

Asia: OM 23/41/2016

Arviomuistio laittoman maassa oleskelun tutkintakeinoja ja rangaistusasteikkoa koskevista lainsäädännön muutostarpeista

Yleistä

Mitä mieltä olette arviomuistiosta?

Kannatan muistiota osittain

Laittoman maassa oleskelun rangaistusasteikko

Näkemyksenne rangaistusasteikon muuttamistarpeita koskien ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja tekoja (laiton maassa oleskelu)

Tuomariliiton käsityksen mukaan ei ole tarvetta säätää erillistä laitonta maassa oleskelua koskevaa uutta rangaistussäännöstä. Menettely on kriminalisoitu ulkomaalaisrikkomuksena ulkomaalaislain 185 §:ssä. Sakkorangaistus on siitä riittävä seuraamus.

Arviomuistiossa on perusteltu vankeusrangaistuksen mahdollisuutta sillä, että maassa oleskelun kesto ja teon vaikuttimet sekä koventamisperusteiksi säädetyt rikoksen uusiminen ja rikollisen toiminnan suunnitelmallisuus voitaisiin paremmin ottaa huomioon rangaistusta määrättäessä (s. 35 – 36). Arviomuistion mukaan (s. 38) enimmäisrangaistuksen korottamisella sakosta vankeuteen tavoiteltaisiin myös laitonta maassa oleskelua ehkäisevää vaikutusta.

Tuomariliiton käsityksen mukaan vankeusrangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuudelle esitetyt perustelut eivät ole vakuuttavia.

Teon vaikuttimien osalta arviomuistiossa on viitattu (s. 35) tilanteisiin, joissa oleskelun tarkoituksena on tehdä maassa rikoksia tai joissa laitonta maassa oleskelua mahdollistetaan rikoksia tekemällä. Tuomariliitto toteaa, että mainitun laisissa tilanteissa nuo muut rikokset varsin usein, jopa säännönmukaisesti, mahdollistavat vankeusrangaistuksen tuomitsemisen. Tällöin laittoman maassa oleskelun vaikutus yhteiseen vankeusrangaistukseen jäisi säännönmukaisesti vähäiseksi, vaikka sen

enimmäisrangaistukseksi olisi säädettyä vankeutta. Silmällä pitäen sellaisia tapauksia, joissa tehdyt muut rikokset ovat hyvin lieviä ja vain sakolla rangaistavia, vankeusrangaistuksen tuomitsemismahdollisuus laittoman maassa oleskelun osalta on vielä vähemmän perusteltavissa. Näin ollen teon vaikuttimien huomioon ottaminen rangaistusta laittomasta maassa oleskelusta määrättäessä ei Tuomariliiton mielestä edellytä vankeuteen ulottuvaa rangaistusasteikkoa.

Rikoksen uusimisen osalta on syytä ensinnäkin todeta, että rikoslain 6 luvun 5 §:n 5 kohdassa tarkoitetun koventamisperusteen täyttääkseen uusimisen täytyy osoittaa tekijässä ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Tätä koventamisperustetta on täysin vakiintuneesti tulkittu oikeuskäytännössä niin, että sen soveltaminen edellyttää suurehkoa määrää saman tyyppisiä rikoksia, varsinkin jos kysymys ei ole laadultaan erittäin vakavista rikoksista. Selvää on siten, ettei muutamaankaan laittoman maassa oleskelun tyyppiseen rikokseen syyllistyminen voisi vielä johtaa koventamisperusteen soveltamiseen. Nyt kysymyksessä oleva laitton maassa oleskelu toteutuu tyyppillisesti esimerkiksi tilanteissa, joissa oleskeluluvan voimassaolo on päättynyt tai turvapaikkahakemus on lainvoimaisesti hylätty eikä henkilö tästä huolimatta poistu maasta. Tällaisen menettelyn uusiminen edellyttäisi, että henkilö olisi ensin poistunut Suomesta ja sen jälkeen Suomeen takaisin (laillisesti) saavuttuaan uudelleen syyllistynyt vastaavaan menettelyyn. Tämä lienee käytännössä jo sinänsä varsin harvinaista. Koventamisperusteen soveltaminen edellyttäisi lisäksi, että henkilö olisi syyllistynyt saman tyyppiseen menettelyyn lukuisia kertoja.

