

Hallintovaliokunta

Rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkoittaminen

JOHDANTO

Vireilletulo

Rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkoittaminen (KAA 4/2015 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- aloitteen tekijöiden edustaja Jarno Rosvall
- lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- erikoissuunnittelija Venla Salmi, oikeusministeriö
- apulaisprofessori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Maahanmuuttovirasto

KANSALAISALOITE

Aloitteessa ehdotetaan lainvalmisteluun ryhtymistä. Uuden lain mukaan vakaviin rikoksiin syyllistyneet ulkomaalaiset karkotettaisiin vankeusrangaistuksen pituudesta riippumatta. Poikkeus tehtäisiin vain niissä tapauksissa, joissa karkotus "varmuudella" rikkoisi kansainvälisiä sopimuksia.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kansalaisaloite rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamisesta

Aloitteen sisältö

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että valtioneuvosto ryhtyisi lainvalmisteluun tarkoituksin, että säädettävän uuden lain nojalla vakaviin rikoksiin syyllistyneet ulkomaalaiset voitaisiin karkottaa

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2016 vp

Suomesta vankeusrangaistuksen pituudesta riippumatta. Poikkeus tehtäisiin vain niissä tapauksissa, joissa karkotus "varmuudella" rikkoisi kansainvälisiä sopimuksia. Aloitetta perustellaan ulkomaalaisten tekemien rikosten määrän kasvulla ja ulkomaalaisten keskimääräistä korkeammalla suhteellisella osuudella kaikista rikoksentehtävistä.

Yleistä kansalaisaloitteesta

Käsiteltävänä on ulkomaalaislainsäädäntöön kohdistuva kansalaisaloite. Kansalaisaloite on kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia edistäväksi tarkoitettu väline. Luonteeltaan kansalaisaloite on ensisijaisena pidettyä edustuksellista järjestelmää täydentävä. Pääasiallisesti eduskunnan lainsäädäntötyö perustuu hallituksen esityksiin ja kansanedustajien lakialoitteisiin (PeVM 9/2010 vp ja PeVM 6/2011 vp). Ollakseen hyväksyttävää ja legitiimiä lainsäädännön on — perustuipa se hallituksen esitykseen, kansanedustajien aloitteeseen tai kansalaisaloitteeseen — täytettävä tietyt oikeudelliset reunaehdot, jotka seuraavat perustuslaista, kansainvälisistä velvoitteista, lainsäädännön peruseriaatteista sekä oikeudenalakohtaisesta sääntelytraditiosta. Kyseiset seikat koskevat niin aloitteen sisältöä kuin sen perusteluita siitä huolimatta, ettei valiokunnan mielestä toimenpidealoitteen luonteisen aloitteen ehdotusosion eikä perustelujen tarvitse sisällön ja täsmällisyyden suhteen lähtökohtaisesti täyttää täysimääräisesti samoja edellytyksiä kuin asianmukaisen varsinaisen lainsäädäntöehdotuksen.

Voimassa oleva ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva lainsäädäntö

Yleistä

Voimassa olevan ulkomaalaislain (301/2004) 9 ja 10 luvussa säädetään, millä edellytyksillä ulkomaalaisella on oikeus saapua Suomeen ja oleskella Suomessa. Näihin lukuihin sisältyvät keskeiset säännökset maastapoistamisasioissa. Lain 9 luku koskee kolmannen maan kansalaisen maahanpääsyn epäämistä, käännyttämistä ja karkottamista. Euroopan unionin kansalaisen ja hänen rinnastettavan oleskeluoikeudesta sisältyvät puolestaan säännökset ulkomaalaislain 10 lukuun.

