt sätt. Vissa remissinstanser anser att förslagen leder till att ställningen för dem som vistas olagligt i landet ytterligare försämras.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Tryckort och år	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/distribution	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi , www.justitieministeriet.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1.	Johdanto	8
1.1	Arviomuistio	8
2.1	Pyydetyt ja saadut lausunnot	9
2.	Lausuntopalautteen yleiskuvaus	11
3.	Lausunnoissa yleisesti todettu	13
4.	Laittoman maassa oleskelun rangaistusasteikko	15
5.	Laitonta maassa oleskelua koskeva rangaistussäännös.....	19
6.	Sijaintitietojen hankkimen laittoman maassa oleskelun selvittämiseksi ja oikeudenkäynnin turvaamiseksi	21
7.	Muiden pakkokeinojen käyttömahdollisuus.....	25
8.	Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten vaikutukset.....	27

1. Johdanto

1.1 Arviomuistio

Maahanmuuton ministeriyöryhmä on 16.12.2016 hyväksynyt toimenpidesuunnitelman laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan. Suunnitelman erään toimenpiteen mukaan arvioidaan tarpeet ja mahdollisuudet kehittää lainsäädäntöä ulkomaalaislain rikkomusten tutkinnan tehostamiseksi. Toimenpidettä vastaava toimenpidesuositus on laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa 2017–2020 (Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2017). Toimenpidesuunnitelman mukaan samalla voidaan selvittää, vastaako ulkomaalaisrikkomuksesta ainoaksi rangaistukseksi säädetty sakko rikkomusten vakavuutta kaikissa tapauksissa ja onko asteikkoja tässä valossa syytä muuttaa.

Toimenpidekirjausten johdosta oikeusministeriössä valmisteltiin yhteistyössä sisäministeriön ja sen hallinnonalan viranomaisten kanssa arviomuistio laittoman maassa oleskelun tutkintakeinoja ja rangaistusasteikkoa koskevista lainsäädännön muutostarpeista. Muistiossa arvioidaan, onko suhteellisuusperiaatteen asettamissa rajoissa ja perustuslakivaliokunnan pakkokeinojen käyttöä koskevien kannanottojen perusteella mahdollista ja perusteltua säätää laittoman maassa oleskelun selvittämisessä käytettäväksi sellaisia pakkokeinoja, jotka eivät ole nykyisin käytettävissä. Lisäksi arvioidaan lainsäädännön muutostarpeita kyseisestä teosta säädetyn rangaistusasteikon osalta. Ulkomaalaislain (301/2004) 185 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan laittomasta maassa oleskelusta voidaan nykyisin määrätä vain sakkoa.

Arviomuistio sisältää arvioinnin johtopäätöksinä lainsäädäntöehdotukset. Pakkokeinojen käyttöedellytyksiä, -mahdollisuuksia ja -tarpeita koskevan arvioinnin lopputuloksena ehdotetaan pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 8 §:ää muutettavaksi niin, että esitutkintatutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa laittomasta maassa oleskelusta epäillyn tavoittamiseksi hankkia teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedot, jos se on välttämätöntä mainitun rikoksen selvittämiseksi tai oikeudenkäynnin turvaamiseksi.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 185 a § laittomasta maassa oleskelusta. Siitä tuomittaisiin sakkoon tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen se, joka tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelulupakortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti. Nämä tekotavat vastaisivat niitä, jotka nykyisin säädetään rangaistaviksi ulkomaalaisrikkomuksena ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentissa, jota muutettaisiin poistamalla siitä kyseistä tekoa koskeva kohta. Rangaistusasteikkoa koskeva muutosehdotus perustuu siihen, että asteikon tulee olla riittävän kattava vakavuudeltaan eriasteisten tekojen kattamiseksi. Enimmäisrangaistukseen on päädytty vertailemalla muiden rikosten rangaistusasteikoihin.

Arviomuistion mukaan vankeuden uhan sisältävällä ulkomaalaislain uudella 185 a §:llä korostettaisiin laittoman maassa oleskelun moitittavuutta, minkä vuoksi se voisi joissakin tapauksissa toimia laitonta maassa oleskelua ehkäisevästi. Sijaintitietojen käyttämistä koskevalla lainsäädäntömuutoksella parannettaisiin esitutkintaviranomaisten mahdollisuuksia selvittää laittomia maassa oleskeluja sekä turvattaisiin oikeudenkäyntejä niissä tapauksissa, joissa vankeusrangaistus olisi teon mahdollinen seuraamus ja joissa asia tarvitsisi sen vuoksi saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Toisaalta arviomuistion mukaan joidenkin laittomien maassa oleskelujen päätymiseen tuomioistuinten käsiteltäviksi vankeusrangaistuksen mahdollisen määräämisen vuoksi saattaa liittyä myös yhteiskunnallisesti epätoivottavia vaikutuksia, koska kaikkia asioita ei voitaisi enää käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisessa sakkomenettelyssä ja koska asian käsittelyn hidastuminen voisi vaikeuttaa rikosvastuun toteutumista. Oikeudenkäyntiä saattaa jäädä odottamaan sellaisia henkilöitä, jotka pikemminkin pitäisi saada poistettua maasta.

Arviomuistion mukaan ehdotetuista lainsäädäntömuutoksista aiheutuisi julkista taloutta koskevia vaikutuksia poliisi-, rajavartio- ja syyttäviviranomaisten sekä tuomioistuinten työmäärän lisääntymisen kautta, koska kaikkia asioita ei voitaisi enää käsitellä sakkomenettelyssä. Siltä osin kuin laittomat maassa oleskelut tulisi käsitellä täydessä esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuinkäsittelyssä, arviomuistion mukaan aiheutuisi vuosittain esitutkintaviranomaisille noin 9 300 euron kustannukset, syyttäjälaitokselle noin 11 400 euron kustannukset ja tuomioistuimille noin 28 800 euron kustannukset.

2.1 Pyydetyt ja saadut lausunnot

Arviomuistiosta pyydettiin lausunto 26 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausunto tai ilmoitus siitä, että asiasta ei lausuta, saatiin niistä 23 taholta. Rajavartiolaitoksen esikun-

nan (sisäministeriön rajavartio-osasto) lausunto sisältyy sisäministeriön lausuntoon. Lausunto pyydettiin seuraavilta tahoilta (tähdellä (*) merkityt antoivat lausunnon tai ilmoituksen):

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

Lisäksi lausunnon antoivat lapsiasiavaltuutettu, Itä-Suomen yliopisto ja Árpád Kovács.

2. Lausuntopalautteen yleiskuvaus

Jotkut lausuntopyynnön saaneet ovat ainoastaan ilmoittaneet, että ne eivät anna arviomuistiosta lausuntoa (eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Etelä-Karjalan käräjäoikeus, Helsingin hovioikeus, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry ja oikeuskanslerinvirasto).

Lausunnoissa yleisesti todetun perusteella kymmenen lausunnonantajan voi katsoa pitävän arviomuistiossa ehdotettuja lainsäädäntömuutoksia perusteltuina. Yksi lausunnonantaja on ilmoittanut kannattavansa muistiota osittain.