Tuomariliitto huomauttaa, että mikäli henkilölle on määrätty ulkomaalaislain 150 §:n nojalla maahantulokielto ja hän saapuu maahan vastoin tuota kieltoa tai mikäli hän saapuu maahan ilman siihen oikeuttavia asiakirjoja, hän syyllistyy jo maahan saapuessaan rikokseen. Rikoslain 17 luvun 7 §:ssä on valtionrajarikoksesta säädetty enimmäisrangaistukseksi yksi vuosi vankeutta. Lausuntokierroksella hiljattain olleessa luonnoksessa hallituksen esitykseksi on ehdotettu erityisen maahantulokiellon rikkomista koskevan rangaistussäännöksen lisäämistä uudeksi rikoslain 17 luvun 7 b §:ksi, jossa säädetäisiin enimmäisrangaistukseksi niin ikään yksi vuosi vankeutta. Tuomariliitto on 18.5.2017 antamassaan lausunnossa kannattanut tätä esitysluonnokseen sisältyvää ehdotusta. Tuomariliiton käsityksen mukaan voidaan arvioida, että huomattava osa niistä henkilöistä, jotka syyllistyytään laittomaan maassa oleskeluun ja sen jälkeen poistuttuaan tai tultuaan poistetuksi maasta uudelleen saapuvat Suomeen, syyllistyvät jo maahan saapuessaan edellä mainitulla tavalla rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistukseksi vankeutta.

Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen Tuomariliitto ei näe rikoksen uusimiseen liittyen perusteita laitonta maassa oleskelua koskevan enimmäisrangaistuksen korottamiseen vankeudeksi.

Suunnitelmallisuuden osalta arviomuistiossa (s. 36) on lausuttu, että laittoman maassa oleskelun tapauksissa saattaa olla sellaisia erityisiä suunnitelmallisia piirteitä, jotka voivat oikeuttaa tavanomaista ankaramman rikosoikeudellisen arvostelun. Esimerkkeinä tällaisista tilanteista arviomuistiossa on mainittu erinäisten rikosten tekeminen maassa oleskelun mahdollistamiseksi. Arviomuistiossa on myös katsottu, että suunnitelmallisuutta voivat ilmentää olinpaikan valitseminen niin, että kiinnijäämisriski on mahdollisimman pieni, tai muut vastaavat erityiset viranomaisilta piiloutumista edistävät seikat.

Tuomariliitto toteaa, että arviomuistiossa tarkoitetuista maassa oleskelua mahdollistavista rikoksista on säännönmukaisesti säädetty enimmäisrangaistukseksi vankeutta, esimerkiksi väärän henkilötiedon antamisesta kuusi kuukautta (rikoslain 16 luvun 5 §), rekisterimerkintärikoksesta kolme vuotta (rikoslain 16 luvun 7 §) sekä väärennyksestä kaksi vuotta (rikoslain 33 luvun 1 §) ja törkeästä väärennyksestä neljä vuotta (rikoslain 33 luvun 2 §). Arviomuistiossa tarkoitettujen maassa oleskelua mahdollistavat rikokset johtavat siten tosiasiallisesti varsin usein vankeusrangaistuksen tuomitsemiseen. Tällöin laittoman maassa oleskelun vaikutus yhteiseen vankeusrangaistukseen jäisi säännönmukaisesti vähäiseksi, vaikka sen enimmäisrangaistukseksi olisi säädetty vankeutta. Puheena olevien rikosten huomioon ottaminen vielä laittoman maassa oleskelun rangaistusarvoa määritettäessä johtaisi lisäksi niihin syyllistyneen henkilön kannalta eräänlaiseen noiden rikosten kaksoisrangaistavuuteen.

