

Eduskunta
hallintovaliokunta

Lausuntopyyntö HaV 11.2.2020

Maahanmuuttoviraston lausunto asiassa KAA 5/2019 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Maahanmuuttoviraston lausuntoa kansalaisaloitteessa, joka koskee ehdotusta lainvalmisteluun ryhtymistä ja/tai ulkomaalaislain muuttamista siltä osin kuin se vaatii muutosta. Maahanmuuttovirasto esittää lausuntonaan seuraavaa.

Lähtökohtia

Maastapoistamismenettelyjen henkilöllisestä ulottuvuudesta

Ulkomaalaislakiin (301/2004) sisältyy osin erilaiset ja erilliset maastapoistamissäännökset riippuen siitä, onko ulkomaalainen kolmannen maan, toisen Pohjoismaan vai unionin kansalainen, mukaan lukien EU-kansalaiseen rinnastettava ja perheenjäsen. Kaikkiin edellä mainittuihin henkilöihin voidaan kohdistaa maastapoistamistoimenpiteitä, koska he ovat ulkomaalaisia, eli eivät ulkomaalaislain 3 §:n määritelmän mukaan ole Suomen kansalaisia.

Maastapoistamismenettelyistä

Suomessa on käytössä kolme erilaista maastapoistamismenettelyä: pääsyn epääminen, käännyttäminen ja karkottaminen.

Pääsyn epääminen ja käännyttäminen määritellään ulkomaalaislain 142 §:ssä. Pääsyn epääminen perustuu suoraan sovellettavaan EU-asetukseen (EU) 2016/399 eli rajasäännöstöön. Siinä on kyse tilanteesta, jossa kolmannen maan kansalainen on tulossa Schengen-alueen ulkorajan yli lyhytaikaista, alle kolmen kuukauden, oleskelua varten eikä täytä rajasäännösten 6 artiklan mukaisia alueelle pääsyn edellytyksiä.

Käännyttäminen tarkoittaa ulkomaalaisen maasta poistamista muissa kuin edellä mainituissa tilanteissa, jos hänelle ei kuitenkaan ole vielä myönnetty oleskelulupaa tai EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia eikä hänen oleskeluoikeuttaan ole unionin kansalaisena rekisteröity. Ulkomaalainen saattaa olla ollut Suomessa jo jonkin aikaa, kunhan hän ei ole saanut mainittua lupaa maassa oleskelulle. Esimerkiksi turvapaikanhakijaan

sovelletaan pääsääntöisesti käännättämistä koskevia säännöksiä, kun hänelle ei myönnetä kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa muilla perusteilla.

Karkottaminen on ulkomaalaislain 143 §:n mukaan maasta poistamista silloin, kun ulkomaalaisella on oleskelulupa, oleskelukortti tai hänen oleskelunsa on rekisteröity tai kun hän oleskelee Suomessa edelleen sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelukorttinsa ei ole enää voimassa. Lisäksi karkottamisella tarkoitetaan sellaisen henkilön maasta poistamista, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

Kolmannen maan kansalaisten poistaminen ja maahantulokielto

Kolmannen maan kansalaisen rikosliittännäiset maastapoistamisperusteet

Kolmannen maan kansalaisia koskevia maastapoistamisperusteita on sekä laissa että rajasäännöstyössä. Aloitteen aihepiirin kannalta keskeiset perusteet ovat seuraavat:

Pääsyn epääminen: rajasäännöstyön 6 artiklan mukaisesti Schengen-alueelle pääsyn edellytyksiin kuuluu muun muassa se, ettei ulkomaalaisen katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä tai sisäistä turvallisuutta eikä häntä ole kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon. Hän ei myöskään saa olla määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS).

Käännättäminen: ulkomaalaislain 148 § 1 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan käännättää, jos hän ei täytä lain 11 §:n 1 momentissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä. Ulkomaalaislain 11 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon ja 5 kohdan mukaan, että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Ulkomaalaislain 148 § 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 ja 9 kohdan mukaan, jos hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa oleskelunsa aikana.

Karkottaminen: ulkomaalaislain 149 § 1 momentin 2 kohdan mukaan maasta voidaan karkottaa ulkomaalainen, jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin ja 3 kohdan mukaan ulkomaalainen, joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle.