Maasta poistaminen edellyttää ulkomaalaista koskevan pääsyn epäamis-, käännyttämisen- tai maastakarkottamispäätöksen tekemistä ja sen täytäntöönpanoa. Muutoksenhausta ja päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään oikeusturvaa koskevassa ulkomaalaislain 13 luvussa.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi pääsyn epäamis- ja käännyttämispäätöksen yhteydessä määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon enintään kahdeksi vuodeksi. Pidemmän maahantulokiellon määräämistä varten mainittujen viranomaisten on tehtävä esitys Maahanmuuttovirastolle, joka tekee päätöksen asiassa. Virasto päättää maahantulokiellosta myös karkottamista koskevassa asiassa. Pääsyn epäamis-, käännyttämisen- ja maastakarkottamispäätöksen yhteydessä ulkomaalainen voidaan määrätä koko Schengen-alueella tai vain Suomea koskevaan maahantulokielloon. Maahantulokiello koskee aina lähtökohtaisesti koko Schengen-alueella, ellei ole erityisiä syitä määrätä sitä kansallisena tai ellei maasta poistettava henkilö ole unionin kansalainen.

Ulkomaalaisasioissa EU-säännösten vaikutukset ulottuvat myös maamme lainsäädäntöön sen johdosta, että direktiivit ja asetukset on implementoitava eli pantava kansallisesti täytäntöön.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2016 vp

Yleisesti valiokunta toteaa, että maasta poistamisen tarkoituksena on estää niiden ulkomaalaisten maahantulo, joiden maahantulon edellytykset ovat puutteelliset, ja poistaa maasta ne ulkomaalaiset, jotka eivät täytä maassa oleskelun edellytyksiä (HE 28/2003 vp).

Pääsyn epääminen

Pääsyn epäämisen osalta valiokunta tyytyy toteamaan, että pääsyn epäämisellä tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännösten 13 artiklassa (ulkomaalaislain 142 §:n 1 momentti).

Pääsyn epäämisestä päättää Maahanmuuttovirasto, poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Käännyttäminen

Käännyttämisellä tarkoitetaan yhtäältä maahantulon estämistä rajalla muulla perusteella kuin epäämisellä pääsy maahan Schengenin rajasäännösten nojalla sekä toisaalta maahan jo viisumilla tai viisumivapaasti saapuneen ulkomaalaisen poistamista maasta (ulkomaalaislain 142 §:n 2 momentti). Maahan jo saapuneen ulkomaalaisen käännyttämisestä on käsitteellisesti kysymys silloin, kun ilman oleskelulupaa maahan saapunut poistetaan maasta tilanteessa, jossa hänelle ei ole maahan saapumisen jälkeen myönnetty oleskelulupaa tai oleskelulupakorttia taikka jossa henkilöä ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity ulkomaalaislaissa säädetyllä tavalla.

Ulkomaalaisen käännyttämisen perusteista säädetään ulkomaalaislain 148 §:ssä. Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa oleskelunsa aikana taikka hänen voidaan tuomitun vankeusrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikokseen, josta Suomessa on säädetty vankeusrangaistus, tai epäillä toistuvasti syyllistyvän rikokseen. Kyseinen pykälä sisältää lisäksi monia muita perusteita käännyttämiselle. Valiokunta toteaa, että kynnys käännyttämiselle on matalampi kuin karkottamiselle.

Käännyttämisestä päättää Maahanmuuttovirasto, poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää käännyttämisestä korkeintaan kolmen kuukauden kuluessa ulkomaalaisen maahantulosta. Jos maahantulosta on kulunut yli kolme kuukautta, käännyttämisestä päättää rajatarkastusviranomaisen tai poliisin esityksestä taikka omasta aloitteestaan Maahanmuuttovirasto.

Käännyttämispäätökset voidaan ulkomaalaislain 201 §:n nojalla panna pääsääntöisesti täytäntöön välittömästi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Karkottaminen

Karkottaminen on menettely, jolla määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla maassa oleskeleva ulkomaalainen poistetaan maasta. Karkottamisella tarkoitetaan myös ulkomaalaislaissa tarkoitetulla tavalla rekisteröidyn henkilön poistamista maasta. Maastapoistamismenettelynä kysymyksessä on karkottaminen lisäksi silloin, kun oleskeluluvan voimassaolo tai rekisteröity oleskeluoikeus on päättynyt ja ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa (ulkomaalaislain 143 §).

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2016 vp

Ulkomaalaisen karkottamisen perusteista säädetään ulkomaalaislain 149 §:ssä. Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet sisältyvät puolestaan kyseisen lain 168 §:ään. Pohjoismaan kansalaisen karkottamista koskevat säännökset ovat lisäksi ulkomaalaislain 169 §:ssä. Valiokunta käsittelee jäljempänä tarkemmin rikoksen perusteella tapahtuvaa ulkomaalaisen karkottamista.

Karkottamisesta päättää aina Maahanmuuttovirasto. Karkottamisasia tulee vireille poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka Maahanmuuttoviraston omasta aloitteesta.

Karkotuspäätökset ovat pääsääntöisesti täytäntöönpanokelpoisia ulkomaalaislain 200 §:n mukaan vasta lainvoimaisina.

Palautuskielto

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskiellosta säädetään myös ulkomaalaislain 147 §:ssä seuraavasti: "Ketään ei saa käännättää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle."

Palautuskielto on ehdoton, ja se koskee sekä päätöksentekoa, jossa harkitaan maasta poistamista, että maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoa. Ulkomaalaislain 200 §:n 2 momentin mukaan lainvoimaista päätöstä tai päätöstä, joka muutoin on pantavissa täytäntöön ulkomaalaislain nojalla, ei saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen alkuperämaahan tai muuhun maahan saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan.

Näin ollen ehdoton palautuskielto voi estää myös rikokseen syyllistyneiden ulkomaalaisten maasta poistamisen, koska rikoksiin syyllistyneitä henkilöä ei voida poistaa Suomesta maahan, jossa hän olisi vaarassa joutua ulkomaalaislain 147 §:n mukaisiin olosuhteisiin. Esimerkiksi maasta poistaminen estyy palautuskiellon vuoksi, jos rikokseen syyllistyneet joutuisivat kotimaassaan vankilaan rikoksensa seurauksena ja kotimaan vankilaolosuhteita on pidettävä niin huonoina, että kyseessä olisi epäinhimillinen kohtelu.

Kokonaisharkinta

Ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetään pääsyn epäämistä, käännättämistä ja karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä koskevissa päätöksissä tehtävästä kokonaisharkinnasta. Harkinnassa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan.

Harkinnassa muutoin huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne ja hänen siteensä Suomeen. Jos pääsyn epääminen, käännättäminen tai maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2016 vp

maahantulokielto perustuu ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Kokonaisharkinta tarkoittaa yksittäistapauksellista punnintaa, jossa otetaan yhtäältä huomioon ne seikat ja olosuhteet, jotka puoltavat maasta poistamista eli lain mukaiset perusteet ja niihin liittyvät yksittäistapaukselliset olosuhteet, ja toisaalta ne seikat, jotka puhuvat ulkomaalaisen maasta poistamista vastaan.

Rikosperusteinen maasta karkottaminen

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että "uuden lain mukaan vakaviin rikoksiin syyllistyneet ulkomaalaiset karkotettaisiin vankeusrangaistuksen pituudesta riippumatta". Valiokunta toteaa tältä osin, että Suomen voimassa oleva lainsäädäntö sisältää laajat mahdollisuudet rikoksiin syyllistyneiden karkottamiseen.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen, jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta, taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin. Mainittakoon, että rikosperusteinen karkottaminen tulee kysymykseen myös tilanteissa, joissa ulkomaalainen on jätetty syyntakeettomana rangaistukseen tuomitsematta rikoslain 3 luvun 4 §:n nojalla.

Lisäksi mainitun lain 149 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen, joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi toisten turvallisuudelle. Tällöin kysymys voi olla esimerkiksi toistuvista väkivallanteoista muita kohtaan (HE 28/2003 vp).

Pakolaisen osalta on huomattava, ettei häntä saa ulkomaalaislain 149 §:n 3 momentin perusteella karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa.

Ulkomaalaista, jolle on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, koskevat edellä lausuttua tiukemmat karkottamisen edellytykset (ulkomaalaislain 149 §:n 4 momentti). Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet sisältyvät ulkomaalaislain 168 §:ään. Pohjoismaan kansalaisen karkottamista sääntelee puolestaan mainitun lain 169 §.