Tuomariliitto toteaa, että rikosentekijän toivomuksen voidaan yleisestikin arvioida olevan rikoksensa paljastumatta jääminen. Kiinnijäämisriskin pienentämiseen liittyvät toimet eivät ainakaan pääsääntöisesti voine lisätä teon moitittavuutta ja rangaistusarvoa eivätkä varsinkaan voine osoittaa sellaista rikostyyppiin nähden erityistä suunnitelmallisuutta, joka olisi otettava rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 kohdan nojalla rangaistuksen koventamisperusteena huomioon.

Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen Tuomariliitto ei näe myöskään rikoksen suunnitelmallisuuteen liittyen perusteita laitonta maassa oleskelua koskevan enimmäisrangaistuksen korottamiseen vankeudeksi.

Mitä sitten tulee laittoman maassa oleskelun keston vaikutukseen, niin tuon oleskelun kestolla tulee jo yleisten rangaistuksen mittaamisperiaatteiden valossa olla merkitystä rangaistuksen ankaruuden kannalta. Tuomariliitto ei kuitenkaan pidä tarpeellisena tälläkään perusteella säätää rikoksesta enimmäisrangaistukseksi vankeutta vaan pitää sakkorangaistusasteikkoa riittävänä.

Tuomariliitto toteaa, että sakkorangaistuksen enimmäismäärä yhdestä rikoksesta on 120 päiväsakkoa. Tuo määrä on varsin korkea ottaen huomioon oikeuskäytännössä yksittäisistä rikoksista tavanomaisesti tuomitettavien sakkorangaistusten tason, joka varsin harvoin ylittää 80 päiväsakkoa. Näin ollen (nykyisellään ainoastaan käytettävissä oleva) sakkorangaistusasteikko tarjoaa sellaisenaan varsin hyvät mahdollisuudet moitittavimpienkin laittoman maassa oleskelun täyttävien tekojen rangaistusten asianmukaiseen mittaamiseen. Lisäksi useampaan rikokseen syyllistymisen tilanteissa yhteisen sakkorangaistuksen enimmäismäärä nousee niinkin korkealle kuin 240 päiväsakkoon.

Tuomariliitto pitää ilmeisenä, ettei enimmäisrangaistuksen korottamisella sakosta vankeuteen olisi minkäänlaista laitonta maassa oleskelua ehkäisevää vaikutusta. Kuten arviomuistion perusteluistakin on pääteltävissä, vankeusasteikon on ajateltu tulevan tuomittavaksi vain vakavimmissa, varsin harvalukuisissa tapauksissa, erityisesti jonkin (tai useamman) koventamisperusteen tullessa sovellettavaksi. Ehdottoman vankeusrangaistuksen tuomitseminen pelkästään laittomasta maassa

oleskelusta olisi arviomuistiossa todetunkin (s. 40) mukaan olettavasti erittäin poikkeuksellisesti. Mahdolliset vankeusrangaistukset olisivat siis lähes poikkeuksetta ehdollisia. Ottaen huomioon, mitä tässä lausunnossa on edellä koventamisperusteiden soveltamisen osalta lausuttu, on jokseenkin selvää, että ehdollinenkin vankeusrangaistus voisi tulla vain harvinaisissa poikkeustapauksissa tuomittavaksi laittoman maassa oleskelun seuraamuksena.

Tuomariliiton käsityksen mukaan laittoman maassa oleskelun estämisessä rangaistuksilla on enimmilläänkin huomattavan vähäinen merkitys. Laitonta maassa oleskelua voidaan huomattavasti tehokkaammin torjua ja vähentää muun lainsäädännön, erityisesti ulkomaalaislain, sisällön kautta sekä lupamenettelyjen ja niihin liittyvän muutoksenhaun ja täytäntöönpanon tehostamisen kautta. Viimeksi mainittu edellyttää riittäviä taloudellisia panostuksia niin lupaviranomaisiin kuin muutoksenhakuja niiden päätöksistä käsitteleviin tuomioistuimiin ja maasta poistamista merkitsevien ratkaisujen täytäntöönpanoonkin. Sikäli kuin rangaistuksilla on laittoman maassa oleskelun estämisen kannalta ylipäänsäkään merkitystä, voidaan joka tapauksessa arvioida, että sakkorangaistuksen preventiivinen vaikutus on vähintään yhtä suuri kuin ehdollisen vankeusrangaistuksen, todennäköisesti suurempikin.

Tuomariliitto katsoo edellä lausutuun perusteiden, etteivät laittoman maassa oleskelun ehkäisemiseen liittyvät näkökohdatkaan puolla arviomuistiossa esitettyä muutosta rangaistusasteikkoon.

Laitonta maassa oleskelua koskeva rangaistussäännös

Edelliseen kysymykseen liittyen näkemyksenne tarpeesta säätää laitonta maassa oleskelua koskeva uusi rangaistussäännös

Tuomariliitto ei edellä rangaistusasteikosta lausuttuun viitaten pidä tarpeellisena säätää laitonta maassa oleskelua koskevaa uutta rangaistussäännöstä.

Sikäli kuin edellä todetusta huolimatta päädyttäisiin enimmäisrangaistuksen osalta arviomuistiossa esitettyyn lopputulokseen, rangaistussäännös tulisi Tuomariliiton käsityksen mukaan sijoittaa rikoslakiin, johon on rikoslain uudistamisessa noudatettujen periaatteiden mukaan pyritty keräämään vankeusrangaistukseen ulottuvan rangaistusasteikon sisältävät rikokset. Arviomuistiossa ei ole tosiasiallisesti lainkaan perusteltu, miksi on päädytty ehdottamaan rangaistussäännöksen sijoittamista ulkomaalaislakiin, kun se olisi luontevasti sijoitettavissa samaan rikoslain 17 lukuun, johon sisältyvät rangaistussäännökset valtionrajarikoksesta ja lievästä valtionrajarikoksesta sekä johon on ehdotettu lisättäväksi rangaistussäännöstä maahantulokiellon rikkomisesta. Laitonta maassa oleskelua koskeva rangaistussäännös voitaisiin siinä tapauksessa hyvin sijoittaa esimerkiksi rikoslain 17 luvun 7 c §:ksi.

Sijaintitietojen hankkiminen laittoman maassa oleskelun selvittämiseksi ja oikeudenkäynnin turvaamiseksi

Näkemyksenne siitä, onko mahdollista ja tarpeellista 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

Tuomariliitolla ei ole huomauttamista arviomuistiossa tehtyyn ehdotukseen tältä osin, ottaen huomioon ehdotetussa pykälän 2 momentissa asetettu välttämättömyysedellytys. Tuomariliitto huomauttaa lisäksi, että pykälätekstissä on sanasta ”sijaintitieto” pudonnut yksi tavu pois useammassa kohdassa, muun muassa pykälän otsikossa.

Muiden pakkokeinojen käyttömahdollisuus

Näkemyksenne siitä, onko mahdollista ja tarpeellista muuttaa lainsäädäntöä niin, että sijaintitietojen hankkimisen lisäksi sallitaan joidenkin muidenkin sellaisten pakkokeinojen käyttö laittoman maassa oleskelun selvittämisessä, joiden käyttöä rangaistusasteikko ei mahdollista

Tuomariliitto yhtyy arviomuistiossa esitettyihin näkemyksiin siitä, ettei sijaintitietojen hankkimisen lisäksi muiden kuin rangaistusasteikon mahdollistamien pakkokeinojen käytön sallimiseen puheena olevan rikoksen selvittämisessä ole perusteita. Kun Tuomariliiton näkemyksen mukaan rikoksen rangaistusasteikkoa ei ole perusteltua muuttaa, tämä merkitsee sitä, ettei vankeusrangaistuksen sisältävää rangaistusasteikkoa edellyttävien muiden pakkokeinojen käyttöä laittoman maassa oleskelun selvittämiseksi tulisi sallia.

Esityksen vaikutukset

Näkemyksenne muistiossa ehdotettujen lainsäädäntömuutosten vaikutuksista

Arviomuistiossa taloudelliset vaikutukset on arvioitu epärealistisen pieniksi.

Tuomariliitolla ei ole edellytyksiä arvioida sitä, miten lähellä totuutta arviomuistiossa (s. 40) esitetty arvio tuomioistuimiin päätyvien laitonta maassa oleskelua koskevien rikosjuttujen määrästä on. Arvio siitä, että 70 prosenttia tuomioistuimiin päätyvistä asioista käsiteltäisiin kirjallisessa menettelyssä, on kuitenkin ilmiselvästi pahasti virheellinen.

Kirjallinen menettely 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 (esimerkiksi menettelyyn annetun suostumuksen merkitys ja mahdollisuus suostumuksen peruuttamiseen sekä viimeksi mainitun seuraamukset), joiden selostaminen haastamisen yhteydessä on vaikeaa kotimaisia kieliämme äidinkielenä puhuvillekin, saati tulkin välityksellä ulkomaalaiselle, jolla ei ole perustietojakaan tuomioistuinten toiminnasta ja rikosprosessista Suomessa. Lisäksi käytettävissä olevien tulkkien puute, erityisesti Suomessa harvoin esiintyvien kielten kohdalla, on omiaan merkittävästi vaikeuttamaan kirjalliseen menettelyyn liittyvää haastamismenettelyä.

Edellä mainituista syistä ulkomaalaisten vastaajien jutut ohjautuvat käräjäoikeuksissa huomattavasti muiden vastaajien juttuja useammin istuntokäsittelyyn. Laadultaan sinänsä kirjalliseen menettelyyn sopivia juttuja joudutaan tämän vuoksi ulkomaalaisten vastaajien kohdalla käsittelemään kirjallisen menettelyn sijasta käräjäoikeuden istunnoissa. Kuten Suomen Syyttäjähdistys ry:n lausunnossa on todettu, eräät käräjäoikeudet ovat jopa konkreettisesti kieltäneet syyttäjiä toimittamasta kirjalliseen menettelyyn juttuja, joissa vastaajalla ei ole vakinaista osoitetta, hän ei puhu suomea eikä ruotsia tai hänen tiedetään olevan hankalasti tavoitettavissa. Muissakin käräjäoikeuksissa nyt kysymyksessä olevien henkilöryhmien kohdalla kirjalliseen menettelyyn osoitettujakin juttuja joudutaan yllä kuvatuista syistä siirtämään huomattavassa määrin istuntokäsittelyyn.

Tulkkaukseen liittyvät ongelmat hidastavat usein merkittävästikin tuomioistuinten istuntokäsittelyjen etenemistä. Tähän myötävaikuttaa myös se, että tällaisten vastaajien on usein vaikea ymmärtää suomalaisen rikosoikeuden ja rikosoikeudenkäynnin perusteitakaan, minkä vuoksi oikeuden puheenjohtajana toimiva tuomari joutuu usein käyttämään merkittävästi aikaa näiden vastaajan tiedollisten puutteiden paikkaamiseen.

Edellä mainituista syistä taloudellisten vaikutusten arviointi on mahdollista hallituksen esitystä silmällä pitäen syytä tehdä kokonaan uudelleen realistisemmalta pohjalta lähtien. Tuomariliitto muistuttaa lisäksi siitä, että aiheutuvat lisäkustannukset on otettava huomioon myös konkreettisesti määräraharatkaisuja tehtäessä eikä vain korulauseina hallituksen esityksen perusteluissa.

Tuomariliitto haluaa vielä korostaa, että ulkomaalaisia koskeviin rikosasioihin liittyy kaikissa menettelylajeissa merkittäviä tiedoksi-ongelmia, joiden vaikutusta tuomioistuimille syntyviin kustannuksiin ei ole syytä aliarvioida.

Vanne Kimmo

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry - Lausunnon on valmistellut hovioikeudenneuvos Kimmo Vanne. Lausuntoasiaa on käsitelty Tuomariliiton oikeuspoliittisen valiokunnan ja hallituksen kokouksissa 14.8.2017.