



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

MAAHANMUUTTO-OSASTON LAUSUNTO KANSALAISALOITTEESTA KAA 5/2019

Kansalaisaloitteessa esitetään, että Suomessa seksuaalirikoksen tehneen ja siitä tuomitun on menetettävä automaattisesti jo olemassa oleva oleskelulupa ja tuomittu on karkotettava välittömästi.

Kansalaisaloitteen perusteluissa esitetään myös, että rikoksesta tuomittu on otettava välittömästi säilöön ja että tuomittu ei saisi hakea Suomen kansalaisuutta riippumatta siitä missä maassa rikos on tehty.

1. Ulkomaalaisen karkottaminen ja käännättäminen

Karkottamismenettelyä käytetään silloin, kun on kyse ulkomaalaisesta, joka oleskelee maassa oleskeluluvalla tai jonka oleskelu on rekisteröity. Karkottamismenettelyä käytetään myös silloin kun ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelukorttinsa ei ole enää voimassa.

Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneella henkilöllä ei yleensä ole oleskelulupaa Suomessa. Tällöin hänen maasta poistamisen muoto on käännättäminen.

1.1 Karkottaminen rikoksen perusteella

Voimassa oleva ulkomaalaislaki mahdollistaa rikoksiin syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamisen. Ulkomaalaislain 149 §:n mukaan maasta voidaan karkottaa ulkomaalainen (3. valtion kansalainen), jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta. Voimassa olevaa ulkomaalaislakia koskeneessa hallituksen esityksessä tätä vaatimusta pidettiin asianmukaisena (HE 28/2003 vp). Vähintään yhden vuoden enimmäisrangaistusta koskevan edellytyksen perusteena on alun perin ollut rikosperusteisen karkottamisen rajaaminen muihin kuin vähäisiin rikoksiin (HE 293/1992 vp, jossa viitattiin Ulkomaalaislakityöryhmän mietintöön KM 1989:7).

Professori Sakari Melander totesi kansalaisaloitetta KAA 4/2015 käsitelleessä lausunnossaan, että tämän vaatimuksen voidaan katsoa ilmentävän suhteellisuusperiaatteen asettamien vaatimusten huomioon ottamista.¹ On huomattava, että tuomitun rangaistuksen ei tarvitse tätä kynnystä ylittää, vaan karkottaminen voi perustua esimerkiksi sakkorangaistukseen, kunhan se on tuomittu rikoksesta, josta on säädetty enimmäisrangaistukseksi vähintään em. yksi vuosi vankeutta.

Karkottaa voidaan myös henkilö, jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin. Mitään maksimirangaistuksen vähimmäispituuteen liittyvää kynnystä ei tällöin ole määritelty, vaan mitkä tahansa rikokset voivat tulla kyseeseen. Karkottamista koskevassa harkinnassa on kiinnitetty huomiota esimerkiksi rikosten luonteeseen ja niiden tekoajankohtaan (HE 28/2003). Lisäksi karkottaa voidaan myös henkilö, joka on käyttäytymisellään osoittanut

¹ <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-59341.pdf>



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle. Rikoksen perusteella ulkomaalaisen voi karkottaa myös silloin, kun hänet on jätetty syyntakeettomana tuomitsematta rangaistukseen.

Myös pakolainen voidaan karkottaa edellä mainituilla perusteilla. Pakolaista ei kuitenkaan saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan. On siten huomattava, että kansainvälisen suojelun saaminen Suomesta ei itsessään estä tekemästä karkottamispäätöstä suojelua saaneelle ulkomaalaiselle. Maahanmuuttovirasto myös totesi kansalaisaloitteesta KAA 4/2015 antamassaan lausunnossa², että vakaviin rikoksiin syyllistyneitä kansainvälistä suojelua saaneita ulkomaalaisia pyritään karkottamaan, jos se kokonaisharkinnassa arvioidaan perustelluksi eikä palautuskielto estä maasta poistamista.

Jos ulkomaalaiselle on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, henkilö voidaan karkottaa vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Tämä karkottamiskynnys perustuu ns. pitkään oleskelleita koskeva direktiiviin (2003/109/EY). Karkottamisen perusteena ei siten voi olla ainoastaan syyllistyminen rikokseen.