Toimivalta

Maahanmuuttoviraston, rajatarkastusviranomaisen ja poliisin toimivallasta säännellään ulkomaalaislain 151 §:ssä.

Maahanmuuttovirastolla on toimivalta tehdä maastapoistamispäätös kaikissa tilanteissa. Poliisi ja rajaviranomainen voivat päättää tietyissä tilanteissa

käännyttämisestä ja pääsyn epäämisestä sekä niiden yhteydessä mahdollisesti määrättävästä maahantulokiellosta. Keskeisin rajoitus on, että ulkomaalainen saa olla ollut maassa korkeintaan kolme kuukautta ja määrättävä maahantulokiello saa olla enintään kahden vuoden mittainen. Jos poliisin tai rajaviranomaisen oma toimivalta ei riitä ja maasta poistamiselle näyttää olevan perusteet, heidän on tehtävä esitys Maahanmuuttovirastolle maasta poistamisesta.

Maahanmuuttovirasto voi tehdä rikosperusteisen maastapoistamispäätöksen joko omasta aloitteestaan, esimerkiksi, jos rikokset tulevat ilmi oleskelulupa-asian yhteydessä ja/tai poliisin tai rajan esityksestä.

Karkottamisesta ja sen yhteydessä määrättävästä maahantulokiellosta päättää aina Maahanmuuttovirasto.

Maahanmuuttovirastolla ei ole toimivaltaa päätösten täytäntöönpanossa. Niistä vastaa joko poliisi tai rajaviranomainen.

Kokonaisharkinta

Ulkomaalaislain 146 §:n 1 momentin mukaan maasta poistamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat ja asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Muutoin huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Jos maasta poistaminen taikka siihen liittyvä maahantulokiello perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara. 146 §:n 2 momentin mukaan maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä Suomeen tai muuhun Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahantulokiello kohtuuttomasti vaikeuttaisi.

Kaikissa maastapoistamis- ja maahantulokieltopäätöksissä tehdään kokonaisharkinta. Sen käytännön merkitys vaihtelee suuresti ja on sitä painavampi, mitä pidempään ulkomaalainen on ollut Suomessa ja mitä vahvemmat siteet hänellä on maahan. Erityisen tärkeitä arvioinnin kannalta ovat lapsen etu ja perhe-elämän suoja. Kyse on silti aina tapauskohtaisesta punninnasta. Mitä painavampia ovat maasta poistamista vastaan puhuvat seikat, sitä vakavampia perusteita (esimerkiksi rikoksia) vaaditaan maasta poistamiseksi. Toisaalta ulkomaalainen ei missään tilanteessa saa Suomen kansalaista vastaavaa asemaa. Maastapoistamispäätös on käytännössä mahdollista tehdä myös sellaiselle ulkomaalaiselle, joka on tullut lapsena, oleskellut kauan Suomessa ja jolla on Suomeen vahvat siteet, jos rikokset ja niiden 146 §:n mukaiset erityispiirteet puoltavat sitä riittävän vahvasti.

Kokonaisharkinta saa tyypillisesti karkottamisasioissa enemmän merkitystä kuin käännyttämisasioissa. Jos ulkomaalainen on oleskellut maassa vain vähän aikaa, ei hänellä yleensä ole syntynyt Suomeen sellaisia siteitä, joiden

perusteella maassa oleskelu olisi välttämätöntä. Käännyttämistä koskevassa asiassa kokonaisharkinta voi vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa johtaa siihen, että käännyttämisestä luovutaan. Kokonaisharkinnassa on myös ulkomaalaislain 146 §:n mukaan nimenomaan kiinnitettävä huomiota myönnettyyn oleskelulupaan, jollaista ei käännyttämistapauksissa vielä ole.

Ulkomaalaislain 146 §:n lisäksi on otettava huomioon myös ulkomaalaislain 66 a §:ssä mainitut seikat, kun ulkomaalainen on Suomessa hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella, mutta luvan myöntämisedellytykset eivät täyty ja harkittavaksi tulee maasta poistaminen. Ulkomaalaislain 66 a §:n mukaan luvan myöntämättä jättämistä harkittaessa on otettava huomioon ulkomaalaisen perhesiteiden luonne ja kiinteys, hänen maassa oleskelunsa pituus sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Sama koskee harkintaa päätettäessä perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamisesta tai perheen kokoajan tai hänen perheenjäsenensä maasta poistamisesta. Säännöksen itsenäinen merkitys ei ole maasta poistamisissa kovin suuri, koska vastaavat seikat huomioidaan jo ulkomaalaislain 146 §:n nojalla.

Lapsen etu

Ulkomaalaislain 146 §:n lisäksi lapsen edun huomioimisesta säännellään myös ulkomaalaislain 6 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan päätöksenteossa, joka koskee alle 18-vuotiasta lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun, hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Lapsen etu on keskeinen asia, johon tulee kiinnittää erityistä huomiota maastapoistamispäätöksessä. Arvioinnissa on huomioitava ainakin lapsen ja vanhemman välisen suhteen läheisyys ja se, onko karkotettava vanhempi lapsen huoltaja. Merkitystä on lisäksi, onko lapsella toinen huoltaja, jonka luokse hän voi jäädä asumaan vai onko hänen muutettava karkotettavan vanhempiensa kanssa. Jos lapsi voi edelleen jäädä asumaan Suomeen, kiinnitetään huomiota karkotettavan vanhemman mahdollisuuteen pitää yhteyttä lapseen ulkomailta. Jos lapsen olisi muutettava vanhempiensa kanssa, on huomioitava hänen mahdollisesti kohtaamansa vaikeudet kohdemaassa. Myös lapsen edussa on tässä yhteydessä kyse kokonaisharkinnasta ja punninnasta. Vaikka lapsen etu puoltaisi ulkomaalaisen Suomeen jäämistä, voivat ulkomaalaisen rikokset ja niistä johtuva yleinen etu painaa yksittäistapauksessa lapsen etua enemmän.

Suhteellisuusperiaate

Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Maahantulokielto

Ulkomaalaislain 144 §:n mukaan maahantulokiellolla tarkoitetaan määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon.

Ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaiselle voidaan maasta poistamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokielto. Se määrätään, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n 2 momentin nojalla määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti, jollei 146 §:stä muuta johdu. Säännöksen 2 momentin mukaan maahantulokielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. Laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle maahantulokielto voidaan määrätä toistaiseksi silloin, kun hän muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Säännöksen 3 momentin mukaan maahantulokielto määrätään kansallisena, jos ulkomaalaisella on toisessa Schengen-valtiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta.

Ulkomaalaislain 147 a §:n 1 momentin mukaan käännättämis- karkottamispäätöksessä määrätään 7–30 päivän aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Aikaa ei määrätä, jos pääsy evätään tai henkilö käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä tai jos kyse on käännättämisestä tai karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen takia. Pykälän 2 momentin mukaan aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta.

Ulkomaalaiselle on lain mukaan määrättävä maahantulokielto muun muassa silloin, kun tämä vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Kokonaisharkinta voi poikkeuksellisesti estää sen. Ehdoton pääsääntö on, että maasta poistamisen perustessa rikokseen tai rikoksiin määrätään maahantulokielto.

Maahantulokiellon pituus harkitaan tapauskohtaisesti. Vaikka ulkomaalaislain kokonaisharkinta ei yleensä estä maahantulokielloa kokonaan, jos se ei estä maasta poistamista ylipäänsä, maasta poistamista vastaan puhuvat seikat voivat vaikuttaa sen pituuteen lyhentävästi ja esimerkiksi rikokset pidentävästi. Vakavissa seksuaalirikoksissa, kuten raiskauksissa voidaan määrätä toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto. Ulkomaalaislain 150 §:n 2 momentin sanamuoto *laadultaan törkeä* ei viittaa ainoastaan rikoslain tekemuodoltaan törkeisiin rikoksiin, vaan kuvaa lain esitöiden mukaan teon vakavuutta yleisesti.

Maahantulokielto alkaa kulua, kun kolmannen maan kansalainen poistetaan tai poistuu Schengen-alueelta.

Oleskelulupa ja maasta poistaminen

Jos oleskelulupa on voimassa, kun karkottamisesta päätetään, se raukeaa suoraan ilman erillistä päätöstä ulkomaalaislain 59 §:n 1 momentin mukaisesti.

Jos oleskeluvasta päätetään yhtä aikaa rikosperusteisen maasta poistamisen kanssa, se voidaan evätä samojen rikosten perusteella: ulkomaalaislain 36 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta.

Ulkomaalaislain 58 §:n 5 momentin mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa. Määräaikainen oleskelulupa periaatteessa voitaisiin peruuttaa ulkomaalaisen syylistyessä rikoksiin. Suomessa olevan ulkomaalaisen osalta karkottaminen ja siitä seuraava automaattinen luvan raukeaminen ovat aina ensisijaisia.

Euroopan unionin ja Pohjoismaiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä

EU:n ja Pohjoismaiden kansalailla sekä heidän perheenjäsenillään on osin omat säännöksensä ja omanlaisensa soveltamislogiikka maasta poistamisissa. Säännökset ovat ulkomaalaislain 10 luvussa. Vapaa liikkuvuus ja erityisesti työtä tekevien EU-kansalaisten oleskeluoikeus ovat vahva lähtökohta.

Säännökset perustuvat vapaan liikkuvuuden direktiiviin (2003/38/EY) sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 2 kohtaan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklaan sekä IV ja V osastoon ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklaan.

Ulkomaalaislain 156 §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä on, että heidän ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta.

Maahantulon estämisen ja maasta poistamisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi tulee perustua yksinomaan yksilön omaan käyttäytymiseen, eikä perusteena voida pitää pelkästään aikaisempia rikustuomioita. Yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.

Pääsyn epääminen koskee vain kolmannen maan kansalaisia, joten unionin ja toisen Pohjoismaan kansalaisen kohdalla sovelletaan heitä koskevia käännätyksiä- ja karkottamispykälä.

Ulkomaalaislain 167 § 1 momentin 1 kohdan mukaan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan käännätyksiä, jos hän ei täytä 156 :ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä ja 4 kohdan mukaan, jos hänet on määrätty maahantulokieltoon yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

EU-kansalaisen ja perheenjäsenen karkottaminen ulkomaalaislain 168 §:ssä on porrastettu sen mukaan, miten kauan hän on ollut Suomessa laillisesti ja yhtäjaksoisesti. Mitä pidempi oleskeluaika on, sitä vakavampia syitä vaaditaan. Vankeudessa vietetty aika lähtökohtaisesti katkaisee yhtäjaksoisuuden ja aika alkaa alusta.

Myös EU-kansalaisen ja perheenjäsenen osalta on tehtävä kokonaisharkinta ulkomaalaislain 168 b §:n mukaisesti. Jos EU-kansalaisen tai perheenjäsenen maasta poistaminen perustuu siihen, että hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta tai kansanterveyttä, hänelle voidaan määrätä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto (ulkomaalaislain 170

§:n 1 momentti). Toisin kuin kolmannen maan kansalaisille, EU-kansalaisille ja perheenjäsenille ei voida määrätä toistaiseksi voimassa olevaa maahantulokieltoa, mutta määräaikaisen kiellon pituus voidaan määrätä pidemmäksi. Ulkomaalaislain 166 §:n mukaan oleskeluoikeuden rekisteröinti tai oleskelukortti raukeaa, kun henkilö karkotetaan maasta.

Myös Pohjoismaan kansalaiset voidaan poistaa maasta edellä sanotun mukaisesti. Käytännön erona on se, ettei heidän tarvitse rekisteröidä oleskeluaan ulkomaalaislain mukaisesti vaan Pohjoismaiden väestön rekisteröintiä koskevan sopimuksen mukaisesti. Käännyttämistä ja karkottamista ei erota toisistaan ulkomaalaislain mukainen rekisteröinti, vaan kotikuntalain mukainen merkintä väestötietojärjestelmässä.

Vapaa liikkuvuus on edellä todetusti vahva lähtökohta. Siihen voidaan puuttua yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vaarantamisen perusteella. Harkinta on jo karkottamisperusteiden tasolla avoimempaa kuin kolmannen maan kansalaisilla. Yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella on tässä yhteydessä oltava EU:n tasolla yhtenäinen tulkinta, ja asiasta on runsaasti EU-tuomioistuimen käytäntöä. Maasta poistamista puoltavia ja sitä vastaan puhuvia seikkoja punnitaan keskenään, jos karkottamisperuste on käsillä eli yksilön käyttäytyminen muodostaa todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhkan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Myös EU-kansalaisten kohdalla seksuaalirikokset voivat käytännössä olla karkottamisperusteena. Toisin kuin kolmannen maan kansalaisilla, EU-kansalaisilla ja perheenjäsenillä Suomessa oleskelun aika vaikuttaa suoraan karkottamisperusteeseen ja siihen vaadittavien rikosten vakavuuteen. Yli 10 vuotta oleskelleiden osalta on asetettu nimenomainen raja: rikoksesta säädetyn vähimmäisrangaistuksen tulee olla vähintään vuosi vankeutta. Tämä toteutuu esimerkiksi raiskauksen, mutta ei lapsen seksuaalisen hyväksikäytön kohdalla.

Asiaan liittyvistä kansainvälisistä velvoitteista

Palautuskielto

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (10.12.1948) 14 artiklan mukaan jokaisella henkilöllä on vainottaessa oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa. Suomi on sitoutunut pakolaisten oikeudellista asemaa koskevan vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen ja vuoden 1967 pöytäkirjan mukaisesti olemaan palauttamatta pakolaisia vainottaviksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. 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. Lainkohdan mukaan ketään ei saa käännyttää, 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 eikä siitä voida poiketa, vaikka palautettava henkilö olisi syylistynyt vakaviin rikoksiin, jos palauttaminen johtaisi säännöksissä tarkoitetun kohtelun vaaraan. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan ehdoton luonne estää poikkeamisen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä palautuskielto on johdettu sopimuksen 3 artiklasta. Kiellon rikkominen voi tapahtua joko niin, että kohdemaassa vallitsevat kyseessä olevaan henkilöön nähden 3 artiklassa tarkoitetut olosuhteet tai niin, että itse maasta poistamisen täytäntöönpano eli henkilön siirtäminen saa aikaan tällaiset olosuhteet.

Kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla mahdollisuus palata kotimaahan tutkitaan jo siinä vaiheessa, kun ratkaistaan kansainvälisen suojelun tarve. Silloin, kun kyse ei ole kansainvälistä suojelua saaneesta tai hakevasta henkilöstä, palautuskielto estää vain harvoin maasta poistamisen. Palautuskielto kuitenkin huomioidaan kaikissa tilanteissa, ja jos sen tarkoittama tilanne on käsillä, se muodostaa ehdottoman esteen maasta poistamiselle.

Perhe- ja yksityiselämän suoja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa

Perhe- ja yksityiselämää suojataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Artikla itsessään ei takaa ulkomaalaiselle oikeutta oleskella Suomessa, mutta voi rajoittaa valtion oikeutta puuttua alueellaan vietettävään perhe-elämään.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen käytännön mukaan perhe-elämän viettäminen ei missään tilanteessa anna ehdotonta suojaa maasta poistamiselta, vaan siihen voidaan puuttua riittävän vakavien rikosten ollessa kyseessä, mukaan lukien seksuaalirikokset. Kyse on tässäkin kokonaisharkinnasta, jossa huomioidaan yhtäältä ulkomaalaisen siteet ja tilanne ja toisaalta rikoksen/rikosten laatu ja vakavuus.

Lisäksi, vaikka maasta poistettavalla ei olisi perhettä, myös yksityiselämän suojalla (maassa pitkään oleskelleen ulkomaalaisen sosiaalisilla siteillä yhteiskuntaan) voi olla merkitystä maastapoistamistapauksissa.

Yleissopimus lapsen oikeuksista

Lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Kansainvälistä suojelua saaneista henkilöistä

Pakolaisasemaa ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja peruuttamista koskevat säännökset ovat ulkomaalaislain 107 § ja 108 §:ssä. Kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla maasta poistaminen on aina riippuvainen yllä mainitusta palautuskiellosta ja voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti siitä, onko mahdollisuutta joko lakkauttaa tai peruuttaa kansainvälistä suojeluasemaa.

Voimassa oleva määritelmädirektiivi mahdollistaisi kansainvälisen suojeluaseman poistamisen tietyissä tilanteissa rikos- ja turvallisuusperusteilla.

Suomi ei kuitenkaan ole implementoinut kansalliseen lainsäädäntöön tätä koskevaa määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohtaa. Käytännössä suojeluasemaa ei nykyisin voida lakkauttaa rikosten tai turvallisuuteen liittyvien syiden perusteella.

Mikäli henkilö on kansainvälisen suojelun tarpeessa, ei maasta poistaminen Suomesta tehdystä rikoksesta riippumatta ole mahdollista. Henkilö voidaan ulkomaalaislain 88 § 2 momentissa säädetyillä perusteilla poissulkea toissijaisesta suojelusta, jolloin hän ei saa suojeluasemaa eikä siihen perustuvaa oleskelulupaa, mutta palautuskielto estää näissäkin tapauksissa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevan henkilön palauttamisen. Henkilölle myönnetään tässä tilanteessa tilapäinen oleskelulupa ulkomaalaislain 89 §:n perusteella.

Kansalaisuuden hakemisesta

Kansalaisuuslaissa (359/2003) säädetään niistä edellytyksistä, joiden nojalla henkilö saa, säilyttää tai menettää Suomen kansalaisuuden sekä noudatettavasta menettelystä.

Kansalaisuuslain 13 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyt nuhteettomuusedellytyksen mukaan yhtenä edellytyksenä kansalaisuuden myöntämiselle on, että henkilö ei ole syylistynyt muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon. Nuhteettomuusedellytyksestä poikkeamisesta säädetään lain 19 §:ssä ja 19 a §:ssä odotusajan määräytymisestä. Jos kansalaisuushakemus hylätään nuhteettomuusedellytyksen perusteella, hakijalle voidaan määrätä odotusaika, jona häntä ei kansalaisteta ilman perusteltua syytä. Odotusaika on laissa sidottu rangaistuslajiin eli sen pituus riippuu siitä, onko tuomittu sakkoa, ehdollista vai ehdotonta vankeutta.

Nuhteettomuusedellytyksestä voidaan poiketa, jos hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen arvioinnin perusteella nuhteettomuusedellytyksestä sille on perusteltu syy. Arvioinnissa otetaan huomioon erityisesti rikoksesta tai rikoksista kulunut aika; teon laatu ja teosta tuomitun rangaistuksen ankaruus; sekä onko hakija syylistynyt toistuvasti rangaistaviin tekoihin.

Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset samoin kuin seksuaalirikokset otetaan nuhteettomuusedellytyksen arvioinnissa huomioon. Vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan näistä teoista saatu rangaistus johtaa usein kielteiseen päätökseen, vaikka teosta saatu rangaistuksen mukainen odotusaika olisikin jo kulunut.

Maahanmuuttoviraston päätöksistä

Vuonna 2019 rikosperusteisia karkottamisasioita tuli vireille 276 kappaletta.

Vuonna 2019 Maahanmuuttovirasto teki 124 päätöstä rikosperusteisesta karkottamisesta. Vain muutama näistä tuli vireille Maahanmuuttoviraston omasta aloitteesta ja suurin osa poliisin tai Rajavartiolaitoksen esityksestä. Lähes kaikki karkottamispäätökset (1839 kappaletta), jotka tehtiin puuttuvan

oleskeluoikeuden perusteella, tulivat vireille Maahanmuuttoviraston omasta aloitteesta.

Vuonna 2018 virasto teki 95 päätöstä rikosperusteisesta karkottamisesta ja vuonna 2017 100 kappaletta.

Vuonna 2019 Maahanmuuttovirasto teki 104 kielteistä kansalaisuuspäätöstä sillä perusteella, ettei nuhteettomuusedellytys täytynyt, vuonna 2018 154 ja vuonna 2017 186 kappaletta.

Yhteenvetoa nykytilanteesta

Rikosliitännäisen käännyttämisen ja karkottamisen edellytykset eivät ole erityisen korkealla, jos tarkastellaan vain ulkomaalaislain 148 §:n ja 149 §:n mukaisia perusteita.

Käännyttämisen osalta ulkomaalaislain 148 § 1 momentin 9 kohdassa ei aseteta muodollisia edellytyksiä tuomioon johtaneen rikoksen vakavuudelle ja saman momentin 1 kohdan (11 § 1 mom. 5 kohdan kautta) ja 8 kohdan nojalla pelkkä rikosepäily voi olla käännyttämisperuste.

Rikosperusteiset karkottamiset perustuvat lähes aina ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2 kohtaan. Edellytyksenä on tällöin rikostuomio tai -tuomiot, joiden lainvoimaisuutta ei vaadita. Lisäksi vaatimuksena on joko se, että teoreettinen enimmäisrangaistus rikoksesta on vähintään yksi vuosi vankeutta, tai se, että rikoksia on useampia kuin yksi. Tuomitulla rangaistuksella ei ole merkitystä, vaikka kokonaisharkintaan se voi vaikuttaa. Erityisen vakavia rikoksia ei edellytetä. Esimerkiksi yksittäinen pahoinpitely tai varkaus riittää, ja lisäksi periaatteessa mitkä tahansa rikokset, joita on useampi kuin yksi. Momentin 3 kohta myös periaatteessa mahdollistaa rikosperusteisen karkottamisen silloinkin, kun mainitut edellytykset eivät täyty. Kohta voi yksin toimia karkottamisperusteena vain harvoin (esimerkkinä ulkomailla tehdyt vakavat rikokset). Tyypillisesti 3 kohtaa käytetään perusteena yhdessä 2 kohdan kanssa silloin, kun rikoksessa on muiden turvallisuutta vaarantavia piirteitä.

Keskeinen kysymys päätösharkinnassa yleensä on, onko maasta poistamiselle ulkomaalaislain 6 §, 66 a §, 146 § ja/tai EIS 8 artiklasta johtuvia painavampia vastasyitä karkottamiselle kuin karkottamisperusteet eli rikos ja sen ulkomaalaislain 146 §:n mukaiset erityispiirteet: teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara. Punninnassa monia seksuaalirikoksia kuten raiskausta tai lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä pidetään lähtökohtaisesti vakavina ja ainakin yksityistä turvallisuutta vahingoittavina rikoksina, joiden perusteella voidaan puuttua Suomessa oleskeluun ja perhe-elämään. Jos tällaiseen rikokseen syyllistytään jo ennen ensimmäisen oleskeluluvan myöntämistä, on käytännössä hyvin todennäköistä, että lupaa ei myönnetä ja ulkomaalainen käännytetään.

Palautuskielto muodostaa tällaisesta punninnasta eroavan näkökohdan. Sen olemassaolo estää maasta poistamisen aina, riippumatta maasta poistamista puoltavista seikoista.

Karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa koskevaa ulkomaalaislain 200 §:ää muutettiin vuoden 2019 alusta alkaen siten, että jos karkottamispäätös on

tehty rikosperusteella, se voidaan panna täytäntöön 30 päivän kuluttua päätöksen tiedoksiannosta, ellei hallinto-oikeus toisin määrää. Käytännössä rikosperusteella tehty karkottamispäätös on siis mahdollista panna täytäntöön huomattavasti nopeammin kuin muulla perusteella tehty karkottamispäätös, jonka täytäntöönpano edellyttää aina vähintään, että hallinto-oikeus on ratkaissut asian.

Yhteenvedona voidaan todeta, että seksuaalirikoksiin syyllistyneitä ulkomaalaisia voidaan poistaa ja poistetaan maasta nykyisinkin voimassaolevan lainsäädännön perusteella. Lisäksi kansalaisuuslain perusteella kansalaisuushakemukseen voidaan tehdä kielteinen päätös, jos nuhteettomuusedellytykset ei täyty.

Aloitteesta

Aloitteessa käytetään termiä *seksuaalirikokset* määrittelemättä asiaa tarkemmin. Seksuaalirikokset käsittävässä rikoslain 20 luvussa on erilaisia, vakavuusasteeltaan sekä rangaistusasteikoltaan eriasteisia rikoksia, joita on vaikea käsitellä yhtenä kokonaisuutena. Yksittäisen rikoksen piirteet voivat vaihdella tietyn rikosnimikkeen sisälläkin ja myös yksittäisen rikoksen teonkuvaukseen liittyvät seikat voidaan huomioida kokonaisharkinnassa.

Suurin osa 20 luvun rikoksista lähtökohtaisesti täyttää rikosperusteista karkottamista koskevan ulkomaalaislain 149 § 1 momentin 2 kohdan muodollisen edellytyksen eli niiden rangaistusmaksimi on vähintään vuosi vankeutta. Käännyttämisten osalta vain harvoin on käsillä tilanne, jossa ei olisi lain mukaista käännyttämisperustetta, vaikka olisi uskottava epäily tai tuomio rikoslain 20 luvun mukaisesta rikoksesta.

Maahanmuuttovirasto pitää ongelmallisena, että aloitteessa ei huomioida eroja erilaisten seksuaalirikosten välillä eikä siinä ole perusteltu tarkemmin, miksi juuri seksuaalirikokset aiheuttaisivat automaattisen maasta poistamisen. Aloitteessa on jätetty huomiotta muut vakavuudeltaan vastaavat tai vakavammat rikokset. Esimerkiksi seksuaalisesta ahdistelusta (RL 20:5) voidaan tuomita sakkoa tai enintään 6 kuukautta vankeutta. Tällaiseen rikokseen syyllistymisestä seuraisi aloitteen mukaan automaattinen maasta poistaminen. Toisaalta vastaavaa menettelyä ei ilmeisesti haluttaisi sovellettavaksi esimerkiksi tai henkeen ja terveyteen kohdistuviin rikoksiin, kuten murhaan (RL 21:2), joka on huomattavasti vakavampi, törkeä rikos, ja josta voidaan tuomita vain elinkautinen vankeustuomio. Maahanmuuttovirasto pitää ehdotusta ongelmallisena ainakin suhteellisuusperiaatteen kannalta.

Vielä ongelmallisempi aloite on sitä kannalta, että maasta poistamisesta aloitteen perusteella ilmeisesti haluttaisiin ulkomaalaisen henkilökohtaisesta tilanteesta ja muista tapauskohtaisista seikoista riippumaton automaatio tietynlaisesta rikoksesta saadun tuomion, ellei pelkän epäilyn, jälkeen. Tällainen ilman kokonaisharkintaa tehtävä karkottamispäätös voisi tulla ehdotuksen perusteella sovellettavaksi esimerkiksi sellaisiin henkilöihin, jotka ovat syntyneet Suomessa tai ovat tulleet maahan hyvin varhaisessa vaiheessa lapsuuttaan. Tällainen henkilö ei välttämättä osaa kansalaisuusvaltiossaan puhuttua kieltä, ei tunne kulttuuria eikä hänellä ole minkäänlaisia siteitä kyseiseen valtioon. Tällaisten siteiden puute voi olla suorassa yhteydessä

valtiossa elämisen edellytyksiin. Lain muuttaminen tähän suuntaan on poliittinen päätös, mutta vastaan tulisivat lausunnossa edellä mainitut kansainväliset velvoitteet ja Suomen perustuslaki. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 8 artiklasta johtuvat, kaikkia maasta poistamisia potentiaalisesti koskevat rajoitukset eivät mahdollista automaattiseen maasta poistamiseen perustuvaa järjestelmää ilman, että valtio ilmeisellä tavalla rikkoo niiden mukaisia velvoitteitaan. Tietyissä erityistilanteissa myös EU-oikeudesta seuraa rajoituksia Suomen valtion harkintavaltaan.

Kansalaisuuden hakemisen osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, ettei toimivaltainen viranomainen, tässä tapauksessa Maahanmuuttovirasto, voi ennalta estää tiettyjä henkilöitä jättämästä hakemusta. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeisiin. Viranomaisella on ratkaisupakko sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, joka on pantu vireille asianmukaisesti. Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. Päätös asian saattamisesta vireille on hakijan itsensä, ei viranomaisen. Haetun asian, esimerkiksi kansalaisuuden, edellytykset tutkitaan vasta asian vireillepanon jälkeen. Lain muuttaminen niin, että edes hakeminen ei olisi mahdollista, olisi ongelmallinen ainakin perustuslain ja hyvän hallinnon takeiden kannalta. Ehdotettu menettely poikkeaisi merkittävästi nykymenettelyistä hallintoasioissa ja sen käytännön toteutukseen liittyisi useita eri ongelmia. Kansalaisuushakemukseen voidaan nykyisinkin tehdä kielteinen päätös sillä perusteella, ettei nuhteettomuusedellytys täyty.

Ulkomaalaislain mukaan karkottaminen johtaa oleskeluluvan raukeamiseen, joten erilliselle oleskeluluvan peruuttamiselle ei Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan ole lainsäädännöllistä tarvetta.

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpano kuuluu poliisille ja rajaviranomaiselle. Maahanmuuttovirasto ei näe lainsäädännöllistä tarvetta sille, että Maahanmuuttovirasto etukäteen määräisi karkotuksen ajankohdan.

Ylijohtaja

Jaana Vuorio

Tulosalueen johtaja

Jaakko Purontie

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 07.02.2020 klo 16:42. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.



Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service