

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Itsehallinto ja yhdenvertaisuusyksikkö
Neuvotteleva virkamies
Yrsa Nyman

4.2.2020

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

SEKSUAALIRIKOKSESTA SUOMESSA TUOMITUN OLESKELULUVAN PERUUTTAMINEN JA KARKOITUS (KAA 5/2019 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa kansalaisaloitteesta KAA 5/2019 vp, joka koskee seksuaalirikoksesta Suomessa tuomitun oleskeluluvan peruuttaminen ja karkoitus. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Aloitteen keskeinen sisältö

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan lainvalmisteluun ryhtymistä ja/tai ulkomaalaislain muuttamista siltä osin kuin se vaatii muutosta, jotta Suomessa seksuaalirikoksen tehnyt ja siitä tuomittu menettäisi automaattisesti jo olemassa olevan oleskelulupansa ja jotta Maahanmuuttovirastolla olisi lupa karkottaa tuomittu välittömästi.

Voimassa oleva lainsäädäntö

Maasta poistamisesta säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 9 ja 10 luvuissa. Ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 8-kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan käännättää, jos hänen voidaan tuomitun vankeusrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikokseen, josta on Suomessa säädetty vankeusrangaistus, tai epäillä syyllistyvän toistuvasti rikoksiin. Momentin 9-kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan käännättää, jos hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa oleskelunsa aikana.

Ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2-kohdan mukaan maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut tai Suomen kansalaisuuden menettänyt ulkomaalainen, jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin. Pykälän 3 momentin mukaan pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa. 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.

Käännyttämistä ja karkottamista koskevaa päätöstä harkittaessa on ulkomaalaislain 146 §:n mukaan suoritettava kokonaisharkintaa. Päätöstä harkittaessa 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, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Jos pääsyn epääminen, käännyttäminen tai maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä maahantulokiello perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Muun muassa EU-kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä pohjoismaisten kansalaisten maasta poistamisesta on säädetty erikseen.

Maasta voidaan siis rikosperusteisesti käännyttää ilman oleskelulupa oleva henkilö ja karkottaa oleskeluluvalla oleskellut tai Suomen kansalaisuuden menettänyt ulkomaalainen. Karkotus on mahdollinen muun muassa, jos henkilön on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta.

Seksuaalirikoksista säädetään rikoslain (39/1889) 20 luvussa. Suurimmasta osasta seksuaalirikoksista on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta. Näihin seksuaalirikoksiin kuuluvat raiskaus, törkeä raiskaus, pakottaminen seksuaaliseen tekoon, seksuaalinen hyväksikäyttö, lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä lapsenraiskaus, seksuaalipalvelujen ostaminen nuorelta, lapsen houkuttelemine seksuaalisiin tarkoituksiin, sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta koskevan esityksen seuraaminen, paritus ja törkeä paritus. Seksuaalirikoksista ainoastaan seksuaalisesta ahdistelusta ja seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä on säädetty enimmäisrangaistuksena vähemmän kuin yksi vuosi vankeutta. Tästä huolimatta syyllistyminen myös näihin seksuaalirikoksiin voi johtaa henkilön karkottamiseen, esimerkiksi, jos hän syyllistyy rikoksiin toistuvasti. Lisäksi rikoslain 17 luvussa on säädetty seksuaalirikoksista. Sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittämisen rangaistavuudesta säädetään 18 §:ssä, törkeästä sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittämisestä 18 a §:ssä ja sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapidosta 19 §:ssä. Näiden rikosten enimmäisrangaistus on yksi vuotta vankeutta tai enemmän. Myös syyllistyminen perättömään lausumaan tuomioistuimessa voi johtaa rikosperusteiseen karkottamiseen, koska kyse on rikoksesta, jonka enimmäisrangaistus on enemmän kuin yksi vuosi vankeutta.

Ulkomaan kansalaisten ja Suomessa asuvan ulkomaalaistaustaisen väestön rikollisuutta

Suomessa asuvien ulkomaalaistaustaisten henkilöiden (ensimmäisen ja toisen polven maahanmuuttajien) rikostaso (pl. liikennesrikokset) on ollut laskusuuntainen jo usean vuoden ajan. Erityisen paljon ovat vähentyneet varkausrikokset. Varkausrikosten osalta ulkomaalaistaustaisten ikävakiointu rikostaso oli vuonna 2018 samalla tasolla kuin suomalaistaustaisilla. Liikennesrikosten osalta taso on viime vuosina noussut sekä Suomessa asuvien ulkomaalaistaustaisten että suomalaistaustaisten osalta. Vuonna 2018 ulkomaan kansalaisten osuus rikoksista epäillyistä oli erityisen korkea verorikoksissa (29 % epäillyistä), raiskausrikoksissa (27 %) ja lapsen seksuaalisissa

hyväksikäytöissä (19 %). Osuus oli matalampi muun muassa ryöstöissä (9 %), vahingontekorikoksissa (7 %) ja petosrikoksissa (5 %). Osa kantaväestön ja maahanmuuttajien välisistä eroista rikollisuudessa selittyy sosiodemografisilla tekijöillä, erityisesti maahanmuuttajaväestön nuorella ikärakenteella. Maahanmuuttajaryhmien välillä on huomattavia eroja omaisuus- ja väkivaltarikollisuustasoissa ja rikosten uhriksi joutumisriskissä. Maahanmuuttajien rikollisuuden yleiskuva on hyvin samankaltainen eri Pohjoismaissa. (Lähde: Petri Danielsson & Martti Lehti: Ulkomaalaiset, maahanmuuttajat ja rikollisuus, Rikollisuustilanne 2018.)

Tilastokeskus tuottaa tietoa selvitetystä seksuaalirikoksista mm. tekijän kansalaisuuden ja syntyperän mukaan (http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_oik_rpk_uhri/?tablelist=true).

Aloitteen arviointia

Ehdotuksen sisältö on jossain määrin epäselvä. Ehdotuksessa viitataan oleskeluluvan menettämiseen ja henkilön karkottamiseen, mutta aloitteen perusteluissa viitataan erityisesti turvapaikanhakijoihin. Turvapaikanhakijoita voidaan käännyttää, mutta heillä ei yleensä ole voimassa olevaa oleskelulupaa.

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

Ehdotusta voidaan tarkastella erityisesti rikosperusteista karkottamista koskevan ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2 kohdan valossa, jonka mukaan ulkomaalainen voidaan karkottaa ensinnäkin, jos hänen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta. Tältä osin on otettava huomioon, että kyse on teon enimmäisrangaistuksesta. Karkottamista harkittaessa henkilölle tosiasiallisesti tuomitulla rangaistuksen lajilla ei ole merkitystä, joten tuomittu rangaistus voi esimerkiksi olla ehdoton tai ehdollinen vankeus tai sakko.

Toisekseen mainitun kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan karkottaa, jos hänen on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin. Ulkomaalaisen syyllistytessä toistuvasti rikoksiin ei karkottamisen perusteissa ole määriteltä rangaistuksen lajia tai rangaistusasteikon suuruutta. Täten karkottaminen on mahdollista myös tilanteissa, joissa ulkomaalainen on syyllistynyt lieviinkin rikoksiin.

Ehdotusta on harkittava myös siltä osin, kuin siinä ehdotetaan oleskeluluvan automaattista peruuttamista, eli ilman ulkomaalaislain 146 §:n mukaista kokonaisharkintaa.

Aloitteen hyväksyttävyyttä on arvioitava Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten, EU-oikeuden ja perustuslain kannalta.

Ensinnäkin on todettava, että useat kansainväliset sopimukset sekä perustuslain 9 §:n 4 momentti sisältävät palauttamiskiellon, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, mikäli häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tämä ehdoton sääntely kieltää ulkomaalaisen siirtämisen Suomesta myös sellaiseen valtioon, josta tämä voisi tulla edelleen

luovutetuksi kolmanteen valtioon, jossa hän voisi tulla kohdelluksi ihmisarvoa loukkaavalla tavalla. Palauttamiskiellosta säädetään myös ulkomaalaislain 147 §:ssä.

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. Palauttamiskiellon noudattaminen edellyttää harkintaa sekä päätöksentekijältä että päätöksen täytäntöönpanevalta viranomaiselta. Siten oleskeluluvan automaattinen peruuttaminen ja henkilön välitön karkotus ei mahdollistaisi palauttamiskiellon huomioon ottamista.

Palauttamiskiellon taustalla ovat Geneven pakolaisyleissopimuksen (SopS 77/1968) 33 artikla sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 3 artiklaa epäinhimillisen kohtelun kiellosta 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. Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklan 1-kohdan mukaan sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkoittaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Artiklan 2-kohdan mukaan ensimmäisessä kohdassa olevan määräyksen ei kuitenkaan voi vedota pakolainen, johon nähden on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa.

Lisäksi on otettava huomioon, että EU-oikeudessa säädetään Suomea sitovasti muun muassa EU:n kansalaisia koskevista karkottamisen edellytyksistä, joista kansallisella lainsäädännöllä ei voida poiketa.

Asiassa C-30/77 (Bouchereau) Euroopan unionin tuomioistuimien lausui loppupäätelmissään, että vaikka lain rikkominen aina häiritsee yhteiskuntajärjestystä, niin yleiseen järjestykseen on kuitenkin mahdollista vedota vain, mikäli kyse on yhteiskunnan perustuvanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta. Toisin sanoen aikaisemmat rikostuomiot eivät automaattisesti ja yksinomaan anna jäsenvaltiolle oikeutta karkottaa henkilöä yleiseen etuun vedoten.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (esim. C-737/13, C-145-09 ja yhdistetyt asiat C-57/09 ja C-101-09) on myös linjattu, että karkotuspäätös, oleskeluluvan epääminen tai pakolaisaseman poissulkeminen edellyttävät yksittäistapauksessa tapahtuvaa kokonaisarviointia ja lisäksi edellytyksenä on, että henkilön käyttäytymisestä aiheutuu poikkeuksellista tai vakavaa uhkaa yleiselle turvallisuudelle tai järjestykselle. Toisin sanoen yleisen turvattomuuden tunteen aiheuttaminen ei yksinään riitä henkilön karkottamiseksi.

Perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. On huomattava, että oleskeluluvan saanut ulkomaalainen oleskelee maassa laillisesti luvan voimassaolon ajan. Pe-

rustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla.

Merkityksellistä on myös se, että karkottaminen — toisin kuin maasta käännäyttäminen — tapahtuu yleensä tilanteessa, jossa ulkomaalainen on voinut oleskella maassa pitkäänkin ja hänelle on voinut muodostua läheisiä siteitä Suomeen (PeVL 47/2014 vp). Henkilöllä saattaa olla täällä perhe — mahdollisesti esimerkiksi suomalainen puoliso ja lapset — ja hänellä saattaa olla esimerkiksi työpaikka Suomessa. Karkottamisessa on siten helposti kyse syvälle käyvästä puuttumisesta perustuslain 7 §:ssä säädettyyn oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen, perustuslain 9 §:ssä säädettyyn liikkumisvapauteen ja 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan. Näistä oikeuksista on määräykset myös useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojan piiriin kuuluu myös perhe-elämän suoja (HE 309/1993 vp, s. 53/I), josta määrätään muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Ulkomaalaisen maasta poistamista harkittaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjausten mukaan edes pitkäaikainen oleskelu maassa ei välttämättä anna ulkomaan kansalaiselle oikeutta jäädä maahan. Tuomioistuin on kuitenkin edellyttänyt vakavia perusteita esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa ulkomaalainen on luvallisesti asunut koko nuoruutensa tai suurimman osan siitä kyseisessä valtiossa (Maslov v. Itävalta, 23.6.2008, 1638/03). Tuomioistuin on myös huomionnut lapsen etua ja hyvinvointia ja erityisesti mahdollisia ongelmia karkotettavan lapsi tulisi kohtaamaan (Üner v. Alankomaat, 18.10.2006, 46410/99 ja Udeh v. Sveitsi, 16.4.2014, 12020/09). Alaikäisen lapsen etu on huomioitava, kun arvioidaan vanhemman karkottamista (Jeunesse v. Hollanti, 3.10.2014, 12738/10).

Karkottamista rikoksen lisäseuraamuksena joudutaan arvioimaan samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia ylipäättään. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyysvaatimuksen nojalla seuraamukselle on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko seuraamus välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioitavaksi, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla kuin ehdotetulla seuraamuksella. Myös seuraamuksen ankaraus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen (mm. PeVL 9/2016 vp, PeVL 23/1997 vp, PeVM 25/1994 vp).

Karkottamista perustellaan aloitteessa muun muassa Suomen kansalaisten kokemalla turvattomuudella. On kyseenalaista, voiko tällainen seikka muodostaa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän perusteen madaltaa karkottamisen edellytysten kynnystä nykyisestä.

Ehdotusta on arvioitava ennen kaikkea perusoikeusrajoitukselle asetettavan suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Kuten edellä on todettu, karkottamisen vaikutukset karkotettavaan ja hänen lähipiiriinsä ovat usein hyvin perustavanlaatuisia. Karkottamisperusteita ei sen vuoksi ole syytä asettaa kovin matalalle.

Ajatusta rikosperusteisen karkottamisen edellytysten madaltamisesta olisi arvioitava huolellisesti myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntelyn kannalta. Ottaen huomioon Suomea sitova EU-

lainsäädäntö, saattaisi tällainen sääntely EU-kansalaiset, EU-oleskeluluvalla pitkään oleskelleet kolmannen maan kansalaiset, pohjoismaan kansalaiset ja kolmansien maiden kansalaiset entistä epäyhtenäisempään asemaan. Mikäli ehdotuksen tarkoituksena on madaltaa kynnystä poistaa maasta nimenomaan turvapaikanhakijat, eikä kaikki seksuaalirikoksiin syyllistyneet ulkomaan kansalaiset, olisi tämäkin ongelmallista yhdenvertaisuussääntelyn kannalta.

Ehdotuksessa toivotaan ilmeisesti, että seksuaalirikokseen syyllistynyt henkilö poistettaisiin maasta välittömästi. Tässä tapauksessa rikosoikeudellinen vastuu ei välttämättä toteutuisi, mikä sekin olisi yhdenvertaisuussääntelyn kannalta ongelmallista.

Ehdotusta tulee arvioida myös oikeusturvan toteutumisen kannalta. Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Käännytys- ja karkotuspäätöksen tekeminen edellyttää edellä esitetyn mukaisesti harkintaa, muun muassa palautuskiellon huomioon ottamiseksi. Oikeusturvasäännökseen kuuluu olennaisena osana myös oikeutta hakea muutosta.

Myös perustuslain oikeusturvasäännöksen taustalla on useita kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa on säännös oikeudesta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa määrätään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt, että karkotettavalla tulee olla tehokas oikeussuojakeino käytettävissään (esimerkiksi tuomio asiassa *De Souza Ribeiro v. Ranska*, 13.12.2012). Edellä esitetyn perusteella ehdotus siitä, että tuomio seksuaalirikoksesta automaattisesti johtaisi oleskeluluvan menettämiseen, on ongelmallinen oikeusturvasääntelyn kannalta.

Ehdotuksen perusteluissa esitetään, että lakiin pitää sisällyttää pykälä, josta käy ilmi, että seksuaalirikollisen ei ole mahdollista hakea Suomen kansalaisuutta missään tilanteessa riippumatta siitä, onko rikos tapahtunut Suomessa vai ulkomailla. Kansalaisuuslaissa (359/2003) säädetään millä edellytyksillä ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus. Kansalaisuuslain 44 §:ssä säädetään hakemuksen tai ilmoituksen vireilletulosta. Hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolaissa (434/2003). Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Hallintoasioissa on yleisenä lähtökohtana, että kielteisen päätöksen saaminen ei estä henkilöä hakemasta tiettyä etuutta tai oikeutta samoilla tai eri perusteilla uudestaan. Mikäli henkilö ei täytä esimerkiksi kansalaistamisen edellytyksiä, hänen hakemuksensa johdosta annetaan kielteinen päätös.

Ottaen huomioon perustuslain säännökset ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, oikeusministeriö ei pidä aloitteessa ehdotettua muutosta mahdollisena.