Karkottamispäätöksiä tehtäessä suoritetaan aina ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon seuraavat seikat: Lapsen etu ja perhe-elämän suoja; maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne; siteet Suomeen sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan. Jos karkottaminen perustuu rikokseen, harkinnassa on otettava huomioon rikoksen vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Ulkomaalaislain 146 §:n sanamuoto on velvoittava. Kokonaisharkinnassa selvitetään, mitkä seikat puhuvat karkottamisen puolesta ja mitkä sitä vastaan, ja kumpia perusteita on pidettävä painavampina. Karkottaminen, toisin kuin käännyttäminen, tapahtuu yleensä tilanteessa, jossa ulkomaalainen on voinut oleskella maassa pitkään ja hänelle on voinut muodostua läheisiä siteitä Suomeen (PeVL 47/2014). Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään todennut, että kokonaisharkinnassa on yhtäältä otettava huomioon rikoksen laatu ja toisaalta valittajan henkilökohtaiset olosuhteet ja myös punninnut, onko karkottamispäätös linjassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa (esimerkiksi KHO:2017:121 ja KHO:2008:91).

Kun ulkomaalainen karkotetaan Suomesta, oleskelulupa raukeaa ulkomaalaislain 59 §:n mukaan automaattisesti.

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä karkottamisen perusteista säädetään ulkomaalaislain 168 §:ssä. Säännös perustuu ns. vapaan liikkuvuuden direktiiviin (2003/38/EY). Karkottamisen perusteena voivat olla ainoastaan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät syyt, ja mitä pidempään henkilö on maassa oleskellut, sitä korkeampi tämä kynnys on: esimerkiksi EU-kansalainen, joka on laillisesti oleskellut maassa edelliset kymmenen vuotta, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen

² <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-61229.pdf>



Sisäministeriö Inrikesministeriet

liittyvistä pakottavista syistä. Myös alaikäinen EU-kansalainen voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä. Pakottavaksi syyksi katsotaan se, että EU-kansalaisen on todettu syyllistyneen tekoon, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin yksi vuosi vankeutta, ja hänen rikoksen vakavuuden tai rikollisen toiminnan jatkumisen perusteella arvioidaan olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle tai hänen epäillään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta.

Unionin kansalaisen karkottamisen perusteena ei siten voi olla ainoastaan syyllistyminen rikokseen. Unionin tuomioistuimien on myös todennut tämän selkeästi ratkaisukäytännössään, relevantteja ovat esimerkiksi Bouchereau C-30/77 ja yhdistetyt asiat Orfanopoulos ja Oliveri C-482/01 ja C-493/01. Lisäksi asiassa komissio vs. Alankomaat C-50/06 tuomioistuin totesi kansallisen lainsäädännön, jonka perusteella rikostuomioon on mahdollista yhdistää järjestelmällisesti ja automaattisesti maastapoistaminen, olevan yhteisön oikeuden vastaista.

Pohjoismaiden kansalaisten karkottaminen on mahdollista ainoastaan ulkomaalaislain 169 §:ssä mainituilla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamiseen liittyvillä perusteilla.

Myös unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä Pohjoismaiden kansalaisen karkottamista koskevassa asiassa on suoritettava kokonaisharkinta. Ulkomaalaislain 168 b §:n mukaan ennen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin perustuvaa maasta karkottamista koskevaa päätöstä on otettava huomioon, kuinka kauan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä on oleskellut maassa, hänen ikänsä, terveydentilansa sekä perhetilanteensa ja taloudellinen tilanteensa ja kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut Suomen yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Lisäksi on otettava huomioon, missä määrin unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenellään on yhteyksiä kotimaahansa. KHO on arvioinut unionin kansalaisen karkottamisen perusteita esimerkiksi ratkaisussa KHO:2016:12.

1.2 Kansainvälisen suojeluaseman lakkauttaminen

Jos ulkomaalaiselle on myönnetty kansainvälistä suojelua, tulee karkottamista koskevan asian yhteydessä harkittavaksi myös pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen.

Lakkauttamisesta säädetään ulkomaalaislain 107 §:ssä. *Pakolaisasema* lakkautetaan, jos henkilö: 1) vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun; 2) menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan; 3) saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun; 4) vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta; taikka 5) ei enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta. *Toissijainen suojeluasema* lakkautetaan, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita. Suojeluaseman lakkauttaminen perustuu aina siihen, että henkilön ei enää voida katsoa olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa.