Neljä lausunnonantajaa on nimenomaisesti ilmoittanut, että ne eivät kannata muistiota. Lisäksi kolme lausunnonantajaa on todennut, että ne eivät ota muistioon yleisesti kantaa.

Lausunnonantajista kymmenen voi katsoa pitävän perusteltuna ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 1 kohdassa rangaistaviksi säädettyjen tekojen rangaistusasteikon muuttamista niin, että enimmäisrangaistukseksi tulisi kuusi kuukautta vankeutta. Kolmessa lausunnonossa kiinnitetään huomiota siihen, että EU-lainsäädäntö ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö eivät välttämättä mahdollista vankeusrangaistusta kaikista kohdan mukaisista teoista. Viiden lausunnonantajan suhtautumista rangaistusasteikon muuttamiseen voi luonnehtia kielteiseksi. Pitkälti rangaistusasteikon ankaroitamista perusteltuna pitäneet tahot pitävät perusteltuna myös laittoman maassa oleskelun säätämistä rangaistavaksi ulkomaalaislain uudessa 185 a §:ssä.

Lausunnonantajista kymmenen voi katsoa pitävän perusteltuna sijaintitietojen hankkimismahdollisuuden laajentamista laittomasta maassa oleskelusta epäiltyjen tavoittamiseen ja viiden vastustavan sitä.

Lausunnonantajat ovat yleisesti sitä mieltä, että muiden pakkokeinojen kuin sijaintitietojen hankkimisen käyttömahdollisuutta ei tule laajentaa koskemaan laitonta maassa oleskelua. Kolmessa lausunnonossa kiinnitetään huomiota siihen, että tällaista laajentamista seuraisi rangaistusasteikon muuttamisesta.

Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten vaikutuksia ja erityisesti taloudellisia vaikutuksia pidetään joissakin lausunnoissa puutteellisesti tai virheellisesti arvioituina. Joissakin lausunnoissa katsotaan, että ehdotukset johtavat laittomasti maassa oleskelevien aseman heikentymiseen entisestään. Useissa lausunnoissa kiinnitetään huomiota viranomaisten työmäärän lisääntymisestä aiheutuviin vaikutuksiin. Usean lausunnonantajan mukaan tuomioistuimeen päätyvistä asioista niin useassa kuin arviomuis-tiossa on arvioitu (70 prosenttia) ei voida käyttää kirjallista menettelyä.

3. Lausunnoissa yleisesti todettu

Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto, keskusrikospoliisi, Suomen Syyttäjähdistys ry, ulkoasiainministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto ja Vantaan käräjäoikeus ovat todenneet, että ne kannattavat arviomuistiota pääosin tai kokonaan taikka siitä ei ole huomauttamista. Kannatettavia arviomuistion ehdotukset ovat myös **Poliisihallituksen** mukaan.

Helsingin poliisilaitos pitää arviomuistion esitystä lainsäädännön muutostarpeista perusteltuna ja tarpeellisena.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston mukaan arviomuistiossa esitetuille muutoksille on olemassa ilmeinen tarve, kun otetaan huomioon tällä hetkellä käytettävissä olevat varsin rajalliset keinot tutkinnan suorittamiseen. Arviomuistion mukaisesti on tärkeää painottaa sitä, ettei rangaistusasteikkoja tule muuttaa uusien tutkintakeinojen saamiseksi, vaan rangaistusasteikon tarkistamisen perusteen on oltava rikoksen vaingollisuus ja vaarallisuus ja näiden seikkojen arviointi suhteessa rangaistusasteikkoon.

Sisäministeriön lausunnon mukaan sen **poliisiosasto** kannattaa arviomuistiossa esitettyä uutta rangaistussäännöstä ja sitä, että uusi rangaistussäännös mahdollistaisi vankeusrangaistuksen tuomitsemisen paheksuttavimmissa laittoman maassa oleskelun tapauksissa. Myös pakkokeinolakiin ehdotettava muutos on kannatettava. Rajavartiolaitoksen esikunta (sisäministeriön **rajavartio-osasto**) pitää esityksen tavoitteita ja siinä ehdotettuja lainsäädännön muutoksia perusteltuina ja kannatettavina.

Suomen tuomariliitto ry on ilmoittanut kannattavansa muistiota osittain.

Maahanmuuttovirasto ei ota yleisesti kantaa muistioon.

Myöskään **Amnesty International – Suomen osasto ry** ei ota yleisesti kantaa muistioon. Vaikka asiakirjassa on käyty eräiltä osin kiitettävästi läpi muutosten taustalla olevia yleisiä periaatteita, se ei kaikilta osin täysin täytä ajan vaatimuksia esitykselle, joka

merkitsee korostetusti perus- ja ihmisoikeuksien alaan puuttuvaa sääntelyä. Tämä koskee erityisesti perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden laajempaa läpikäymistä osana esitystä. Suomeen on syntymässä uusi paperittomien ryhmä lähinnä tietoisten lainsäädäntöratkaisujen ja maahanmuuttopolitiikan linjan muutoksen seurauksena. Amnesty International – Suomen osasto ry pitää syvästi ongelmallisena yksilön maahanmuutto-oikeudelliseen statukseen liittyviä kriminalisointeja ja marginalisoitujen ihmisryhmien rikollistamista sekä ajamista haavoittuvaan asemaan ja hyväksikäytön vaaraan.

Itä-Suomen yliopisto ei ottanut yleisesti kantaa muistioon. Yliopiston mukaan lakiteknisesti huolellisesti valmisteltu muistio jättää huomiotta paperittomuuteen liittyvän laajan ongelmakokonaisuuden. Toimet johtavat paperittomien perus- ja ihmisoikeuksien loukkausten lisääntymiseen.

Lapsiasiavaltuutetun mukaan on erittäin valitettavaa, että arviomuistiossa ei ylipääntään ehdotettuja muutoksia ole käsitelty lapsen näkökulmasta. Hallituksen esityksen kannalta keskeisiä lapsen oikeuksien yleissopimuksen artikloja ovat muun muassa 2 artikla, 3 artikla, 6 artikla, 12 artikla ja 22 artikla. Huomioon on otettava myös Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä.

Árpád Kovács, Pakolaisneuvonta ry ja Yhdenvertaisuusvaltuutettu eivät kannata muistiota.

Myöskään **Suomen Asianajajaliitto** ei kannata muistiota. Sen mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä niihin tilanteisiin, joissa laillinen oleskelu muuttuu laittomaksi. Arviomuistiossa oleskelun määrittäminen laittomaksi oletetaan yksiselitteiseksi. Laittoman oleskelun rangaistusasteikon muuttaminen vankeusuhkaiseksi ja sen siirtäminen erilliseksi kriminalisoinniksi on omiaan muuttamaan laittomaan maassa oleskeluun liittyvän rikosasian käsittelyn luonnetta. Rangaistusasteikkoja muutettaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että rangaistus on oikeassa suhteessa rikokseksi määritettävän teon moitittavuuteen, vakavuuteen ja vaarallisuuteen. Riittävän moitittavien ja vakavien rikosten kohdalla on mahdollisuus käyttää perusoikeuksiin puuttuvia pakkokeinoja. Laitonta maassa oleskelua ei voida Suomen Asianajajaliiton mukaan pitää erityisen vakavana tai vaarallisena tekona. Lisäksi arviomuistion tavoitteet ovat ristiriidassa toimenpidesuunnitelman kanssa. Arviomuistioista ilmenee, että rangaistusasteikon muuttamisella nimenomaan tavoitellaan tiettyjen uusien tutkintakeinojen käyttöön ottamista.

4. Laittoman maassa oleskelun rangaistusasteikko

Helsingin poliisilaitoksen mukaan rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä vakiintuneilla rangaistusasteikoilla lainsäätäjä ohjaa lainkäyttäjää niin, että oikeuskäytäntö muodostuu mahdollisimman yhtenäiseksi. Laittoman maassa oleskelun kestoa, teon motiivia, teon toistumista ja teon suunnitelmallisuutta koskevat näkökulmat puhuvat sen puolesta, että laittomasta maassa oleskelusta on perusteltua säätää seuraamukseksi myös vankeutta.

Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston mukaan uusi rangaistussäännös mahdollistaisi vankeusrangaistuksen tuomitsemisen paheksuttavimmissa laittoman maassa oleskelun tapauksissa. Kyse voi olla esimerkiksi teon kestosta, vaikuttimista, toistuvuudesta tai suunnitelmallisuudesta. Syyttäjänvirasto kannattaa ajatusta siitä, että erilaisista teoista voidaan kussakin tapauksessa määrätä teon paheksuttavuutta vastaava rangaistus.

Keskusrikospoliisi pitää rangaistusasteikon koventamista hyvänä. Se mahdollistaa nykyistä paremmin motiivin huomioon ottamisen ja tiettyjen pakkokeinojen käytön. Rangaistusasteikon koventamisella saattaa olla myös rikoksia ennalta ehkäisevä vaikutus.

Árpád Kovácsin mukaan rangaistusasteikon muuttaminen ehdotetusti lisäisi laittomasti maassa oleskelevien halua kadota maan alle.

Maahanmuuttoviraston mukaan rangaistusasteikon muuttamisen tarpeellisuutta on perusteltu hyvin. Virasto haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että vankeusrangaistussäännös voi olla ongelmallinen vapaan liikkuvuuden direktiivin (2004/38/EY) näkökulmasta. Hallinnolliset muodollisuudet ja esimerkiksi kortin hakematta jättäminen eivät ole osoitus oleskelun luvattomuudesta. Vankeusrangaistusta ei voitane pitää direktiivissä edellytetyksi oikeasuhteisena seuraamuksena. Vankeusrangaistuksen käyttöä seuraamuksena laittomasta maassa oleskelusta on mahdollista pohtia myös

paluudirektiivin (2008/115/EY) ja sen soveltamista koskevien Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisujen valossa. EU-tuomioistuin on ottanut kantaa paluudirektiivin soveltamisalaan ja vankeusrangaistuksen käyttöön seuraamuksena esimerkiksi heinäkuussa 2017 antamassaan ratkaisussa C-225/16. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa näyttäisi siltä, että vankeusrangaistuksen määrääminen laittomasti maassa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle on mahdollista silloin, kun palauttamismenettely on saatettu onnistumatta päätökseen eikä hänen palauttamatta jättämiselleen ole perusteltua syytä.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto toteaa, että arviomuistion mukaisesti esitetty rangaistusasteikko vastaisi vastaavan teon rangaistusasteikkoja Norjassa, Tanskassa ja Saksassa. Arvioitaessa laitton maassa oleskelun moitittavuutta suhteessa maahantulokiellon rikkomiseen sekä voimassa olevan ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa määriteltyihin tekoihin, voidaan ehdotuksen katsoa olevan linjassa näissä rangaistussäännöksissä olevien rangaistusasteikkojen kanssa. Rikoksen nimikkeen muutos ja rangaistusasteikon korottaminen eivät oletettavasti huomattavasti vaikuttaisi tuomittaviin rangaistuksiin.

Pakolaisneuvonta ry kiinnittää huomiota Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2008/115/EY ("palautusdirektiivi") ja EU-tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön direktiivin soveltamisesta. Tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että palautusdirektiivi on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla mahdollistetaan vankeusrangaistuksen määrääminen kolmannen maan kansalaiselle, joka oleskelee jäsenvaltion alueella laittomasti mutta jota ei tästä huolimatta ole määrätty poistumaan jäsenvaltion alueelta, jonka kohdalla direktiivissä säädettyä palauttamismenettelyä ei ole saatettu loppuun tai johon ei ole kohdistettu direktiivissä tarkoitettuja pakkokeinoja maasta poistamisen toteuttamiseksi.

Lisäksi Pakolaisneuvonta ry toteaa, että EU-kansalaista ja tämän perheenjäseniä koskien on syrjimättömyyden näkökulmasta kiinnitettävä huomiota Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/38/EY ("vapaaan liikkuvuuden direktiivi") 26 artiklaan, jonka mukaan laiminlyönnistä esittää rekisteröintitodistus tai oleskelukortti pyydettyäessä voidaan määrää korkeintaan sama seuraamus kuin joka määrätään jäsenvaltioiden omille kansalaisille, jotka eivät pidä henkilöllisyystodistusta mukanaan. Vankeusrangaistusta EU-kansalaisen tai tämän perheenjäsenen rekisteröinnin kaltaisen hallinnollisen toimenpiteen laiminlyönnistä ei voida pitää direktiivin mukaisena oikeasuhtaisena ja syrjimättömänä seuraamuksena. Myös korkeimman hallinto-oikeuden mukaan rekisteröinti itsessään ei perusta oikeutta oleskeluun. Pakolaisneuvonta ry katsoo, että oleskelulupakortin, oleskelukortin tai pysyvän oleskelulupakortin hakemisen laiminlyönnin kriminalisointi vankeusuhkaisena on suhteeton ja perusteeton esitys.

Pakolaisneuvonta ry pitää ilmeisenä, että rangaistusasteikon koventamispyrkimyksen taustalla on ainoastaan halu lisätä käytettävissä olevien pakkokeinojen määrää. Kuten arviomuistiossakin todetaan, rangaistuksen tulee määräytyä teon moitittavuuden mukaan ja rikokseen liittyvien tutkintakeinojen tarve on arvioitava erikseen. Tätä ei voida kiertää toteamalla, että rangaistusasteikkoja ei muuteta uusien tutkintakeinojen käyttöönottamiseksi, kun näin ilmiselvästi toimitaan. Rangaistusasteikon korottamiselle ei ole esitetty luonnoksessa mitään todellista käytännön tarvetta. Huomioon tulee ottaa myös se, että ”oleskelu” ei vaaranna kenenkään toisen yksilön oikeushyviä. Väite siitä, että jotta koventamisperusteella olisi merkitystä rangaistuslajin valinnassa, rangaistusasteikon on mahdollistettava myös vankeusrangaistuksen määrääminen, on rikos-oikeusjärjestelmämme kannalta omituinen.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan rangaistusasteikon muuttaminen parantaa laittoman maassa oleskelun selvittämismahdollisuuksia. Muutos mahdollistaisi tutkimuksessa tarpeellisten ja asian selvittämisen kannalta välttämättömien pakkokeinojen käytön. Kannatettavaa on, että teosta voidaan kussakin tapauksessa määrätä sen paheksuttavuutta vastaava rangaistus. Enimmäisrangaistuksen korottamisella vaikutaan laittomaan maassa oleskeluun ehkäisevästi.

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa sitä, että uusi rangaistussäännös mahdollistaisi vankeusrangaistuksen tuomitsemisen paheksuttavimmissa laittoman maassa oleskelun tapauksissa. Poliisiosaston mukaan on kuitenkin käynyt ilmeiseksi, että EULainsäädäntö (vapaaan liikkuvuuden direktiivi, paluudirektiivi) ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö asettaa tiettyjä rajoituksia vankeusrangaistusuhan käyttämiselle erityisesti unionin kansalaisia kohtaan. Arviomuistiossa esitetytjä lainsäädäntömuutoksia tulee ennen mahdollisen hallituksen esityksen antamista täsmentää.

Suomen Asianajajaliiton mukaan huomiota on kiinnitettävä siihen, että laitton oleskelu tarkoittaa ainoastaan maassa oleskelua ilman hallinnollisessa menettelyssä myönnettyä lupaa. Laitton maassa oleskelu ei ole verrattavissa valtiorajaa ja Suomen aluetta koskeviin rikoslain 17 luvussa tarkoitettuihin rikoksiin. Laitton maassa oleskelu ei tekona aiheuta vaaraa tai vahinkoa yksityisille oikeushyville, vaan kriminalisoinnilla suojattavat oikeushyvät ovat pikemminkin julkisen vallan intresseistä lähteviä. Muutos laajentaisi merkittävästi pakkokeinojen käyttöä ja siten puuttuisi useisiin perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin. Ehdotetun rangaistusasteikon perusteella laittomaan maassa oleskeluun syyllistyvän suojeleminen tulee rangaistavan toiminnan piiriin (RL 15:11). Kriminaalipoliittisista syistä ja viranomaistoiminnan resurssien kohdentamisen näkökulmasta voidaan perustellusti asettaa kyseenalaiseksi esitys, jonka seurauksena lähökohtaisesti haavoittuvassa asemassa olevan laittomasti maassa oleskelevan auttaminen muuttuu rangaistavaksi ja tällaiset auttajat saatetaan pakkokeinojen käytön alaisiksi.

Suomen Syyttäjähdistys ry:n mukaan muutosesitys on perusteltu eikä siihen ole huomautettavaa.

Suomen tuomariliitto ry:n mukaan menettely on kriminalisoitu ulkomaalaisrikkomuksena ulkomaalaislain 185 §:ssä. Sakkorangaistus on riittävä seuraamus. Arviomuistiossa vankeusrangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuudelle esitetyt perustelut eivät ole vakuuttavia. Muut samassa yhteydessä tehtävät rikokset varsin usein, jopa säännönmukaisesti, mahdollistavat vankeusrangaistuksen tuomitsemisen. Tämä liittyy teon vaikuttamiin ja suunnitelmallisuuteen. Rikoksentekijän toivomuksen voidaan yleisestikin arvioida olevan rikoksensa paljastumatta jääminen. Rikoksen uusiminen lienee käytännössä harvinaista, ja huomattava osa maahan palaavista syyllistyy maahantulokielon rikkomiseen. Oleskelun kestolla tulee jo yleisten rangaistuksen mittaamisperiaatteiden valossa olla merkitystä rangaistuksen ankaruuden kannalta. Sakkorangaistusasteikko tarjoaa sellaisenaan varsin hyvät mahdollisuudet moitittavimpienkin laittoman maassa oleskelun täyttävien tekojen rangaistusten asianmukaiseen mittaamiseen. Tuomariliitto pitää ilmiselvänä, ettei enimmäisrangaistuksen korottamisella vankeuteen olisi minkäänlaista laitonta maassa oleskelua ehkäisevää vaikutusta.

Ulkoasiainministeriön mukaan arviomuistio on kattavasti perusteltu. Uusi rangaistus-säännös mahdollistaisi vankeusrangaistuksen tuomitsemisen vain paheksuttavimmissa laittoman maassa oleskelun tapauksissa. Ulkoasiainministeriö pitää hyvänä, että kustakin teosta voidaan kussakin tapauksessa määrätä teon paheksuttavuutta vastaava rangaistus.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan maastapoistamispäätöksen saaneen turvapaikanhakijan nykyistä tehokkaampaa palauttamista kotimaahansa voidaan pitää kannatettavana tavoitteena. Käytännössä vankeusrangaistuksia tullaan tuomitsemaan vain vakavimmissa tapauksissa.

Vantaan käräjäoikeuden mukaan ongelma on aito. Muistio on huolellisesti laadittu ja säännökset on teknisesti hyvin laadittu. Auttaako tämä ongelmaan, on eri asia ja poliittisesti ratkaistava asia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata esitettyä rangaistusasteikon muuttamista. Vankeusrangaistus ei ole oikeassa suhteessa teon vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen. Valtuutettu ei usko rangaistusasteikon kiristämisen vaikuttavan tekoa ennalta ehkäisevästi. Vankeusrangaistusuhka kohdistuisi osaltaan myös henkilöihin, jotka eivät aidosti voi palata kotimaahansa ja jotka ovat jo valmiiksi usein hyvin haavoittuvassa asemassa.

5. Laitonta maassa oleskelua koskeva rangaistussäännös

Amnesty International – Suomen osasto ry viittaa edellä yleisesti asiasta lausumaansa.

Helsingin poliisilaitos puoltaa kokonaisarvion pohjalta tehtyä esitystä siitä, että laitoman maassa oleskelun enimmäisrangaistukseksi säädetään kuusi kuukautta vankeutta. Poliisilaitos kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotetun ulkomaalaislain 185 a §:n sanamuotoon. Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan olisi tärkeää, että lain sanamuodossa olisi maininta ”Ulkomaalainen, joka tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavaa voimassa olevaa matkustusasiakirjaa...”. Tällä sanamuodolla varmistettaisiin laiton maassa oleskelu myös esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa henkilöllä on ollut maahan saapuessaan voimassa oleva matkustusasiakirja ja oleskelun aikana asiakirja on ehtinyt vanhentua. Ulkomaalaislain uudessa 13 §:ssä ei ole voimaan tullessaan mainintaa matkustusasiakirjan voimassa olosta.

Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston mukaan uuden rangaistussäännöksen säätäminen on perusteltua.

Keskusrikospoliisin mukaan arviomuistossa on hyvin perusteltu uuden rangaistussäännöksen tarve.

Árpád Kovácsin mukaan uudet rangaistukset lisäisivät laittomasti maassa oleskelevien katoamisia.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto toteaa, että rangaistusasteikon muuttuessa on lain selvyuden vuoksi perusteltua säätää oma rangaistussäännös koskien laitonta maassa oleskelua.

Pakolaisneuvonta ry ei katso, että uuden rangaistussäännöksen säätämiseksi on tarvetta. Huomioon on otettava lakivaliokunnan esittämät rangaistussäännöksen säätämisperusteet (LaVL 9/2004 vp). Ehdotettu säännös ei ole vankeusuhkaiseen kri-

minalisointiin ja perusoikeuksien rajoittamiseen nähden myöskään kyllin tarkkarajainen ja täsmällinen. Turvapaikanhakijan oleskelu saattaa prosessin loppuvaiheessa muuttua nopeastikin ”lailliseksi”, jos korkein hallinto-oikeus myöntää täytäntöönpanokiellon. Samoin jopa koko turvapaikkaprosessin jälkeenkin voi ylikansallinen elin (esimerkiksi EIT) kieltää täytäntöönpanon.

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa arviomuistiossa esitettyä uutta rangaistussäännöstä.

Suomen Asianajaliitto ei sinänsä vastusta laittoman maassa oleskelun kriminalisointia erillisellä säännöksellä, koska kyse olisi tältä osin vain teknisestä muutoksesta. Asianajaliitto kuitenkin katsoo, että muutoksen yhteydessä tulisi tarkastella myös laillisen oleskelun määrittävän ulkomaalaislain 40 §:n säännöstä ja sen osalta erityisesti maasta poistamisen täytäntöönpanon kelpoisuutta koskevia säännöksiä. Lisäksi tulisi arvioida, tulisiko vapaaehtoisen maasta poistumisen määräaika pidentää.

Suomen Syyttäjähdistys ry:n mukaan tarve säätää laitonta maassa oleskelua koskeva uusi rangaistussäännös käy ilmi muistiosta, eikä siihen ole huomautettavaa.

Suomen tuomariliitto ry ei pidä tarpeellisena uuden rangaistussäännöksen säätämistä. Sikäli kuin päädyttäisiin arviomuistiossa esitettyyn lopputulokseen, rangaistussäännös tulisi sijoittaa rikoslakiin. Arviomuistiossa ei ole lainkaan perusteltu, miksi on päädytty ehdottamaan rangaistussäännöksen sijoittamista ulkomaalaislakiin.

Ulkoasiainministeriön mukaan uuden rangaistussäännöksen säätäminen on perusteltua.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan ehdotus uuden rangaistussäännöksen säätämisestä on arviomuistiossa hyvin perusteltu.

Vantaan käräjäoikeuden mukaan ongelma on aito. Muistio on huolellisesti laadittu ja säännökset on teknisesti hyvin laadittu. Auttaako tämä ongelmaan, on eri asia ja poliittisesti ratkaistava asia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata uuden rangaistussäännöksen säätämistä.

6. Sijaintitietojen hankkimen laittoman maassa oleskelun selvittämiseksi ja oikeudenkäynnin turvaamiseksi

Amnesty International – Suomen osasto ry toteaa nurinkurista olevan, jos lähtökohdaksi asetetaan uusien pakkokeinojen käyttöön saaminen ja rangaistusasteikkoa muutetaan käytännössä tämän tavoitteen vuoksi. Yksityisyyden suojaan kohdistuvan puuttumisen vakavuuden kannalta vakiintunut käsitys on, että tällaista pelkkään metadatan kohdistuvaa valvontaa ei enää pidetä automaattisesti oikeuden reuna-alueelle ulottuvana ja vähemmän syvälle käyvästä verrattuna esimerkiksi viestin sisältöön kohdistuvaan puuttumiseen verrattuna.

Helsingin poliisilaitos pitää tarpeellisena muuttaa pakkokeinolain 10 luvun 8 §:ää niin, että esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa laittomasta maassa oleskelusta epäillyn tavoittamiseksi hankkia teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedot, jos niiden saaminen on välttämätöntä mainitun rikoksen selvittämiseksi tai oikeudenkäynnin turvaamiseksi.

Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston mukaan rikoksen luonteesta johtuen viranomaisilla tulee olla oikeus kohdehenkilön sijaintitietojen hankkimiseen.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että pakkokeinolain 10 luvun 8 § muutettaisiin arviomuistossa ehdotettuun muotoon. Asia on muistiossa perusteltu kattavasti, ehdotettu säännös on rikosvastuun toteutumisen ja viranomaisten toimintaedellytysten kannalta selvä parannus nykytilaan.

Árpád Kovácsin mukaan lainsäädäntömuutos ei ole tarpeellinen eikä suotava. Mikäli kyse on vakavista rikoksista, sijaintitietojen selvittäminen on tarpeellista. Pelkästään laittomasti maassa oleskelun takia muutoksella olisi melkein ainoastaan kielteisiä vaikutuksia.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto toteaa, että laitonta maassa oleskelua koskeva rangaistussäännös poikkeaa rangaistusasteikkonsa puolesta merkittävästi muista rikoksista, joista epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi voidaan myöntää lupa sijaintitietojen hankkimiseen. Ehdotetussa uudessa 2 momentissa ei rikosepäilyn todennäköisyydelle/todennäköisyyden asteelle ole asetettu edellytyksiä. Mainittu seikka tulisikin korjata esitykseen epäselvien tilanteiden välttämiseksi esimerkiksi muotoon ”laittomasta maassa oleskelusta epäillyn tavoittamiseksi hankkia 1 momentissa tarkoitetut sijaintitiedot, kun häntä on syytä epäillä laittomasta maassa oleskelusta ja jos niiden saaminen...”.

Lisäksi oikeusministeriön oikeushallinto-osaston lausunnossa todetaan, että arviomuisen ehdotus siitä, että sijaintitietoa koskevan luvan saamiselle asetettu välttämättömyyedellytys sijoitettaisiin kyseistä pakkokeinoa koskevaan omaan pykälään eikä pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 2 momentissa mainittuun luetteloon, poikkeaa pakkokeinolain muusta systematiikasta. Arvioitava on myös se, tuleeko välttämättömyyedellytys asianmukaisesti ja perusteellisesti arvioiduksi kunkin sijaintitiedon hankkimista koskevan lupahakemuksen yhteydessä, mikäli edellytys on kirjattu lakitekstiin vain sanotunkaltaisena yleisperusteluna, jonka sisältö ilmenee tarkemmin lain esitöistä.

Pakolaisneuvonta ry katsoo, että sijaintitietojen hankkiminen ei ole suhteellisuusperiaatteen valossa hyväksyttävää eikä sitä voida pitää välttämättömänä. On huomattava, että jo nykyinen pakkokeinolaki mahdollistaa yleisen kotietsinnän henkilön löytämiseksi.

Poliisihallituksen mukaan muutos edistäisi epäiltyjen tavoitettavuutta ja tätä kautta parantaisi esitutkintaviranomaisten mahdollisuuksia selvittää laitonta maassa oleskelua. Vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun oikeutettujen ulkomaalaisten osalta sijaintitiedon hankkimisen käyttö olisi luultavimmin vähäisempää.

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa pakkokeinolakiin esitettyä muutosta, joka parantaisi poliisin mahdollisuuksia tavoittaa maassa laittomasti oleskelevia, viranomaisia pakoilevia ulkomaalaisia, joita ollaan poistamassa maassa. Sisäministeriön **raja-vartio-osaston** mukaan sijaintitietojen hankkimista koskeva toimivaltuus epäillyn tavoittamiseksi siltä osin kuin on kysymys vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun oikeutetun ulkomaalaisen laiminlyönnistä rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti voinee jäädä käyttöalaltaan suppeaksi. Teosta seuraisi pääsääntöisesti vain vähäinen sakkorangaistus ja osin tehottomaksi jäävä käännäminen. Saavutettavaan lopputulokseen nähden saattaisi toimivaltuuden käyttäminen olla myös suhteellisuusperiaatteen vastaista. Osasto viittaa oikeusministeriössä valmisteltavaan hallituksen esitykseen maahanmuuttokiellon rikkomista koskevien säännösten muuttamisesta ja katsoo, että sijaintitietojen hankkiminen olisi tehokas toimivaltuus selvitettyäessä myös maahantulokiellon rikkomisia. Osasto esittää harkittavaksi,

että myös maahantulokiellon rikkominen lisättäisiin rikokseksi, jonka selvittämisessä ja epäillyn henkilön tavoittamisessa olisi oikeus käyttää sijaintitietojen hankkimista.

Suomen Asianajajaliiton mukaan maassa oleskelua ilman ulkomaalaislain oikeutta-maa perustetta ei voida tekona pitää tiettyihin vakavimpiin rikoksiin rinnastettavana. Laitonta maassa oleskelua ei voida pitää myöskään niin moitittavana tai vaarallisena tekona, että esitutkintaviranomaisten henkilö- ja teknologisia resursseja olisi perusteltua tai hyödyllistä käyttää laittoman maassa olijän etsimiseen. Laiton maassa oleskelu on selvitettävissä Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisrekisteristä tai kansainvälisellä tietojenvaihdolla. Eriyisen varuksellisesti on suhtauduttava sellaiseen sijaintitietojen hankkimiseen, joka koskee paikantamista ilman, että epäillyn henkilöllisyys on tiedossa. Pakkokeinona sijaintitietojen hankkiminen tarkoittaisi Suomen Asianajajaliiton mukaan tosiasiallisesti sen käyttämistä ulkomaalaisvalvonnan välineenä. Asianajajaliitto ei pidä perusteltuna sellaisen järjestelmän luomista, jossa ulkomaalaisia voidaan etsiä teknologiaa hyväksi käyttäen vain sen vuoksi, että he oleskelevat Suomessa laittomasti.

Suomen Syyttäjähdistys ry:n mukaan sijaintitietojen hankkiminen laittoman maassa oleskelun selvittämiseksi ja oikeudenkäynnin turvaamiseksi on muistiosta ilmenevästi tarpeellista ja mahdollista.

Suomen tuomariliitto ry:llä ei ole huomauttamista arviomuistiossa tehdyyn ehdotukseen, ottaen huomioon ehdotetussa pykälän 2 momentissa asetettu välttämättömyyedellytys.

Ulkoasiainministeriö toteaa arviomuistiossa mainittavan, että pakkokeinojen käyttäminen edellyttää suhteellisuusperiaatetta ja että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksensa saavuttamiseksi. Suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaatteiden korostaminen on olennaista.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan ehdotettu muutos on tarpeellinen ja siitä aiheutuva perusoikeuksien rajoitusta on pidettävä välttämättömänä arviomuistiossa esitetyillä perusteilla. Ehdotetun pakkokeinon käyttöön liittyy monia oikeusturvatakeita.

Vantaan käräjäoikeuden mukaan ongelma on aito. Muistio on huolellisesti laadittu ja säännökset on teknisesti hyvin laadittu. Auttaako tämä ongelmaan, on eri asia asia ja poliittisesti ratkaistava asia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan pakkokeinojen käyttöä ei ole aihetta laajentaa koskemaan laittoman maassa oleskelun tutkintaa. Laiton maassa oleskelu yksittäisenä

lainvastaisena tekona ei vastaa rangaistusarvoltaan sellaista rikosta, eikä osoita yhteiskunnalle sellaista uhkaa, jota pakkokeinojen käyttö edellyttää.

7. Muiden pakkokeinojen käyttömahdollisuus

Amnesty International – Suomen osasto ry katsoo oikeaksi johtopäätökset, joiden mukaan muiden pakkokeinojen salliminen kyseisen teon selvittämisessä ei ole perusteltua.

Helsingin poliisilaitos pitää arviomuistiossa esitettyjä muutoksia riittävinä.

Itä-Suomen yliopiston mukaan paperittomien kohdalla pakkokeinojen soveltaminen ja jo yksistään niiden soveltamisen mahdollisuus potentiaalisesti rikkoisi suhteellisuusperiaatetta.

Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston mukaan muiden uusien pakkokeinojen käyttö laitoman maassa oleskelun selvittämisessä ei arviomuistiossa kerrotun mukaisesti ole perusteltua.

Keskusrikospoliisi toteaa, että ehdotetusta rangaistusasteikosta seuraisi, että laitoman maassa oleskelu tulisi eräiden pakkokeinojen käytön perusterikokseksi. Sijaintitiedon saamisen lisäksi esimerkiksi todisteiden löytämiseksi tapahtuva kotietsintä, laite-etsintä ja henkilöntarkastus olisivat uuden rangaistusasteikon myötä poliisin käytettävissä. Ne ovat tärkeitä työkaluja rikosvastuun toteuttamisessa.

Árpád Kovácsin mukaan pakkokeinojen lisääminen voi johtaa hetkellisesti tai näennäisesti tuloksiin, mutta lainsäädännön kiristämällä pitkäaikaisesti olisi vakavia kielteisiä vaikutuksia. Maan alla piilossa elävät laittomasti maassa oleskelevat ovat erityisesti vaarassa joutua rikoksen uhreiksi ja tekijöiksi.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston mukaan arviomuistiossa esitetty sijaintitiedon hankkimisen salliminen riittäisi turvaamaan tutkintaa ja kyseisen rikoksen selvittämistä.

Pakolaisneuvonta ry yhtyy arviomuistiossa esitettyihin päätelmiin, että useimpia pakkokeinoja ei voida hyväksyttävästi käyttää ulkomaalaisrikkomuksen selvittämisessä. Esitetty rangaistusasteikon koventaminen kuitenkin tarkoittaa tosiasiasa uusien pakkokeinojen käytön sallimista (muu kuin henkilön löytämiseksi tapahtuva yleinen kotietsintä, laite-etsintä ja henkilöntarkastus). Yleisen kiinniotto-oikeuden mahdollistaminen on epätoivottava kehityssuunta luonnoksessakin mainitut seikan huomioon ottaen (oma-aloitteinen etninen profilointi). Viitteitä on siihen, että uusien tutkintakeinojen käyttöönotto on rangaistusasteikkoa koskevan lainmuutoksen todellinen syy.

Suomen Asianajajaliiton mukaan erilaisten muistiossa käsiteltyjen pakkokeinojen käyttöä laittoman maassa oleskelun tutkinnassa ei pidetä tarpeellisena. Rangaistusasteikkomuutoksesta kuitenkin seuraisi, että useat pakkokeinot tulisivat kuitenkin käytettäväksi laittoman maassa oleskelun tutkintaan. Rangaistusasteikon ankaroituksen motiiviksi näyttäytyy pakkokeinojen mahdollistamat keinot tavoittaa laittomasti maassa oleskelevia ulkomaalaisia. Muutos tosiasiasa laajentaa ulkomaalaisvalvontaa tekevien viranomaisten toimivaltuuksia. Ehdotettu rangaistusasteikko tekisi lähtökohtaisesti mahdolliseksi yleisen kiinniotto-oikeuden käyttämisen, mikä voidaan virheellisesti tulkita oikeudeksi ottaa kiinni ulkomaalaiselta näyttäviä henkilöitä esimerkiksi viime vuosina yleistyneiden katupartioiden toimesta.

Suomen tuomariliitto ry yhtyy arviomuistiossa esitettyihin näkemyksiin siitä, ettei sijaintitietojen hankkimisen lisäksi muiden pakkokeinojen käytön sallimiseen ole perusteita. Kun rangaistusasteikkoa ei ole perusteltua muuttaa, ei tule muuttamisen kautta sallia muiden pakkokeinojen käyttöä.

Ulkoasiainministeriö korostaa suhteellisuusperiaatteen merkitystä ja katsoo arviomuistiossa todetuin tavoin, ettei muiden pakkokeinojen käyttö laittoman maassa oleskelun selvittämisessä ole perusteltua.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan arviomuistion analyysi muiden pakkokeinojen osalta on seikkaperäinen ja lopputulos on kannatettava. Pakkokeinolain muuttaminen muilta osin ei ole tarpeellista eikä välttämätöntä.

Vantaan käräjäoikeuden mukaan ongelma on aito. Muistio on huolellisesti laadittu ja säännökset on teknisesti hyvin laadittu. Auttaako tämä ongelmaan, on eri asia asia ja poliittisesti ratkaistava asia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan laitton maassa oleskelu yksittäisenä lainvastaisena tekona ei vastaa rangaistusarvoltaan sellaista rikosta, eikä osoita yhteiskunnalle sellaista uhkaa, jota pakkokeinojen käyttö edellyttää.

8. Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten vaikutukset

Amnesty International – Suomen osasto ry pitää uhkana sitä, että rangaistusasteikon ankaroittaminen ja kovenevat otteet paperittomien asemaan puuttumisessa johtavat tämän lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa olevan ihmisryhmän tilanteen heikentymiseen entisestään.

Helsingin poliisilaitos toteaa, että vankeuden uhka lisääisi maassa oleskelun moitittavuutta ja saattaisi vaikuttaa ehkäisevästi laittomaan maassa oleskeluun. Arviomuistion esityksillä ei olisi juurikaan työmäärää lisäävää vaikutusta. Tällä hetkellä monissa laitottoman maassa oleskelun tapauksissa suoritetaan jo täydellinen esitutkinta. Laiton maassa oleskelu on lähes poikkeuksetta selvä ja yksinkertainen rikosasia.

Itä-Suomen yliopiston mukaan muutos kiristäisi paperittomien oikeuksia entisestään siten, että paperittomat eivät välttämättä uskalla hakeutua tarvitsemiensa palveluiden piiriin kiinnijäämisen ja rangaistuksen pelossa. Lakimuutoksen vaikutukset haavoittuviin ryhmiin tulisi erityisesti huomioida. On ristiriitaista, että laittomasti maassa oleskelevien asemaa heikennetään entisestään nimenomaan tilanteissa, joissa viranomainen ei edes pakkotoimin kykene suorittamaan palautusta.

Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston mukaan arviomuistiossa esitetyn lisäksi tulee ottaa huomioon, että ulkomaalaisten vastaajien asioiden esitutkinta ja oikeudenkäynti on mm. tulkkauksen ja kulttuurierojen vuoksi kallimpaa ja suuritöisempää kuin jutun laatu muutoin edellyttäisi.

Árpád Kovácsin mukaan vaikutukset olisivat pitkällä tähtäimellä melkein yksinomaan kielteisiä.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto toteaa, että muistiossa esitetyn lisäksi tuomioistuinten työmäärää lisää myös mahdollisten sijaintitietojen hankkimista koske-

vien pakkokeinoasioiden käsittely käräjäoikeuksissa. Siitä aiheutuva työmäärän lisäys ei liene kovin merkittävä. Mikäli tuomioistuinten työmäärä kasvaa siten, että sillä on henkilöstövaikutuksia, tästä aiheutuva lisämäärärahatarve tulee ottaa asian valmistelussa huomioon.

Pakolaisneuvonta ry toteaa, että esityksen taloudelliset vaikutukset on pahasti aliarvioitu. Esityksessä arvoidaan kirjalliseen menettelyyn päätyvän noin 70 prosenttia juutuista, mikä osoittaa sitä, ettei ole ymmärretty, miten paperittomat todellisuudessa elävät ja millaista heidän asiointinsa viranomaisissa on. Perusteita sille, että rangaistus-säännöksellä olisi laitonta maassa oleskelua ehkäisevää vaikutusta, ei ole esitetty. On vaikea nähdä, että tämänkaltaisen säännös todella ehkäisisi esimerkiksi virolaisten ammattirikollisten tuloa Suomeen. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden osalta on myös huomattava, että poliisi on jo yrittänyt poistaa heidät maasta, mutta ei ole onnistunut.

Pakolaisneuvonta ry toteaa, että luonnoksesta ei käy ilmi yhtäkään seikkaa, joiden valossa rangaistusasteikon koventaminen tai laajempi pakkokeinovalikoima johtaisi esimerkiksi syrjäytymisen estämiseen tai rikollisryhmien hyväksikäyttämäksi joutumisen estämiseen taikka ylipäänsä laittoman maassa oleskelun vähentymiseen. Kokonaisuuksina haittavaikutuksia on pidettävä huomattavasti saavutettavissa olevia hyötyjä painavampina. Sekä turvapaikanhakijoiden että paperittomien määrät ovat luonnoksen mukaan selvässä laskussa, minkä vuoksi kyseisiä perusoikeusrajoituksia ei voida pitää välttämättöminä.

Poliisihallituksen mukaan laittoman maassa oleskelun selvittämisen tehostumisella on merkittävää yhteiskunnallista vaikutusta. Maassa oleskelu altistaa henkilön rikoksen uhriksi tai tekijäksi. Laittoman maassa oleskelun ehkäisemisellä vähennetään yleiselle turvallisuudelle aiheutuvia riskejä. Sillä on myös vaikutusta valtion talouteen, koska esimerkiksi pimeän työvoiman käyttö aiheuttaa valtiolle kuuluvien verotulojen vähentymistä. Poliisihallituksen mukaan ehdotuksilla on poliisin työmäärää lisäävä vaikutus, koska rangaistusasteikon muutoksen myötä kaikkia tekoja ei voitaisi käsitellä sakkomenettelyssä. Tämä lisää poliisin tekemien kuulustelujen määrää ja tulkkaus- ja käännöskuluja.

Suomen Asianajajaliiton mukaan esityksen vaikutuksia arvioidaan vain siitä lähtökohdasta, kuinka suuri määrä asioista siirtyisi sakkomenettelystä täydelliseen esitutkintaan, syyteharkintaan ja tuomioistuimissa käsiteltäviksi. Rangaistusasteikon ankaroitaminen kuitenkin lisäisi viranomaisten työmäärää myös muutoin kuin sakkomenettelystä pois siirtyvien tapauksien osalta. Pakkokeinojen käytöstä aiheutuvia esitutkintaviranomaisten toimenpiteitä ja niiden hakemisesta tuomioistuimelle aiheutuvia kustannuksia ei esityksen vaikutuksissa arvioida mitenkään. Pakkokeinoja ei käytetä vain paheksuttavimmissa tapauksissa, koska pakkokeinoja käytettäessä ei ole tiedossa,

millaisesta laittomasta maassa oleskelusta on kyse tai millaisessa menettelyssä rikosasia tullaan tutkimaan. Laittoman maassa oleskelijan suojelijan rikosvastuun toteuttaminen on myös omiaan lisäämään viranomaisten työmäärää ja kustannuksia. Maahanmuuttoviraston toiminnan kannalta merkitystä on sillä, että laittomasta maassa oleskelusta seuraava mahdollinen vankeusrangaistus voi olla omiaan lisäämään maassa oleskelun laillistamistarkoituksessa vireille laitettavia oleskelulupahakemuksia tilanteissa, joissa aikaisempi hakemus on hylätty. Suomen Asianajajaliiton mukaan esityksen vaikutuksia koskeva arvio on monelta osin puutteellinen, eikä sen perusteella voida tehdä luotettavia johtopäätöksiä.

Suomen Syyttäjähdistys ry:n mukaan muistiossa taloudelliset vaikutukset on arvioitu liian pieniksi. Arvio siitä, että pääosa jutuista käsiteltäisiin kirjallisessa menettelyssä, on väärä. Liittyen kirjallisen menettelyn haastamisprosessin ongelmiin käytäntö on osoittanut, ettei ulkomaalaisen vastaajan juttuja onnistuta tässä menettelyssä käsittelemään kovinkaan hyvin. Eräät käräjäoikeudet ovat kieltäneet syyttäjiä toimittamasta kirjalliseen menettelyyn juttuja, joissa vastaajalla ei ole vakinaista osoitetta, hän ei puhu kumpaakaan virallista äidinkieltä tai hänestä tiedetään, että hän on hankalasti tavoitettavissa. Ylipäätään ulkomaalaisten vastaajien asioiden esitutkinta ja käsittely käräjäoikeudessa on huomattavasti kalliimpaa ja suuritöisempää kuin jutun laatu sinänsä antaisi aiheita olettaa. Kustannukset pitäisi nimenomaisesti huomioida tulevissa määrärahoissa korotuksena, asian pelkkä toteaminen lainsäädäntötyön yhteydessä ei ole riittävää.

Suomen tuomariliitto ry:n mukaan taloudelliset vaikutukset on arvioitu epärealistisen pieniksi. Arvio siitä, että 70 prosenttia tuomioistuimiin päätyvistä asioista käsiteltäisiin kirjallisessa menettelyssä, on ilmiselvästi pahasti virheellinen. Se sopii varsin huonosti käytettäväksi tilanteissa, joissa vastaaja ei hallitse suomea tai ruotsia, ja erityisesti silloin, kun häneltä joko puuttuu kokonaan käsitys oikeusjärjestyksemme toiminnasta tai se on erittäin rajoitettu. Kirjalliseen menettelyyn liittyy vaikeita yksityiskohtia, joiden selostaminen haastamisen yhteydessä on vaikeaa. Lisäksi huomioon on otettava tulkien puute. Tulkkaukseen liittyvät ongelmat hidastavat usein merkittävästikin tuomioistuinten istuntokäsittelyjen etenemistä. Taloudellisten vaikutusten arviointi on mahdollista hallituksen esitystä varten syytä tehdä kokonaan uudelleen realistisemmalta pohjalta lähtien. Aiheutuvat lisäkustannukset on otettava huomioon myös konkreettisesti määräraharatkaisuja tehtäessä. Ulkomaalaisia koskeviin rikosasioihin liittyvien merkittävien tiedoksianto-ongelmien vaikutusta tuomioistuimille syntyviin kustannuksiin ei ole myöskään syytä aliarvioida.

Ulkoasiainministeriön mukaan muistion vaikutusarvio on huolellinen. Vaikutusarviota voisi kuitenkin olla tarpeen täydentää sellaisten verrokkimaiden kokemuksilla, joilla jo on vastaavaa lainsäädäntöä. Vaikutusarvion voisi myös laajentaa koskemaan mahdol-

lisiä ihmisoikeusvaikutuksia (ml. sukupuolivaikutukset, lapset ja haavoittuvaset ryhmät).

Valtakunnansyyttäjänvirasto viittaa kirjallisen menettelyn käyttämisen ongelmallisuuden ja juttujen suuritöisyyden osalta Suomen Syyttäjähdistys ry:n lausuntoon. Näin ollen esityksen taloudelliset vaikutukset todennäköisesti ovat arvioitua suuremmat.

Valtiovarainministeriö toteaa, että viranomaisten resurssitarpeita ei ole arvioitu kattavasti ja yksityiskohtaisesti. Ministeriö pitää välttämättömänä, että kustannusvaikutukset arvioidaan asian jatkovalmistelussa, jolloin niihin on mahdollista ottaa yksilöidymmin kantaa. Tällöin on erityisen tärkeää arvioida esitetyillä muutoksilla mahdollisesti saavutettavia kustannushyötyjä yhdessä niiden toteuttamisesta aiheutuvien resurssilisäys-tarpeiden kanssa. Ministeriö toteaa, että esitettyjen muutosten toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset on katettava valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa tarvittaessa hallinnonalan sisäisin kohdennuksin. Tämä tulee myös todeta arviomuistion perusteella mahdollisesti laadittavassa hallituksen esityksessä.

Vantaan käräjäoikeuden mukaan ongelma on aito. Muistio on huolellisesti laadittu ja säännökset on teknisesti hyvin laadittu. Auttaako tämä ongelmaan, on eri asia asia ja poliittisesti ratkaistava asia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla on yksinomaan kielteisiä vaikutuksia. Jo haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ahdinko lisääntyisi. Teosta saadut rangaistukset voivat myöhemmin estää henkilöä laillistamasta oleskeluaan. Teon rangaistusasteikon kiristäminen ja pakkokeinojen käytön lisääminen lisäävät poliisin painetta selvittää kyseisiä tekoja ja rangaista niistä, mikä vaikuttaa sekä henkilöiden mahdollisuuksiin laillistaa oleskelunsa että poliisin ja oikeuslaitoksen resursseihin kielteisesti.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7091 (nid.)
ISSN 1798-7105 (PDF)
ISBN 978-952-259-638-3 (nid.)
ISBN 978-952-259-639-0 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi