Janne Salminen 13.2.2020
Kirjallinen lausunto

Hallintovaliokunta

Asia: Seksuaalirikoksesta Suomessa tuomitun oleskeluluvan peruuttaminen ja karkotus (KAA 5/2019 vp)

1. Hallintovaliokunnan käsiteltävänä on ulkomaalaislainsäädäntöön kohdistuva kansalaisaloite. Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että valtioneuvosto ryhtyisi lainvalmisteluun sen varmistamiseksi, että seksuaalirikokseen Suomessa syyllistynyt menettäisi automaattisesti oleskelulupansa ja hänet voitaisiin karkottaa välittömästi. Aloitetta on perusteltu seksuaalirikosten aiheuttamalla turvattomuudella, kyseisten rikosten vakavuudella ja ulkomaalaisten tekemien seksuaalirikosten osuudella kaikista seksuaalirikoksista. Aloitteessa katsotaan, että karkotuksen tulisi seurata automaattisesti, jos henkilö on syyllistynyt rikokseen.

2. En tässä yhteydessä käsittele kansalaisaloiteinstituutiota sinänsä. Kansalaisaloitteiden sisällöllisen arvioinnin varalle on kuitenkin tiettyjä, myös perustuslaista ja eduskunnan työjärjestyksestä johtuvia edellytyksiä ja reunaehtoja, jotka tulevat relevanteiksi myös tämän asian yhteydessä. Hallintovaliokunta on omassa käytännössään todennut, että ”ollakseen hyväksyttävää ja legitiimiä lainsäädännön on – perustuipa se hallituksen esitykseen, kansanedustajien aloitteiseen tai kansalaisaloitteeseen – täytettävä tietyt oikeudelliset reunaehdot, jotka seuraavat perustuslaista, kansainvälisistä velvoitteista, lainsäädännön perusperiaatteista sekä oikeudenalakohtaisesta sääntelytraditiosta.” Se on katsonut, että nämä seikat koskevat niin aloitteen sisältöä kuin sen perusteluja vaikkakin niin, että kansalaisaloitteelle ei voi ”sisällön ja täsmällisyyden suhteen asettaa samoja edellytyksiä kuin asianmukaisen varsinaisen lainsäädäntöehdotuksen” sisällölle ja perusteluille (HaVM 8/2016 vp). Samoin on huomattava, että samalla kun perustuslakivaliokunta on korostanut, että kansalaisaloitteisiin tulee muun muassa eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti, se on myös painottanut, että niiden käsittely ei saa olla kritiikitöntä. Valiokunnan mukaan esimerkiksi selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on valiokunnan mielestä perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti saataisiinkin eduskunnassa vireille (PeVM 6/2011 vp).

3. Käsillä olevaa kansalaisaloitteeseen sisältyy paljon samoja piirteitä kuin kansalaisaloitteeseen rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamisesta (KAA 4/2015 vp). Hallintovaliokunta on antanut siitä mietinnön (HaVM 8/2016 vp).

4. Sanotussa mietinnössä lausuttu pitkälti edelleen, muutettavat muuttaen, koskee myös tätä kansalaisaloitetta ja sen arviointia. Aikaisempi kansalaisaloite koski rikoksesta tuomitun karkottamista. Käsillä oleva kansalaisaloite puolestaan koskee seksuaalirikoksesta tuomitun karkottamista.

5. Seksuaalirikokseen syyllistyneen ulkomaalaisten karkottaminen on nykyisellään mahdollista voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Taustalla on se ulkomaalaislainsäädännön lähtökohta, jonka mukaisesti maasta poistamisen tarkoituksena on estää niiden ulkomaalaisten maahantulo, joiden maahantulon edellytykset ovat puutteelliset, ja poistaa maasta ne ulkomaalaiset, jotka eivät täytä maassa oleskelun edellytyksiä (HE 28/2003 vp, s. 39). Mahdollinen maasta poistaminen tapahtuu karkottamalla tai käännyttämällä. Karkottamista tai käännyttämistä koskevassa päätöksessä ulkomaalaiselle voidaan myös määrätä maahantulokielto. Tässä aloitteessa on kysymys karkottamisesta.

6. Voimassa olevan ulkomaalaislain 149 §:n (565/2019) mukaan

> Maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut tai Suomen kansalaisuuden menettänyt ulkomaalainen:
> 1) joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa;
> 2) *jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin*;
> 3) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; taikka
> 4) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.
>
> *Maasta voidaan 1 momentin 2 kohdassa säädetyllä perusteella karkottaa myös ulkomaalainen, joka on jätetty syyntakeettomana rangaistukseen tuomitsematta rikoslain 3 luvun 4 §:n nojalla.*
>
> Pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa. Pakolaista ei saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan.
>
> Ulkomaalainen, jolle on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan karkottaa maasta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Jos karkotettavalla on pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvassa olevan merkinnän ja merkinnässä mainitulta jäsenvaltiolta pyydetyn vahvistuksen mukaisesti, hänet on karkotettava kyseiseen jäsenvaltioon. Pakolaisen saa kuitenkin karkottaa myös muuhun valtioon siten kuin 3 momentissa säädetään.

7. Ulkomaalaislain 149.1 §:n 2 kohdassa tarkoitettu niin sanottu rikosperusteinen karkottaminen siis edellyttää, että ulkomaalainen henkilö on tuomittu rikoksesta rangaistukseen.

Säännös ei edellytä sitä, että tuomio olisi lainvoimainen (HE 28/2003 vp, s. 211).

Kuten säännöksen sanamuodosta havaitaan, sääntely on rikoksen osalta sidottu rikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen kestoon. Säännöksen mukaan se on vähintään yksi vuosi vankeutta. Kysymyksessä on abstrakti edellytys sikäli, että kyseiselle henkilölle nimenomaisesti tuomitun rangaistuksen ei kuitenkaan tarvitse tätä edellytystä ylittää.

Edellytys täyttyy siis myös silloin, kun henkilö on tuomittu esimerkiksi sakkorangaistukseen, kun se on tuomittu rikoksesta, josta laissa säädetty enimmäisrangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta. Huomiota kiinnitetään siis rikoslajikohtaiseen enimmäisrangaistukseen, ei siihen, mikä rangaistus yksilölle on rikoksesta langetettu.

Säännöksen 2 kohdassa tarkoitetun toistuvan rikoksiin syyllistymisen osalta lainsäädännössä ei ole määritelty enimmäisrangaistusta koskevaa vaatimusta. Tällaisessa toistuvan rikollisuuden tapauksessa mitkä tahansa tuomitut rikokset tulevat karkottamisen perustana kysymykseen.

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet ovat ulkomaalaislain 168 §:ssä. Pohjoismaan kansalaisen karkottamista koskevat säännökset ovat lisäksi ulkomaalaislain 169 §:ssä.

8. Lisäksi ulkomaalainen voidaan ulkomaalaislain 148.1 §:n 8 kohdan mukaan käännyttää, jos hänen voidaan tuomitun vankeusrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikokseen, josta on Suomessa säädetty vankeusrangaistus, tai epäillä syyllistyvän toistuvasti rikoksiin. Käännyttämisen perusteena on 9 kohdan mukaan myös se, että hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa oleskelunsa aikana. Samoin ulkomaalaislain 11.1 §:n mukaisiin maahantulon edellytyksiin kuuluun muun muassa se, että henkilön ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Sääntelyllä torjutaan rikollisuutta.

9. Tästä päädytään siihen, että voimassa oleva lainsäädäntö pitkälti sisältää tässä kansalaisaloitteessa tarkoitetut mahdollisuudet rikoksiin syyllistyneiden karkottamiseen.

Havaintojeni mukaan rikoslain 20 luvun tarkoittamissa seksuaalirikoksissa paria poikkeusta lukuun ottamatta (seksuaalinen ahdistelu, rikoslaki 20 luku 5 a §, ja seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö, rikoslaki 20 luku 8 §) rikoksista säädetyt enimmäisrangaistukset täyttävät ulkomaalaisalain 149.1 § 2 kohdan edellytyksen. Aloite ei edes viittaa näihin kyseisiin rikoksiin.

Yleisesti ottaen rikosperustainen karkottamisperuste ei aseta karkottamisen kynnystä korkealle, oikeastaan päinvastoin.

Karkottamisesta päättää Maahanmuuttovirasto. Käsitykseni mukaan säännöstä karkottamisesta rikosperusteella myös sovelletaan käytännössä. En ole lähemmin tutkinut asiaa seksuaalirikosten osalta, mutta Maahanmuuttoviraston tuottamien tilastojen mukaan esimerkiksi vuonna 2019 karkottamisesta rikoksen perusteella tehtiin 234 päätöstä, joista 124 päätöksen lopputulemana oli karkotus. Vuonna 2018 vastaavat luvut olivat 173 päätöstä, joista 95 karkotusta, vuonna 2017 160 päätöstä, joista 100 karkotusta ja vuonna 2015 148 päätöstä, joista 94 karkotusta. Tämä luku sisältää kaikki rikokset eikä siis ole seksuaalirikosspesifi. Maahanmuuttoviraston pitäisi pystyä tuottamaan eduskunnalle kokonaistilastotiedot seksuaalirikosperustaisesta karkotuksesta.

10. Siltä osin kuin kansalaisaloitteessa painotetaan sitä, että päätöksenteon siinä tarkoitetuissa tilanteissa tulisi olla automaattista, huomiota tulee kiinnittää erityisesti kahteen seikaan: ensinnäkin siihen, että maasta poistamista koskeva päätöksenteko tulee perustaa kokonaisharkintaan, ja toiseksi siihen, että perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten perusteella on olemassa myös ehdoton este maasta karkottamiselle.

11. Kokonaisharkinnalla viittaan siihen, että kutakin tapausta tulee arvioida myös yksilöllisesti kunkin tapauksen erityispiirteet huomioiden. Lakia soveltava viranomainen on sidottu erityisesti hallintolain 6 §:ssä säädettyihin tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden vaatimuksiin (PeVL 73/2018 vp, PeVL 17/2016 vp ja PeVL 17/2004 vp). Näin ollen esimerkiksi oikeasuhtaisuus tulee ottaa huomioon.

Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa on tätä tarkoittava säännös: Ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetään näet 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. On selvä, että myös rikosperustaisessa karkottamisessa on otettava huomioon esimerkiksi ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne ja hänen siteensä Suomeen. Jos maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä maahantulokielto perustuu ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Oman arvioni mukaan tämä vaatimus kokonaisharkinnasta, myös ottaen huomioon sen, että rikosperustaisen karkottamisen kynnys ei lainsäädännössä asetu korkealle, on perusteltu ja osin myös perustuslain ja kansainvälisten sopimusten edellyttämää. Karkottaminen näyttäytyy tässä katsannossa rikoksesta seuraavana lisäseuraamuksena. Sitä puolestaan tulee arvioida samaan tapaan kuin perusoikeuksien rajoituksia yleensäkin.

12. Aloitteen tarkastelussa tulee ottaa huomioon myös perustuslain asiaa koskeva sääntely sekä Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.

Liikkumisvapautta koskevan perustuslain 9.4 §:n mukaan

> Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Säännöksen primäärin valmisteluaineiston (HE 309/1993 vp, s. 52) mukaan

> 4 momentti. Momenttiin on otettu säännökset ulkomaalaisten liikkumisesta Suomen rajojen yli. Lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa olisi säädettävä lailla. Vaikka säännöksessä ei erikseen asetettaisi sisällöllisiä vaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, sen olisi luonnollisesti vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja

ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan.

Momentin toinen virke sisältää palauttamiskiellon. Vaikka säännöksessä ei mainita pakolaisen tai turvapaikan käsitteitä, sillä on asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/68). Kyseinen sopimus kieltää sopimusvaltioita muun muassa palauttamasta henkilöitä, jotka ovat vaarassa joutua vainon kohteeksi. Vastaava palauttamiskielto voidaan johtaa myös yleisten ihmisoikeussopimusten sisältämistä kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kielloista (kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 7 art. ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 art.), ja se on kirjattu myös ulkomaalaislakiin (378/91, 38 § 2 mom. ja 41 § 2 mom.). Johdonmukaisesti hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin ehdotetun kuolemanrangaistuksen kiellon kanssa palauttamiskielto ulotettaisiin myös tapauksiin, joissa henkilöä uhkaa kuolemanrangaistus. Kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun käsitteillä puolestaan on tarkoitettu kattaa muut julmat tai kohtuuttomat rangaistukset (esimerkiksi ruumiinjäsenen amputointi). Toisaalta kidutusta ja ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua esiintyy myös muussa yhteydessä kuin rangaistuksena.

Palauttamiskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon.

Ulkomaalaislain 147 § sisältää perustuslain säännökseen viittaavan sääntelyn.

Sääntelyn tarkoittama palautuskielto on siis ehdoton. Se koskee sekä päätöksentekoa, jossa harkitaan maasta poistamista, että maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoa.

Palautuskielto voi estää myös rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisten maasta poistamisen.

Palauttamiskiellon taustalla on useita kansainvälisiä velvoitteita. Ne ovat Geneven pakolaisyleissopimuksen (SopS 77/1968) 33 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla ja KP-sopimuksen 7 artikla. Sääntelyä arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun ja rangaistuksen kieltoa koskevan 3 artiklan sekä KP-sopimuksen kidutuksen ja julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun ja rangaistuksen kieltoa koskevan 7 artiklan asettamat vaatimukset. Edelleen ns. kidutusyleissopimuksen (60/1989) 3 artikla sisältää kidutusta koskevaa vaaraa koskevan palauttamiskiellon.

Perustuslain 9.4 § on sillä tavalla ehdoton, että se on esteenä pakolaisyleissopimuksen 33 artiklan 2 kappaleen säänteleman palauttamiskieltoa koskevan poikkeuksen soveltamiselle. Pakolaisyleissopimuksen sisältämä poikkeus koskee muun muassa erityisen törkeään rikokseen syyllistynyttä henkilöä. Perustuslain säännös on linjassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kanssa. Sen soveltuessa rikosperusteinen karkottaminen ei kuitenkaan ole missään tilanteissa mahdollista (HE 28/2003 vp, s. 208–209). Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta on otettava huomioon myös siihen sisältyvä yksityis- ja perheelämän suojaa koskeva 8 artikla, joka voi olla esteenä ulkomaalaisen maasta poistamiselle.

13. Rikosoikeuden näkökulmasta on lisäksi huomattava, että rikosperustainen ulkomaalaisen karkottaminen ei ylipäätään ilmeisesti ole tehokas tapa vähentää ulkomaalaistaustaisten tekemää rikollisuutta. Vaikka seuraamuksilla on preventiivistä vaikutusta jonkin verran, rikosperustainen karkottaminen vaikuttaa jo tehdyn rikoksen perusteella. Se ei ole tarkoituksenmukaisin tapa vaikuttaa rikosten ennaltaehkäisyyn, jonka tulisi ensisijaisesti puuttua rikollisuuden syihin.

14. Näillä perusteilla katson, että yhtäältä voimassa oleva lainsäädäntö jo on kansalaisaloitteen tarkoittaman sääntelyn tasalla ja toisaalta siltä osin kuin kansalaisaloitteessa edellytetään seksuaalirikosperustaiseen maasta poistamiseen luotavaksi jotakin automatiikkaa, aloite on perustuslain ja mainitsemieni kansainvälisten velvoitteiden vastainen. Tämän vuoksi kansalaisaloite tulisi hylätä. Jollei kansalaisaloitetta välittömästi hylätä, se käsitykseni mukaan sisältää sellaisia perustuslainmukaisuuden ja kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuuden tarkastelun edellyttämiä seikkoja, joiden vuoksi asiassa olisi perustuslain 74 §:n nojalla pyydettävä perustuslakivaliokunnan lausunto.

Hankkimansa selvityksen johdosta mietintövaliokunta voi tulla myös siihen päätelmään, että kansalaisaloitteella ei ole valiokunnan tukea ja että sen enemmästä käsittelystä voidaan luopua. Käsittelemättä jäänyt kansalaisaloite raukeaa perustuslain 49 §:n nojalla vaalikauden päättyessä. Jos aloite on perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon mukaan perustuslain vastainen, mietintövaliokunnan olisi selkeintä päätyä luopumaan asian enemmästä käsittelystä. (Ks. myös KAA 1/2016 vp, johdosta annettu pöytäkirjakannanotto, PeVP 103/2016 vp). Jos valiokunta puolestaan laatii mietinnön kansalaisaloitteesta, asia tulee täysistuntokäsittelyyn, jossa mietintö toimii käsittelyn pohjana.