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Asemaa ei siten voida lakkauttaa sillä perusteella, että henkilö on Suomessa oleskelunsa aikana syylistynyt rikokseen. Sääntely perustuu EU:n määritelmädirektiiviin (2011/95/EU).

1.3 Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely ja turvapaikan tai toissijaisen suojeluaseman myöntämättä jättäminen rikoksen perusteella

Koska aloitteen perusteluissa viitattiin turvapaikanhakijoiden tekemiin rikoksiin, käsitellään alla lyhyesti myös perusteita jättää turvapaikka tai toissijainen suojeluasema myöntämättä hakijan tekemän rikoksen perusteella.

Jos kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytykset eivät täyty eikä muita turvapaikka-asian yhteydessä tutkittavia perusteita oleskeluluvalle ole, hakijalle tehdään kielteinen päätös ja tähän liittyvä käännyttämispäätös.

Vaikka hakija täyttäisi turvapaikan tai toissijaisen suojeluaseman myöntämisen edellytykset, asema voidaan jättää myöntämättä, jos henkilön tilanteeseen soveltuu jokin ulkomaalaislain 87 tai 88 §:n mukainen poissuljentaperuste. Sääntely perustuu määritelmädirektiiviin.

Ulkomaalaislain 87 § 2 mom. mukaan *turvapaikka* jätetään antamatta ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aihetta epäillä tehneen: 1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti; 2) törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena; taikka 3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisen teon. Pakolaisen asemaa ei siten voida jättää myöntämättä sillä perusteella, että henkilö on syylistynyt rikokseen Suomeen saavuttuaan.

Ulkomaalaislain 88 § 2 mom. mukaan *oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella* jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on tehnyt: 1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti; 2) törkeän rikoksen; taikka 3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisen teon. Hallituksen esityksen HE 166/2007 vp mukaan momentissa mainitulla törkeällä rikoksella ei olisi tarkoitus viitata rikoslaissa törkeiksi luokiteltujen rikosten tunnusmerkistöihin, vaan kuvata teon vakavuutta yleisesti.

Pakolaisasemaa ei siten voi jättää antamatta pelkästään sillä perusteella, että hakija on tehnyt rikoksen Suomessa. Toissijainen suojeluasema voidaan tällä perusteella jättää myöntämättä. Jo perusteltu aihe epäillä siitä, että henkilö on tehnyt ulkomaalaislain 88 § 2 mom. mainitun törkeän rikoksen riittää poissulkemislausekkeen soveltamiseksi. Voimassa oleva lainsäädäntö siten mahdollistaa toissijaisen suojeluaseman myöntämättä jättämisen alhaisemmalla kynnyksellä kuin kansalaisaloitteessa viitattu tilanne, jossa kyse olisi henkilöstä, joka olisi saanut teosta tuomion.

Suojeluaseman myöntämättä jättäminen poissuljentalausekkeitä sovellettaessa ei merkitse automaattista mahdollisuutta poistaa turvapaikanhakija maasta. Ulkomaalaislain 98 §:n mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai on perusteltua aihetta epäillä hänen tehneen 87 §:n 2 momentissa tai 88 §:n 2 momentissa tarkoitettua teon, on myönnettävä tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei



Sisäministeriö Inrikesministeriet

voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

1.4 Karkottamista ja käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano

Karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano edellyttää pääsääntöisesti, että päätös on lainvoimainen. Ulkomaalaislain 200 ja 201 a §:t mahdollistavat tiettyjen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvien karkottamispäätösten täytäntöönpanon 30 päivän kuluttua päätöksen tiedoksiannosta, ellei hallinto-oikeus ole kieltänyt täytäntöönpanoa. Päätöstä ei kuitenkaan saa laittaa täytäntöön, ennen kuin hallinto-oikeus on ratkaissut mahdollisen täytäntöönpanokieltoa koskevan hakemuksen. Säännös koskee sekä kolmansien valtioiden, unionin jäsenvaltioiden, että Pohjoismaiden kansalaisille tehtyjä karkottamispäätöksiä. Esimerkiksi jos henkilölle on tehty karkottamispäätös ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaiseen rikokseen syylistymisen perusteella, päätös voidaan laittaa täytäntöön jo ennen lainvoimaisuutta.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa karkotettavan oikeusturvaan lausunnoissaan PeVL 47/2014 vp, jonka se antoi hallituksen esityksestä laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 170/2014 vp) ja PeVL 18/2018 vp, joka koski yllä selostettua mahdollisuutta karkottamispäätöksen täytäntöönpanoon 30 päivän kuluttua sen tiedoksiannosta (HE 24/2018 vp). Lausunnossa 47/2014 vp valiokunta katsoi ehdotetun sääntelyn merkitsevän poikkeusta tähän asti ehdottomasta säännöstä, että maasta karkottamista koskevaa päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Tämä ero käännättämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen on ollut valiokunnan mukaan perustuslain 21 §:n valossa perusteltu, koska karkottaminen, toisin kuin käännättäminen, tapahtuu yleensä tilanteessa, jossa ulkomaalainen on voinut oleskella maassa pitkään ja hänelle on voinut muodostua läheisiä siteitä Suomeen. Näissä tilanteissa päätöstä tehtäessä on valiokunnan mukaan kiinnitettävä huomiota muun ohella ulkomaalaislain 146 §:ssä mainittuihin kokonaisharkinnassa huomioon otettaviin yksilölliseen tilanteeseen liittyviin seikkoihin. Viranomaisen maasta karkottamista koskevan päätöksen välitön täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta oli tällaisessa tilanteessa henkilön perustuslain 21 §:ssä turvatus oikeusturvan kannalta arveluttavaa. Lausunnossaan 18/2018 vp perustuslakivaliokunta totesi ehdotuksen perusratkaisun olevan sopusoinnussa valiokunnan päätöksen täytäntöönpantavuutta koskevan käytännön kanssa.

Käännättämispäätökset voidaan ulkomaalaislain 201 §:n mukaan panna pääsääntöisesti täytäntöön välittömästi muutoksenhausta huolimatta. Poikkeuksena on tilanne, jossa käännättämispäätös liittyy kielteiseen kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen. Tällöin pääsääntönä on, että käännättämispäätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Poikkeukset liittyvät tilanteisiin, joissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkittavaksi ottamatta tai se on käsitelty nopeutetussa menettelyssä. Tällaisissa tapauksissa käännättämispäätökset voidaan panna täytäntöön joko välittömästi tai lyhyen määräajan kuluessa. Oikeudesta jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun tulosta, kun henkilö on hakenut kansainvälistä suojelua, säädetään menettelydirektiivissä. Esimerkiksi niin sanotussa normaalimenettelyssä käsiteltyjen hakemuksiin liitettyjen käännättämispäätösten



Sisäministeriö Inrikesministeriet

osalta jäsenvaltioiden on direktiivin 46 artiklan 5 kohdan mukaan sallittava hakijoiden jäädä alueelleen odottamaan muutoksenhaun tulosta. Direktiivin säännöksistä ei voida poiketa kansallisella lainsäädännöllä.

2. Ulkomaalaisen ottaminen säilöön

Turvaamistoimien yleisistä edellytyksistä säädetään Ulkomaalaislain 117 a §:ssä.

Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista

1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Säilöön ottamisen edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 121 §:ssä. Jos muut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos:

- 1) ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että ulkomaalainen piileskelisi, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa;
- 2) säilöönotto on tarpeellinen ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseksi;
- 3) ulkomaalainen on syylistynyt tai hänen epäillään syylistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi;
- 4) ulkomaalainen on säilöönnotettuna tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai häiritsemiseksi;
- 5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan; taikka
- 6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle.

Sääntelyssä on otettu huomioon EU:n paluudirektiivi (2008/115) ja vastaanottodirektiivi (2013/33/EU). Kansalaisaloitteen kannalta relevantteja ovat 3) ja 6) kohdat. Kolmas kohta mahdollistaa rikokseen syylistyneen ja rikoksesta epäillyn säilöönnoton silloin, kun se tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi. Hallituksen esityksen HE 172/2014 vp mukaan kyseessä on säilöönnotto peruste, jossa yhtäältä nimenomaisesti katsotaan olevan peruste turvata maasta poistamisen toteutuminen ja toisaalta turvata yleisen järjestyksen säilyminen ennen ulkomaalaisen poistamista maasta. Säännös ei koske turvapaikanhakijaa ennen, kun hänelle on tehty kielteinen päätös ja siihen liittyvä maastapoistamispäätös. Neljännen kohdan mukaan säilöönotto on mahdollinen, jos ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle.

Kaikissa säilöönottotapauksissa tulee täyttyä sekä 117 a §:n määrittämisen yleinen edellytys että 121 §:ssä pykälässä säädetty säilöönnoton edellytys.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

4. Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet

4.1 Palautuskielto

Vaikka ulkomaalainen saisi kielteisen turvapaikkapäätöksen tai olisi tehnyt Suomessa rikoksen, viranomaisten tulee noudattaa ns. palautuskiellon periaatetta. Tähän periaatteeseen perustuu myös säännös, jonka mukaan myös poissuljentalausekkeitä sovellettaessa hakijalle on myönnettävä oleskelulupa, jos on vaarana, että palauttaminen johtaisi kiellon rikkomiseen. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Ulkomaalaislain 147 §:n mukaan 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 johdettavissa paitsi YK:n pakolaissopimuksen 33 artiklan 1³ kohdasta, myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kidutuksen ja epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kiellosta; Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklasta; sekä Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 7 artiklasta. EU:n paluudirektiivin (2008/115/EY) 9 artiklan mukaan maasta poistamista on lykättävä eli maasta poistamista ei voida panna täytäntöön silloin kun se loukkaa palauttamiskiellon periaatetta.

4.2. Karkottamisen kokonaisharkinta

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tarkastellut karkottamispäätöksiä 8 artiklan yksityis- ja perhe-elämän suojan näkökulmasta. Jos karkottamispäätöksellä puututaan 8 artiklassa suojattuihin oikeuksiin, ihmisoikeussopimus edellyttää, että päätös on lainmukainen ja välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa; sen on oltava perusteltu pakottavalla yhteiskunnallisella tarpeella ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tämän velvoitteen huomiointi edellyttää, että kansalliset viranomaiset suorittavat yksilöllisen arvioinnin henkilön tilanteesta.

Käytännössä tuomioistuimen arvioinnissa noudatetaan sekä perhe- että yksityiselämän suojan tilanteissa hyvin samoja periaatteita. Tapauksissa *Boultif v. Sveitsi* (54273/00) ja *Üner v. Alankomaat* (46410/99) tuomioistuin tiivistä karkottamispäätösten välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa huomioitavat seikat seuraavasti: rikoksen laatu ja vakavuus; oleskelun kesto; rikoksen tekemisestä kulunut aika ja asianomaisen käytös tuona aikana; sekä henkilön kansalaisuus sekä perheasema, mukaan lukien se, onko henkilöllä lapsia,

³ Pakolaissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdassa olevaan määräykseen ei kuitenkaan voi vedota pakolainen, johon nähden on perusteltua aiheutta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa. Suomessa ei voida mainitun 2 kohdan poikkeusta soveltaa, sillä perustuslain palautuskieltosäännöksessä ei ole poikkeusta rikollisten osalta.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

minkä ikäisiä lapset ovat ja mitä vaikeuksia karkotettavan puolisolle aiheutuisi maassa, johon henkilö karkotetaan. Yksityiselämän suoja käsittää maahan asettuneen ulkomaalaisen sosiaaliset siteet maan yhteiskuntaan kokonaisuudessaan (Emre v. Sveitsi (42034/04) ja Maslov v. Itävalta (1638/03), joita on selostettu ratkaisussa KHO:2017:121). Niillä ulkomaalaisilla, jotka ovat viettäneet oleskeluluvan myöntäneessä valtiossa enimmän osan lapsuudestaan ja saaneet siellä kasvatuksen ja koulutuksen, on erityisasema. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin pitkää oleskelua tai edes valittajan syntymistä karkottamista harkitsevassa valtiossa ehdottomana esteenä karkottamiselle (Üner v. Alankomaat kohdat 54-55).

5. Suomen kansalaisuuden myöntäminen

Suomen kansalaisuus myönnetään hakemuksen perusteella vain, jos henkilö täyttää kansalaisuuslain 13 §:ssä säädettyt kansalaistamisen yleiset edellytykset. Näitä on useita. Hakijan henkilöllisyydestä on oltava riittävä selvitys, hänen on pitänyt asua Suomessa vuosien ajan, hänellä on oltava tyydyttävä suomen tai ruotsin kielen taito, eikä hänellä saa olla kansalaistamisen estävää rikostaustaa. Lisäksi on eräitä muita edellytyksiä. Kansalaistamisen edellytyksistä ei voida poiketa millään muilla kuin laissa nimenomaisesti säädettyillä perusteilla.

Rikostaustan osalta kansalaisuuden myöntäminen edellyttää, että henkilö ei hakemusta ratkaistaessa ole syyllistynyt muulla kuin rikesakolla rangaistukseen tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon (nuhteettomuusedellytys). Kansalaisuushakemuksen käsittelyyn kuuluu aina se, että viranomaisten eri tietojärjestelmistä tarkastetaan, onko henkilöllä vireillä rikosasioita ja onko hänelle annettu tuomioita. Myös ulkomailla annettu tuomio voidaan ottaa huomioon, kunhan se ei ole ristiriidassa Suomen oikeusjärjestelmän kanssa.

Tarvittaessa kansalaisuushakemuksen käsittelyssä jätetään odottamaan sitä, että rikosasia ratkaistaan ensin. Hakemuksen käsittelyä jatketaan sitten, kun rikosasia on käsitelty normaalissa rikosprosessissa. Sen jälkeen päätös kansalaisuushakemukseen voi, rikosasian ratkaisusta riippuen, olla kielteinen.

Nuhteettomuusedellytyksestä voidaan kansalaisuuslain 19 §:n mukaan poiketa, jos hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen arvioinnin perusteella poikkeamiselle on perusteltu syy. Arvioinnissa otetaan huomioon erityisesti: 1) rikoksesta tai rikoksista kulunut aika; 2) teon laatu ja teosta tuomitun rangaistuksen ankaruus; sekä 3) onko hakija syyllistynyt toistuvasti rangaistaviin tekoihin. Ulkomaalaiselle ei kuitenkaan voida myöntää kansalaisuutta ennen kuin hänelle tuomittu ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika tai hänelle määrätty lähestymiskielto on päättynyt.

Jos henkilö on syyllistynyt sellaisiin rikoksiin joiden vuoksi kansalaisuutta ei voida myöntää eikä poikkeamisperusteita ole, päätös kansalaisuushakemukseen on kielteinen. Esimerkiksi seksuaalirikokseen syyllistyminen voi olla peruste sille, että kansalaisuus jätetään myöntämättä.

Jos kansalaisuushakemus hylätään rikokseen syyllistymisen perusteella, henkilölle voidaan määrätä kansalaisuuslain 19 a §:ssä tarkoitettu odotusaika, jona häntä ei kansalaisteta ilman perusteltua syytä. Kansalaisuuden myöntäminen odotusajan kuluessa tai sen päätyttyä



Sisäministeriö Inrikesministeriet

edellyttää uutta hakemusta, jolloin kansalaisuuden myöntämisen edellytysten täyttyminen arvioidaan uudelleen. Odotusaika on: 1) sakkorangaistuksen osalta vähintään vuosi ja enintään kolme vuotta luettuna rikoksen tekopäivästä; 2) ehdollisen vankeusrangaistuksen, valvontarangaistuksen, yhdyskuntapalvelun, nuorisorangaistuksen ja rikoksen, josta tuomioistuin on jättänyt rangaistuksen tuomitsematta, osalta vähintään kaksi ja enintään neljä vuotta luettuna rikoksen tekopäivästä; 3) ehdottomana tuomitun vankeusrangaistuksen osalta vähintään kolme ja enintään seitsemän vuotta luettuna rangaistuksen suorittamisesta.

Jos hakija on syyllistynyt useampaan kuin yhteen rangaistavaan tekoon, eri teoista seuraavia odotusaikoja ei lasketa yhteen. Vaihtoehtoisista odotusajoista valitaan se, jonka päättymisajankohta on myöhäisin ja aikaan lisätään kutakin muuta odotusajan aiheuttavaa tekoa kohden vähintään kaksi kuukautta ja enintään yksi vuosi teon laadun ja teosta määrätyn rangaistuksen ankaruuden perusteella, kuitenkin siten, että odotusaika ei ylitä pykälässä säädettyä rangaistuslajikohtaista enimmäisaikaa. Odotusajan pituus määrätään hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Kokonaisvaltaisessa tarkastelussa otetaan huomioon 19 §:ssä tarkoitettut seikat ja hakijan yksilölliset olosuhteet.

6. Arviointia kansalaisaloitteesta

Lähes kaikki, ja kaikki alaikäisiä koskevat, rikoslain 20 luvussa mainitut seksuaalirikokset ylittävät ulkomaalaislain 149 §:ssä mainitun karkottamisen kynnyksen (säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta). On myös huomattava, että tällaista rangaistusmaksimia koskevaa kynnystä ei ole asetettu tilanteessa, jossa henkilön on toistuvasti todettu syyllistyneen rikokseen. Lisäksi karkottaminen ei aina edes edellytä rikokseen syyllistymistä, vaan karkottaa voidaan myös henkilö, joka on muuten vaaraksi toisten turvallisuudelle. Voimassa oleva laki siten käytännössä mahdollistaa kolmannen valtion kansalaisen karkottamisen kansalaisaloitteesta mainitulla perusteella. Karkottamiskynnys on tietyissä tilanteissa jopa matalampi kuin kansalaisaloitteesta ehdotettu.

Laki mahdollistaa myös pakolaisen karkottamisen, mutta palauttamiskiellon periaate estää pakolaisen palauttamisen (rikosperusteisestikin) valtioon, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Myös henkilön pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun aseman lakkauttaminen arvioidaan karkottamisasian yhteydessä.

Kansalaisaloite koskee kaikkia ulkomaalaisia yleisesti. Unionin oikeus estää unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä tai pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen karkottamisen ainoastaan sillä perusteella, että hän on syyllistynyt rikokseen. Myös Pohjoismaiden kansalaisten karkottaminen on mahdollista ainoastaan ulkomaalaislain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamiseen liittyvillä perusteilla.

Aloitteesta ei huomioida maasta poistamista koskevassa päätöksenteossa noudatettavaa kokonaisharkintaa. Karkottamista koskevassa asiassa on suoritettava kokonaisharkinta, jonka avulla varmistetaan perustuslain perusoikeuksia koskevien säännösten sekä ihmisoikeussopimusvelvoitteiden huomioiminen maasta poistamista koskevassa harkinnassa. Aloitteesta esitetty automaattinen oleskeluluvan menettäminen rikoksen (tai minkään muunkaan syyn) perusteella ei siten ole mahdollista.



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Vuoden 2019 alussa vuomaan tullut ulkomaalaislain muutos mahdollistaa rikoksen perusteella tehdyn karkottamispäätöksen täytäntöönpanon 30 päivän kuluttua tiedoksiannosta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa siten jo nyt rikokseen perustuvan karkottamispäätöksen nopean täytäntöönpanon. Kansalaisaloitteessa esitetty karkottamispäätöksen välitön täytäntöönpano on perustuslain 21 §:n ja Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten valossa ongelmallinen.

Ulkomaalaislain mukaisten turvaamistoimen käyttäminen edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa. Turvaamistoimen käyttämisen yleisenä edellytyksenä on joko maahantulon tai maassa oleskelun selvittäminen tai maasta poistamisen turvaaminen. Säilöön ottaminen on viimesijainen turvaamistoimi; sitä voidaan käyttää vain yksilöllisen arvioinnin perusteella, jos muut turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Säilöön ottaminen rikokseen syyllistymisen tai rikosepäillyn vuoksi on mahdollista ulkomaalaisen maasta poistamisen turvaamiseksi.

Kansalaisuuslain mukaan rikoksiin syyllistyneille voidaan määrätä odotusaika, jonka aikana henkilöä ei kansalaisteta. Odotusaika vaihtelee rikoksesta saadun tuomion ja henkilön tilanteen kokonaisarvion perusteella vuodesta seitsemään vuoteen. Kansalaisuuslaissa ei kielletä ketään hakemasta kansalaisuutta, eikä tässä lausunnossa arvioida kansalaisaloitteen esitystä siltä osin kuin siinä esitetään tällaista kieltoa. Asia kuuluu läheisemmin oikeusministeriöön hallinnonalalle, koska kysymys liittyy perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen lisäksi yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin.