Olli Mäenpää
13.2.2020

Hallintovaliokunnalle

Kansalaisaloite: Seksuaalirikoksesta Suomessa tuomitun oleskeluluvan peruuttaminen ja karkoitus (KAA 5/2019 vp)

Aloitteen sisältö

Aloitteessa ehdotetaan lainvalmisteluun ryhtymistä ja/tai ulkomaalaislain muuttamista siltä osin kuin se vaatii muutosta. Suomessa seksuaalirikoksen tehnyt ja siitä tuomitun on menetettävä automaattisesti jo olemassa oleva oleskelulupa ja maahanmuuttovirastolla on lupa karkoittaa tuomittu välittömästi.

Oleskeluluvan välitön menettäminen

Oleskeluluvan myöntämisestä ja peruuttamisesta päättää ulkomaalaislain 67 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto. Oleskeluluvan peruuttamisen perusteet määritellään lain 58 ja 58 b §:ssä.

Oleskeluluvan välitön menettämistä koskeva ehdotus tarkoittanee sitä, että tuomioistuimen päätös samalla sisältäisi hallinnollisessa menettelyssä myönnetyn luvan menettämisseuraamuksen. Toimivaltasäännös, jonka mukaan yleinen tuomioistuin voisi asiallisesti kumota hallintoviranomaisen tekemän päätöksen, olisi poikkeuksellinen. Jos perustuslain 21 §:ssä tarkoitetut hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet voidaan turvata päätöksenteossa, tällainen menettely on kuitenkin mahdollinen.

Hallintopäätöksellä myönnetyn edun, kuten oleskeluluvan, automaattinen peruuttaminen edellyttää joka tapauksessa hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden mukaista harkintavallan käyttöä. Tällaisessa päätöksenteossa on otettava huomioon muun muassa suhteellisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Automaattinen peruuttaminen saattaisi olla tältä kannalta ongelmallinen, jos henkilön menettelyn vakavuutta ei voitaisi lainkaan ottaa huomioon päätöksenteossa.

Tuomitun välitön karkottaminen

Kun arvioidaan Maahanmuuttovirastolle säädettävää toimivaltaa karkottaa seksuaalirikoksesta tuomittu henkilö välittömästi, on otettava perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sisältyvä karkottamista rajoittava palautuskielto: ”Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.” Perustuslain 9 §:n 4 momentin

esitöissä säännöksellä todetaan olevan asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (HE 309/1993 vp, s. 52).

Palautuskielto perustuu myös Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. Palauttamista koskevassa päätöksenteossa on noudatettava palautuskieltoa EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden velvoitteiden mukaisesti. On keskeistä, että palauttaminen on mahdollista turvallisuutta tai yhteiskuntaa uhkaavissa äärimmäisissä tilanteissa jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden ja yhteiskunnan suojelemiseksi, jos kyseiset velvoitteet eivät sitä kiellä (PeVL 20/2017 vp, s. 3).

Keskeinen merkitys palautuskiellon määrittelyssä on Geneven pakolaisyleissopimuksen (SopS 77/1968) 33 artiklalla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 3 artiklalla sekä Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 7 artiklalla. Lisäksi ns. kidutusyleissopimuksen (SopS 60/1989) 3 artikla sisältää kidutusta koskevaa vaaraa koskevan palauttamiskiellon.

Pakolaisyleissopimuksen 33 artiklan mukaan pakolaista ei saa karkottaa tai palauttaa 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 palautus on kuitenkin mahdollinen, jos on perusteltua aihetta olettaa, että pakolainen on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle, tai hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja hän on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa. Perustuslain 9 §:n 4 momentin sisältämä palautuskielto on kuitenkin tältä osin tiukempi kuin pakolaisyleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan kielto (ks. HE 28/2003 vp, s. 208; HaVM 4/2004 vp).

Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä nimenomaista palautuskieltoa määrittelevää artiklaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on kuitenkin yleisesti todennut, että sopimusvaltioilla on kansainvälisten sitoumustensa puitteissa oikeus valvoa ja säännellä ulkomaalaisten maahantuloa, maassa oleskelua ja maasta karkottamista (esim. Hirsi Jamaa and Others v. Italy, EIT 2012, § 113; Üner v. the Netherlands, EIT 2006, § 54; F.G. v. Sweden, EIT 2016, § 111). Non-refoulement -periaatteen tärkeys on myös tunnustettu useissa ihmisoikeustuomioistuimen tuomioissa.

Vaikka nimenomaista palautuskieltoa ei sisälly Euroopan ihmisoikeussopimukseen, sopimuksen johdannossa määriteltyjen perusarvojen kannalta olisi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvion mukaan tuskin kuitenkaan yhteensopivaa, jos sopimusvaltio karkottaisi henkilön toiseen valtioon tietäen, että seurauksena karkotuksesta olisi kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (Mamatkulov and Askarov v. Turkey, EIT 2005, § 68; Soering v. the United Kingdom, EIT 1989, § 88). Tällainen karkotus voi olla ristiriidassa oikeutta elämään turvaavan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kanssa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla viittaa siihen, että sopimusvaltiolla on velvollisuus olla karkottamatta henkilöä tällaiseen valtioon (esim. Saadi v. Italy, EIT

2008, §§ 124-125). Suomen valtion menettelyä koskevassa tuoreessa ratkaisussaan (N.A. v. Finland, EIT 2019, 71-86 §) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi Suomen rikkoneen oikeutta elämään turvaavaa ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa, kun ulkomaalainen oli karkotettu Irakiin, jossa hänet pian karkotuksen jälkeen tapettiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteiden kannalta ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi pitänyt keskeisenä sitä, että sopimusvaltiossa on tehokkaat takeet, jotka suojaavat henkilöä mielivaltaiselta karkottamiselta (esim. M.S.S. v. Belgium and Greece, EIT 2011, § 286; Müslim v. Turkey, EIT 2005, §§ 72-76).

Palautuskielto merkitsee, että seksuaalirikoksesta tuomitun henkilön välitön karkotus ei perustuslain mukaan ole mahdollinen, jos häntä karkotuksen seurauksena uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Maahanmuuttoviraston on karkotuspäätösvaltaa käyttäessään joka tapauksessa arvioitava näiden perustuslaissa säädettyjen seurausten mahdollisuus. Tavallisella lailla ei ole mahdollista poiketa perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sisältyvästä karkottamista rajoittavasta kiellosta. Tältä kannalta arvioituna Maahanmuuttoviraston toimivalta karkottaa henkilö aina välittömästi seksuaalirikostuomion perusteella ei ilmeisesti takaisi myöskään riittävää oikeusturvaa ja menettelytakeita, jotka suojaisivat mielivaltaiselta karkottamiselta.