Valiokunta korostaa, että tehtäessä karkottamisasiassa kokonaisharkintaa on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara. Karkottamisen kokonaisharkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja mahdollisuuteen pitää yhteyttä lapseen ulkomailta, maassa oleskelun pituuteen, henkilön mahdolliseen alaikäisyyteen Suomeen muuttaessa, työntekoon ja opiskeluun Suomessa tai muualla Schengen-alueella sekä perhe-elämän suojaan.

Rikosperusteinen karkottaminen edellyttää edellä mainituin syyntakeettomuutta koskevin poikkeuksin, että ulkomaalainen henkilö on tuomittu rikoksesta rangaistukseen. Valiokunta tähden-

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2016 vp

tää, että tuomion ei sen sijaan tarvitse olla lainvoimainen (HE 28/2003 vp). Ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2 kohdan sääntely on yksittäisrikoksen osalta sidottu rikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen keston, joka on vähintään yksi vuosi vankeutta. Henkilölle tuomitun rangaistuksen ei kuitenkaan tarvitse tätä edellytystä ylittää, vaan karkottaminen voi perustua alle vuoden ehdottomaan tai ehdolliseen vankeusrangaistukseen, yhdyskuntapalvelurangaistukseen, valvontarangaistukseen tai sakkorangaistukseen, kunhan se on langetettu rikoksesta, josta laissa säädetty enimmäisrangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta.

Ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun toistuvan rikoksiin syyllistymisen osalta ei edellytetä rikoksilta lainkaan niiden vakavuuteen liittyvää vaatimusta, vaan mitkä tahansa rikokset voivat periaatteessa tulla kysymykseen. Käytännössä kysymys saattaa olla esimerkiksi useampiin omaisuus- tai pahoinpitelyrikoksiin syyllistymisestä lyhyehkön ajan kuluessa. Toisin sanoen rikosten luonteella ja niiden tekoajankohdalla on merkitystä säännöstä sovellettaessa (HE 28/2003 vp).

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota saamansa selvityksen perusteella myös siihen, että oleskelulupaa koskeva sääntely mahdollistaa oleskeluluvan myöntämättä jättämisen rikokseen syyllistyneelle. Maahantulon edellytyksiin kuuluu ulkomaalaislain 11 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla, ettei ulkomaalaisen katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kyseisen sääntelyn tarkoituksena on torjua rikoksia (HE 28/2003 vp).

Hallintovaliokunta korostaa, että Suomen voimassa oleva lainsäädäntö sisältää laajat mahdollisuudet rikoksiin syyllistyneiden ulkomaalaisten karkottamiseen. Rikosperusteisen karkottamisen soveltamiskynnys on verraten matalalla, koska sen perusteena olevat rikokset eivät ole välttämättä vakavia rikoksia. Lisäksi on huomattava, että pelkästään tuomittu sakkorangaistus voi toimia rikosperusteisen karkottamispäätöksen perusteena. Itse asiassa voimassa olevan lainsäädännön perusteella karkottaminen voi tapahtua rikosoikeudellisesti arvioiden suhteellisen vähäisistäkin teoista. Mainittakoon, että vuonna 2014 Suomessa on pantu vireille 418 karkotusasiaa ja 258 ihmistä on myös päätetty karkottaa. Näistä karkotuksista 31 prosenttia on ollut rikosperusteisia. Vuonna 2015 on tehty 380 karkottamista koskevaa esitystä, joista 279 tapauksessa on päädytty karkottamiseen. Karkottamispäätöksistä 30 prosenttia on tehty rikosperusteella.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta toteaa kokoavasti, että maamme voimassa oleva lainsäädäntö on tiukempi kuin kansalaisaloitteessa valmisteltavaksi ehdotettu uusi lainsäädäntö. Hallintovaliokunta ei katso aiheelliseksi Suomen voimassa olevan lainsäädännön väljentämistä, koska valiokunta ei pidä perusteltuna rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamisen vaikeuttamista nykyisestään.

Karkottamisesta poikkeaminen vain tilanteissa, joissa karkotus varmuudella rikkoisi kansainvälisiä sopimuksia

Käsitteltävänä olevassa kansalaisaloitteessa ehdotetaan edellä lausutun lisäksi, että poikkeus vankeusrangaistukseen tuomitun rikoksiin syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamisesta tehtäisiin vain silloin, kun karkottaminen "varmuudella" rikkoisi kansainvälisiä sopimuksia. Valiokunta ottaa tässä yhteydessä esimerkinomaisesti esiin perustuslain 9 §:n 4 momentin ja ulkomaalaislain

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2016 vp

147 §:n palautuskiellon taustalla olevia kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia Suomea sitovia velvoitteita.

Saadun selvityksen mukaan palauttamiskiellon taustalla ovat Geneven pakolaisyleissopimuksen (SopS 77/1968) 33 artikla sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 3 artikla ja KP-sopimuksen (SopS 8/1976; Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus) 7 artikla. Edelleen ns. kidutusyleissopimuksen (SopS 60/1989) 3 artikla sisältää kidutusta koskevaa vaaraa koskevan palauttamiskiellon.

Maahanmuuttajien rikollisuus kantaväestöön verrattuna

Kokonaisuutena tarkastellen Suomessa asuvat ulkomaan kansalaiset ovat käytettävissä olevien tilastotietojen perusteella olleet vuosittain 1,5—2 kertaa useammin epäiltyinä rikoksista kuin kantaväestö. Liikenne rikoksissa taso on sama kuin kantaväestöllä. Eroa selittävät osin sosiodemografiset tekijät (nuori ikä ja miessukupuoli), mutta eivät tyhjentävästi. Suomessa asuvat ulkomaalaiset ovat heterogeeninen ryhmä, ja se näkyy myös rikollisuudessa.

Maahanmuuttajuus sinänsä ei näyttäisi lisäävän sen enempää rikoksiin syyllistymisen riskiä kuin vaikuttavan rikollisuuden muihinkaan piirteisiin. Osassa maahanmuuttajaryhmiä rikollisuustaso on pahoinpitely-, raiskaus-, ryöstö- ja varkausrikoksissa selvästi kantaväestöä korkeampi. Pääosassa maahanmuuttajaryhmiä sen sijaan taso on kantaväestön tasolla, osassa jopa kantaväestön rikollisuustasoa matalampi.

Maahanmuuttajien riski joutua Suomessa rikosten uhriksi on kantaväestöä korkeampi. Esimerkiksi pahoinpitelyiden, ryöstöjen ja raiskausten riski on ollut heidän keskuudessaan viime vuosiina noin kaksinkertainen suhteessa kantaväestöön. Maahanmuuttajaryhmien väliset riskierot väkivalta- ja omaisuusrikosten uhriksi joutumisessa ovat hyvin samansuuntaiset kuin erot rikollisuustasoissa. Syynä rikollisuustason ja uhriksi joutumisriskin keskinäiseen sidonnaisuuteen on osin maahanmuuttajaryhmien sisäinen rikollisuus. Korkean väkivaltarikollisuustason maahanmuuttajaryhmissä huomattava osa väkivallasta on ryhmien sisäistä.

Kansalaisaloitteen arviointia

Suomessa oleskeleva ulkomaalainen on normaalissa rikosoikeudellisessa vastuussa teoistaan. Hänet tuomitaan teoistaan rangaistukseen kuten muutkin rikokseen syyllistyneet, minkä lisäksi hänet saatetaan karkottaa maasta ulkomaalaislain nojalla. Rikosperusteinen maastakarkotus voidaan nähdä eräänlaisena viranomaisen määräämänä lisäseuraamuksena.

Kuten edellä on todettu, ulkomaalaislakiin on otettu säännökset ulkomaalaisen rikosperusteisesta karkottamisesta. Kansalaisaloitteen sanamuodon perusteella valiokunta on jo edellä päätyntä siihen johtopäätökseen, että kansalaisaloitteen mukainen lainsäädäntö vaikeuttaisi ulkomaalaisen karkottamista nykytilanteeseen verrattuna. Valiokunta toteaa kansalaisaloitteen perusteella, etteivät sen laatijat eivätkä myöskään aloitteen allekirjoittaneet ole selvittäneet voimassa olevan maamme lainsäädännön perusteita. Kansalaisaloite perustuu virheelliseen käsitykseen Suomen lainsäädännöstä. Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty myös siihen, että kansalaisaloitteen perustelut ovat tällaisessa sääntely-yhteydessä niukkuutensa lisäksi kategori-

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2016 vp

na oikeudellisesti kyseenalaiset. Valiokunta tähdentää tässä yhteydessä myös kansalaisaloitteen riittävän huolellisen ja perusteellisen valmistelun merkitystä muun muassa pidemmällä tähtäimellä aloitemenettelyn legimiteetin kannalta. Hallituksen esityksen valmistelua ja laadintaa varten ovat olemassa erilliset ohjeet, joita valiokunnan mielestä on aiheellista kansalaisaloitejärjestelmään soveltuvalla tavalla hyödyntää myös kyseisten aloitteiden laadinnassa. Valiokunnan mielestä kansalaisaloitejärjestelmän uskottavuuden kannalta on aiheellista selvittää niitä toimenpiteitä, joilla voitaisiin edistää riittävän laadukkaiden kansalaisaloitteiden valmistelua.

Valiokunta viittaa lisäksi edellä tässä mietinnössä "Yleistä kansalaisaloitteesta" -osiossa lausuttuun koskien lainsäädäntöön tähtävien aloitteiden valmistelussa huomioon otettavia seikkoja. Asiassa on käynyt selvästi ilmi aloitteen puutteellinen valmistelu, sisältö ja perustelut. Valiokunnan mielestä tämän kaltaista aloitetta, joka perustuu virheelliseen käsitykseen voimassa olevasta lainsäädännöstä ja jonka ehdotukset ovat tässä valossa perusteluihin nähden ristiriidassa, ei tulisi ottaa lähtökohtaisesti valiokunnassa käsiteltäväksi mietinnön laatimiseksi. Tässä tapauksessa valiokunta on kuitenkin päätenyt laatimaan asiassa mietinnön etenkin sen vuoksi, etteivät aloitteen tekijät jäisi tilanteessa, jossa maahamme on saapunut ennätyksellinen määrä kansainvälistä suojelua hakeneita, siihen virheelliseen käsitykseen, että maamme lainsäädäntöä olisi tarpeen muuttaa aloitteessa ehdotetulla tavalla.

Aloitteen puutteet huomioon ottaen valiokunta ei ole kuitenkaan nähnyt tarpeelliseksi tarkemmin ja laajemmin tarkastella esimerkiksi niitä perustuslaista johtuvia seikkoja, jotka maasta karkottamista koskevan sääntelyn valmistelussa on otettava huomioon. Valiokunta ei ole muutoinkaan katsonut aiheelliseksi käsitellä aloitetta tässä mietinnössä lausuttua laajemmin.

Hallitusohjelma ja maasta poistaminen

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa (29.5.2015) todetaan, että törkeisiin rikoksiin syyllistyneiden, rikoksen uusijoiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistamista nopeutetaan (s. 38). Sisäministeriö on syksyllä 2015 asettanut hankkeen valmistelemaan asiaa. Hallituksen esitys annettaneen eduskunnalle viimeistään keväätuntokaudella 2017.

Hallituksen esityksen valmistelussa on luonnollisesti arvioitava voimassa olevan lainsäädännön tiukentamisen hyväksyttävyyttä Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten, EU-oikeuden ja perustuslain kannalta.

Valiokunta ehdottaa kansalaisaloitteen hylkäämistä

Voimassa oleva ulkomaalaisen karkottamista sääntelevä lainsäädäntö ja muu edellä lausuttu huomioon ottaen hallintovaliokunta ehdottaa, että kansalaisaloite KAA 4/2015 vp hylätään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2016 vp

Eduskunta hylkää kansalaisaloitteen KAA 4/2015 vp.

Helsingissä 9.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto