

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 24/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 18/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiä, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Miila Pöntinen, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Marko Heikkilä, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- oikeusministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Helsingin hallinto-oikeus
- Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Turun hallinto-oikeus
- Rikosseuraamuslaitos

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksessä ehdotetaan, että maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2018 vp

siten, että tietyt yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvät karkottamista koskevat päätökset voitaisiin panna täytäntöön nopeammin.

Tällä hetkellä maasta karkottamista koskevia päätöksiä ei voida panna täytäntöön ennen kuin ne ovat saaneet lainvoiman. Jos karkotettava on valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen, hän saa odottaa Suomessa hallinto-oikeuden päätöstä. Valituslupan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estä täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Esityksen mukaan tietyt rikoksiin tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamiseen perustuvat karkottamispäätökset voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä kun ne on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ehdotettu sääntely koskisi sekä kolmansien valtioiden kansalaisia että EU -kansalaisia ja heihin rinnastettavia. Päätöstä ei kuitenkaan saisi panna täytäntöön, jos on haettu täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu.

Karkotettavalla olisi 30 päivää aikaa päätöksen tiedoksi saamisesta tehdä keskeyttämistä tai kieltämistä koskeva hakemus hallinto-oikeudelle. Määräaika olisi sama kuin muutoksenhauille säädetty määräaika. Hallinto-oikeuksien olisi käsiteltävä karkottamispäätöksiä koskevat valitukset kiireellisenä.

Lakiin lisättäisiin Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetty säännös eurooppalaisen matkustusasiakirjan myöntävästä viranomaisesta. Lisäksi lakiin tehtäisiin eräitä rakenteellisia muutoksia.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kansainvälisen oikeuden pääsäännön mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Ulkomaalaiselle on kuitenkin kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen perusteella turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeuttaan tulla Suomeen ja jatkaa oleskeluaan täällä. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 18/2018 vp ilmenee, lailla säättämisen vaatimuksesta puolestaan 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.

Maasta karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun hän oleskelee maassa oleskeluluvalla tai hän oleskelee maassa ja hänen oleskelunsa on rekisteröity. Karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaisen maasta poistamista myös tilanteissa, joissa ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelukorttinsa ei ole enää voimassa (ulkomaalaislain 143 §, 301/2004).

Ulkomaalaislain mukaan maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen, joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa. Karkottaa voidaan myös ulkomaalainen, jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka, jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin. Tämän lisäksi karkottaa voidaan ulkomaalainen, joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2018 vp

muiden turvallisuudelle taikka joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. 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. Unionin ja pohjoismaiden kansalaisten karkottamisesta on omat säännöksensä ulkomaalaislaissa. Hallituksen esityksestä ilmenee, että vuonna 2017 on tehty 900 karkottamista koskevaa päätöstä. Näistä päätöksistä 99 eli 11 prosenttia on tehty rikosperusteella.

Maahanmuuttovirasto päättää maasta karkottamisesta poliisilaitoksen tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan. Poliisin ja rajatarkastusviranomaisen on tehtävä karkottamisesitys Maahanmuuttovirastolle mahdollisimman pian sen jälkeen, kun karkottamisedellytysten katsotaan olevan olemassa. Tällä hetkellä karkottamista koskevia päätöksiä ei voida panna täytäntöön ennen kuin ne ovat saaneet lainvoiman. Jos karkotettava on valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen, hän saa odottaa Suomessa hallinto-oikeuden päätöstä. Hallituksen esityksen mukaan karkottamista koskevasta päätöksestä voi kulua kahdesta kolmeen vuoteen ennen kuin saadaan täytäntöönpanokelpoinen päätös. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estä täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Hallitusohjelmassa todetaan, että törkeisiin rikoksiin syyllistyneiden, rikoksen uusijoiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistamista nopeutetaan. Esityksessä ehdotetaan, että maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta ja valituksen käsittelyä hallinto-oikeuksissa koskevia säännöksiä muutetaan siten, että tietyt karkottamispäätökset voidaan panna täytäntöön nopeammin kuin nyt. Ehdotettu sääntely on tarkoitettu koskemaan sekä kolmansien maiden kansalaisia että EU-kansalaisia ja heihin rinnastettavia.

Valiokunta pitää perusteltuna, että hallituksen esityksestä ilmenevät karkottamispäätökset, jotka perustuvat rikoksiin tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamiseen, voidaan panna täytäntöön ennen kuin ne saavat lainvoiman. Hallintovaliokunta puoltaa tästä lähtökohdasta ehdotettua sääntelyä, jonka mukaan karkottamispäätökset, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisia ja jotka on tehty ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2—4 kohdan ja 4 momentin perusteella, voidaan panna täytäntöön 30 päivän kuluttua siitä, kun ne on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ensinnäkin on kysymys kolmannen valtion kansalaisen karkottamisesta silloin, kun hänen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta, taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin (149 §:n 1 momentin 2 kohta). Toiseksi kysymys on ulkomaalaisista, jotka ovat käyttäytymisellään osoittaneet olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle (1 momentin 3 kohta) tai jotka ovat ryhtyneet taikka joiden voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan (1 momentin 4 kohta). Lisäksi mahdollistetaan karkottamispäätöksen täytäntöönpanon nopeuttaminen myös pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen EU-oleskeluluvan saaneen osalta, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan (149 §:n 4 momentti).

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2018 vp

Karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanoa ehdotetaan nopeutettavaksi myös EU-kansalaisten ja heihin rinnastettavien samoin kuin pohjoismaiden kansalaisten osalta. Näiltä osin valiokunta viittaa tarkemmin hallituksen esitykseen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oikeusturvasyistä karkottamisen täytäntöönpanon keskeyttämisestä tai kieltämisestä. Karkotettavalla on lakiehdotuksen perusteella 30 päivää aikaa päätöksen tiedoksi saamisesta tehdä karkottamisen täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskeva hakemus hallinto-oikeudelle. Määräaika on sama kuin muutoksenhauille säädetty määräaika.

Esityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi, että karkottamispäätöksestä tehty valitus on käsiteltävä hallinto-oikeudessa kiireellisenä, jos päätös on tehty ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2—4 kohdan tai 4 momentin perusteella tai sillä perusteella, että karkotettavan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Täytäntöönpanosääntelyä pyritään samalla selkiyttämään kokoamalla ja ryhmittämällä sitä koskevat säännökset uudella tavalla ulkomaalaislain oikeusturvaa koskevassa 13 luvussa.

Hallintovaliokunta toteaa, ettei hallituksen esityksessä ehdoteta muutoksia karkottamisen perusteisiin. Selvyyden vuoksi valiokunta muistuttaa kuitenkin tässä yhteydessä, että karkottamispäätöstä tehtäessä suoritetaan ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa otetaan huomioon myös ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Jos karkottaminen perustuu ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon myös teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Hallintovaliokunta viittaa lapsen edun huomioon ottamiseen liittyen myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn. Hallintovaliokunta painottaa perustuslakivaliokunnan tavoin, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös ehdotettavan sääntelyn soveltamisessa. Lasta ei esimerkiksi voida karkottaa yksinomaan sillä perusteella, että lapsen vanhempien osalta karkottamisen edellytykset täyttyvät.

Perustuslain 9 §:n 4 momentti sisältää valtiosäännön tasolla palautuskiellon. Ulkomaalaislaissa vastaava säännös ilmaistaan 147 §:ssä siten, ettei ketään saa käännnyttää, 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. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että pelkkä kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanosta luopuminen ei poista perustuslaista johtuvia esteitä luovuttamiselle, vaan takeet täytyy saada, ettei tällaista rangaistusta edes tuomita.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 18/2018 vp ilmenee, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 24/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 3.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto