Hallintovaliokunta

Lausuntopyyntönne 17.5.2016, KAA 4/2015

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO

Hallintovaliokunta on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta asiantuntijalausuntoa käsitelläkseen kansalaisaloitetta rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamisesta. Lisäksi Hallintovaliokunta on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta tilastotietoja käännyttämisistä ja karkottamisista eri perusteilla sekä myös tapauksista, joilla käännyttäminen tai karkottaminen on estynyt palautuskiellon perusteella tai muulla perusteella. Muut karkottamisen estäneet perusteet on vielä pyydetty yksilöimään.

Nykytilan kuvaus

Käsitteet

Ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetään, millä edellytyksillä ulkomaalaisella on oikeus saapua Suomeen ja oleskella Suomessa. Maasta poistaminen edellyttää ulkomaalaista koskevan pääsyn epäämis-, käännyttämis- tai maasta karkottamispäätöksen tekemistä ja sen täytäntöönpanoa. Pääsyn epäämisellä tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännöstön 13 artiklassa. Käännyttämisellä tarkoitetaan maahantulon estämistä rajalla muutoin kuin epäämällä pääsy maahan Schengenin rajasäännöstön nojalla sekä maahan jo viisumilla tai viisumivapaasti saapuneen ulkomaalaisen poistamista maasta. Karkottaminen on menettely, jossa oleskeluluvalla maassa oleskeleva ulkomaalainen poistetaan maasta. Maasta poistamismenettelynä on karkottaminen myös silloin, kun oleskeluluvan voimassaolo on päättynyt ja ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa.

Toimivaltajako maasta poistamisasioissa

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

Maahantulokielto

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi pääsyn epäämis- ja käännyttämispäätöksen yhteydessä määrätä maahantulokiellon enintään kahdeksi vuodeksi. Pidemmän

PL 18, 00581 Helsinki
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720

PB 18, 00581 Helsingfors
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720

P.O. Box 18, FI-00581 Helsinki, Finland
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

maahantulokiellon määräämistä varten mainittujen viranomaisten on tehtävä esitys Maahanmuuttovirastolle, joka tekee päätöksen asiassa.

Pääsyn epäämis-, käännyttämis- ja maasta karkottamispäätöksen yhteydessä ulkomaalainen voidaan määrätä koko Schengen-aluetta tai vain Suomea koskevaan maahantulokieltoon. Maahantulokielto koskee aina lähtökohtaisesti koko Schengen-aluetta, ellei ole erityisiä syitä määrätä sitä kansallisena tai ellei maasta poistettava henkilö ole unionin kansalainen.

Palautuskielto

Ulkomaalaislaissa keskeiset säännökset maasta poistamisasioissa sisältyvät 9 ja 10 lukuun. Muutoksenhausta ja päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään ulkomaalaislain oikeusturvaa koskevassa 13 luvussa. Ulkomaalaisasioissa on huomattava EU-säännösten vaikutukset myös siltä osin kuin on kyse kansallisella lainsäädännöllä täytäntöön pannuista direktiiveistä sekä asetuksista.

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 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.”

Ehdoton palautuskielto vaikuttaa sekä maasta poistamispäätöstä harkittaessa että maasta poistamispäätösten täytäntöönpanossa. 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. Palautuskielto otetaan maasta poistamisen päätöksenteon lisäksi huomioon myös maasta poistamisen täytäntöönpanossa.

Ehdoton palautuskielto voi estää myös rikokseen syyllistyneiden ulkomaalaisten maasta poistamisen. Maasta poistaminen estyy palautuskiellon vuoksi, jos rikokseen syyllistyneet joutuisivat kotimaassaan vankilaan rikoksensa seurauksena ja kotimaan vankilaolosuhteita ulkomaalaisen kotimaassa pidetään niin huonoina, että kyseessä olisi epäinhimillinen kohtelu.

Joissakin tapauksissa maasta poistettavan henkilön terveydentila voi estää henkilön palauttamisen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla asettaa sopimuksen jäsenvaltiolle velvoitteen olla palauttamatta ketään maahan, jossa henkilö saattaisi joutua 3 artiklan mukaisiin olosuhteisiin. Rikoksiin syyllistynyttäkään henkilöä ei siten voida poistaa Suomesta, jos hän olisi kotimaassaan vaarassa joutua 3 artiklan ja ulkomaalaislain 147 §:n mukaisiin olosuhteisiin.

Kokonaisharkinta

Ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetään pääsyn epäämistä, käännyttämistä 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, käännyttäminen tai maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä maahantulokielto perustuisi 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.

Rikokset maasta poistamisperusteina

Perusteltu epäily rikoksiin syyllistymisestä ja rikostuomio Suomessa ovat käännyttämisperusteita:

Ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 8 kohta: ”hänen voidaan tuomitun vankeusrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikokseen, josta on Suomessa säädetty vankeusrangaistus, tai epäillä syyllistyvän toistuvasti rikoksiin”.

Ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 9 kohta: ”hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa oleskelunsa aikana”.

Ulkomaalaisen voidaan perustellusti epäillä syyllistyvän rikoksiin Suomessa esimerkiksi silloin, jos hänen hallussaan on sellaisia varusteita ja välineitä, joita voidaan vallitsevissa olosuhteissa arvioida käytettävän pääasiassa rikoksentekovälineinä ja kyseisten välineiden hallussapito hyväksyttävässä tarkoituksessa ei ole perusteltavissa.

Jos käännyttämisen perusteena on rikostuomio, ulkomaalaiselle määrätään lähtökohtaisesti yli kaksi vuotta voimassa oleva maahantulokielto. Maahanmuuttovirasto on ohjeistanut rikosperusteisten maahantulokieltojen ohjeellisista pituuksista eri rikostyypeittäin.

Maasta voidaan ulkomaalaislain 149 §:n perusteella karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen, jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta, taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin (2 kohta) tai joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle (3 kohta).

Karkottamisen kokonaisharkintaa rikosperusteella tehtäessä 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.

Rikostuomion ei edellytetä olevan lainvoimainen, jotta rikosperustetta voidaan soveltaa karkottamisharkinnassa.

Kansainvälistä suojelua saaneen maasta poistaminen

Pakolaista ei saa rikosperusteisestikaan 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 kuitenkin huomioitava, ettei kansainvälisen suojelun saaminen Suomesta sinällään estä tekemästä karkottamispäätöstä suojelua saaneelle ulkomaalaiselle. Vakaviin rikoksiin syyllistyneitä kansainvälistä suojelua saaneita ulkomaalaisia pyritään karkottamaan, jos se kokonaisharkinnassa arvioidaan perustelluksi eikä palautuskielto estä maasta poistamista. Myös henkilön pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun aseman lakkauttaminen arvioidaan karkottamisasian yhteydessä.

Unionin kansalaisen ja toisen pohjoismaan kansalaisen maasta poistaminen

Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan sekä näiden perheenjäsenten ja muiden omaisten maasta poistamisen edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 10 luvussa. Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä, joka täyttää muut ulkomaalaislain 10 luvussa mainitut oleskelun ja maahantulon edellytykset, voidaan poistaa jäsenvaltion alueelta tai hänen maahantulonsa voidaan evätä yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Kynnys unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan maasta poistamiselle on myös rikosperusteella korkeammalla kuin kolmannen valtion kansalaisella.

Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä saa pysyvän oleskeluoikeuden sen jälkeen, kun hän on oleskellut Suomessa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta. Pysyvän oleskeluoikeuden saamisen jälkeen unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan karkottaa ainoastaan, mikäli siihen on yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviä vakavia syitä. Unionin kansalainen, joka on laillisesti oleskellut maassa edelliset kymmenen vuotta, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä. Pakottavaksi syyksi katsotaan se, että unionin 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.

Jos Pohjoismaan kansalainen on oleskellut maassa yli viisi vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä ja, jos oleskelu on kestänyt yli 10 vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Maasta poistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus on lähtökohtaisesti sidottu päätöksen lainvoimaisuuteen. Muiden kuin kansainvälistä suojelua hakevien käännyttämispäätökset voidaan kuitenkin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Kansainvälistä suojelua hakeneiden käännyttäminen voidaan panna täytäntöön heti hallinto-oikeuden hylättyä valituksen, ellei Korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Huomiot kansalaisaloitteen ehdotuksiin

Kansalaisaloitteessa ei ole huomioitu nykyään kokonaisharkinnassa huomioon otettavia seikkoja maasta poistamiseen tai siitä pidättäytymiseen vaikuttavina perusteina. Jos maasta poistamisen perusteena olisi vain yksittäinen rikos ja arvio sen törkeydestä, ei tällöin otettaisi huomioon lainkaan henkilön muita olosuhteita ja maasta poistamisen vaikutusta esimerkiksi lapsen etuun tai perhe-elämän suojaan. Ääritapauksessa siis yksittäinen ehdolliseen vankeusrangaistukseen johtanut teko johtaisi 20 vuotta Suomessa työskennelleen henkilön perheen jäämistä vaille aviopuolisoa ja vanhempaa. Kansainvälistä suojelua Suomessa saaneen henkilön maasta poistaminen kansalaisaloitteen ehdotuksen mukaisesti voisi johtaa heikkoihin selviytymisedellytyksiin kotimaassa esimerkiksi silloin, jos kansainvälistä suojelua saanut on tullut Suomeen hyvin nuorena eikä hän osaa kansalaisuusvaltionsa kieltä tai tunne sen kulttuuria.

Kansainvälistä suojelua Suomesta saaneen ulkomaalaisen karkottamiselle ei välttämättä ole edes tosiasiallisia edellytyksiä. Henkilö on voinut syntyä kansalaisuusvaltionsa ulkopuolella eikä kansalaisuusvaltiolla ole välttämättä lainkaan tietoa henkilöstä. Esimerkiksi Irakissa pakolaisleirillä syntynyt Iranin kansalaisten lapsi ei yleensä ole iranilaisten viranomaisten tiedossa, vaikka henkilö Suomessa rekisteröidään iranilaiseksi.

Kansalaisaloitteessa ei ole huomioitu nykyään maasta poistamisharkintaan vaikuttavia ulkomaalaisen kansalaisuusvaltion merkitystä eikä maassa oleskelun keston vaikutusta. Kolmannen valtion, unionin kansalaisen ja toisen pohjoismaan kansalaisen maasta poistamista sääntelevät osin ylikansalliset säädökset. Näiden mukaan esimerkiksi unionin kansalaisen maasta poistaminen on vapaan liikkuvuuden direktiivin perusteella rajoitetumpaa kuin kolmannen valtion kansalaisen. Tällä hetkellä myös maassa oleskelun pituus vaikuttaa mahdollisuuksiin poistaa ulkomaalainen maasta rikosperusteella. Varsinkin mahdollisuuksiin poistaa maasta unionin kansalainen tai toisen pohjoismaan kansalainen vaikuttaa hänen maassa oleskelunsa pituus.

Kansalaisaloitteessa ehdotettua menettelytapaa edistettäessä kannattaisi pohtia mahdollisuutta antaa käräjäoikeudelle toimivalta päättää maasta poistamisesta rikoksesta tuomiota antaessaan. Tällä tavoin keskitettäisiin päätöksentekoa eikä maasta poistamisasia tulisi lainkaan Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi.

Kansalaisaloitteessa ei ole huomioitu nykytilan mahdollisuutta käännyttää ulkomaalainen jo rikosepäilyn perusteella. Jos tämä mahdollisuus poistettaisiin kansalaisaloitteen ehdotuksia edistettäessä, viivästyttäisi tuomion edellyttäminen käännyttämispäätöksen tekomahdollisuutta.

Maahan tulleiden ja maahan tuloa harkitsevien ulkomaalaisten sekä suomalaisten käsityksiin rikosten vaikutuksista oikeuteen oleskella maasta voitaisiin vaikuttaa myös tiedottamalla. Tähän mennessä maasta poistamismahdollisuudesta rikoksiin syyllistymisen perusteella ei ole tiedotettu tai muutoin viestitty julkisuudessa niin paljon kuin olisi ollut mahdollista. Tiedottaminen voisi nykysäännöstenkin voimassa ollessa olla yksinkertaisempaa ja suoraviivaisempaa kuin avata kokonaisharkinnassa huomioon otettavat juridiset yksityiskohdat. Tiedottamisen pääviesti voisi olla se, että rikoksiin syyllistyminen voi johtaa ja vakavien rikosten kohdalla useimmiten myös tulee johtamaan ulkomaalaisen maasta poistamiseen.

Lukumäärätietoja

Maahanmuuttoviraston tekemät karkottamispäätökset

vuosi	karkottamisesityket	päätös: ei karkoteta	päätös: karkoteta an	karkotuspäätöksistä rikosperusteisia	karkotuspäätöksistä luvaton oleskelu - perusteisia
2013	442	107	273	89	184
2014	418	138	258	72	186
2015	380	112	279	93	186
2016 1-4	260	31	81	37	44

Vuodelta 2016 on kerätty lukumäärätiedot huhtikuun loppuun asti.

Yleensä ei karkoteta -päätös Maahanmuuttovirastossa tehdään muulla perusteella kuin palautuskiellon perusteella. Palautuskiellon käytön rajalliseen käyttöön päätösperusteena vaikuttaa myös esityksiä karkottamisiksi tekevien poliisin ja rajatarkastusviranomaisen osaaminen ja kokemus tunnistaa tapaukset, joissa palautuskielto estää maasta poistamisen. Näissä tilanteissa viranomaiset eivät edes tee esitystä karkottamisesta Maahanmuuttovirastolle.

Yleensä ei karkoteta -päätöksen peruste on ollut se, etteivät karkottamisen edellytykset täyty kokonaisharkinnassa. Rikosperusteisissa asioissa tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei rikoksen vakavuus ole sellaisessa suhteessa oleskelun kestoon ja muihin karkottamista vastaan puhuviin seikkoihin, että henkilö tulisi karkottaa. Ei karkoteta -päätöksiä tehdään myös tilanteissa, joissa ulkomaalaiselle on muodostunut uusi oleskelulupaperuste esimerkiksi työpaikan saamisen tai perhesuhteen perusteella.

Maahanmuuttoviraston tekemät käännyttämispäätökset

vuosi	yhteensä	tp-liit.	ole-liit.	esityksestä tehdyt	käännytetään yjt-perusteella

				päätökset	
2013	3677	2045	787	776	703
2014	3370	2101	462	742	682
2015	5789	4375	749	565	507
2016 1-4	5174	4792	219	139	125

Vuodelta 2016 on kerätty lukumäärätiedot huhtikuun loppuun asti.

tp-liit. = Käännyttämispäätökset, jotka tehty kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä.

ole-liit. = Käännyttämispäätökset, jotka tehty kielteisen muussa kuin turvapaikka-asiassa tehtävän oleskelulupapäätöksen yhteydessä.

yjt = yleinen järjestys ja turvallisuus

Ylijohtaja Jaana Vuorio

Ylitarkastaja Kaj Välimäki

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 24.05.2016 klo 10:48. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Hallintovaliokunta, HaV@eduskunta.fi

Tiedoksi Maahanmuuttovirastossa

- apulaispäällikkö
- hallintopalveluiden johtaja
- maahanmuuttoyksikön johtaja
- oikeus- ja maatietoyksikön johtaja
- turvapaikkayksikön johtaja