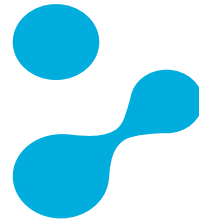




samk



Satakunnan ammattikorkeakoulu
Satakunta University of Applied Sciences

ANTTI WIKKI

EU-kansalaisen käännettäminen

Käännettämisen perusteena uhka yleiselle
järjestykselle tai turvallisuudelle

LIIKETALOUDEN KOULUTUSOHJELMA
2020

Tekijä(t) Wikki, Antti	Julkaisun laji Opinnäytetyö, AMK	Päivämäärä 8.12.2020
	Sivumäärä 42	Julkaisun kieli Suomi
Julkaisun nimi EU-kansalaisen käännättäminen – käännättämisen perusteena uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle		
Tutkinto-ohjelma Liiketalouden koulutusohjelma		
Tiivistelmä <p>Tutkimuksessa selvitettiin millä perusteilla EU-kansalainen voidaan käännättää yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle liittyvän uhan vuoksi. Käännättämiseen liittyvät perusteet säädellään ulkomaalaislaissa. Lainkohta antaa hyvin paljon tulkinnanvaraa, joten tutkimuksessa keskityttiin siihen, milloin lain edellytykset täyttyvät.</p> <p>Tutkimustavaksi valittiin laadullinen tutkimus empiirisen oikeustutkimuksen menetelmin. Tutkimuksessa tavoiteltiin uuden tiedon saavuttamista, jota voitaisiin hyödyntää ensisijaisesti poliisin työssä liittyen EU-kansalaisten käännättämiseen.</p> <p>Työn teoriaosuus koostettiin lainsäädännöstä liittyen EU-kansalaisen maahan saapumisesta aina maasta poistumiseen. Tutkimuksessa perehdyttiin EU-kansalaisen käännättämistä koskeviin oikeustapauksiin. Lisäksi tutkimuksessa haastateltiin Maahanmuuttoviraston maasta poistamisen tulosalueen johtajaa.</p> <p>Tutkimuksessa saavutettiin tavoitteiden mukainen lopputulos. Tutkimuksessa selvitettiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuteen aiheutuvan uhan arvioinnin kannalta tärkeimmät seikat, joiden avulla tehtiin karkea toimintasuunnitelma poliisin työn tueksi. Aihealue ei mahdollista täysin yksiselitteisen vastauksen antamista, mutta työssä saavutettiin lopputulos, joka antaa riittävän vastauksen tutkimusongelmaan.</p>		
<u>Asiasanat</u> Maasta käännättäminen, ulkomaalaislaki, turvallisuus, yleinen järjestys		

Author(s) Wikki, Antti	Type of Publication Bachelor's thesis /	Date 8.12.2020
	Number of pages 42	Language of publication: Finnish
Title of publication Deporting of EU-citizen – based on endangering of public order or safety		
Degree program Bachelor of Business Administration		
Abstract <p>The objective of the study was to find out on what basis an EU-citizen can be deported on the grounds of endangerment of public order or safety. The fundamentals for deportation are controlled by the Finnish alien's act. The section of law is, however, somewhat ambiguous. Thus, the focus of this study was to explore what criteria for deportation has been implemented in practice.</p> <p>The selected research methods were qualitative research and empirical judicial inquiry. The aim for the research was deriving instructions for the police official evaluating EU-citizen deportation grounds.</p> <p>The theoretical part of the study was consisted of inspecting the legislation regarding EU-citizen's path in Finland from entry to deportation. The empiric part was composed of studying relevant past legal cases. Furthermore, a superior officer from the Immigration Services was interviewed.</p> <p>The outcome of the study was successful and set goals were achieved. The study cleared up the essential points about judging the fundamentals of endangering public order or safety. Based on these essential points this study made a rough guideline for evaluating the severity degree of endangerment of public order and safety. It was not possible to create an exact code of practice for judging every situation because of the subject matter. The outcome was still quite sufficient for answering the research question of this study.</p>		
<u>Key words</u> Expulsion, aliens act, safety, public order		

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
2 OPINNÄYTETYÖONGELMA JA AIHEEN RAJAUS	7
3 TUTKIMUSMENETELMÄT.....	9
3.1 Tutkimusote	9
3.2 Empiirinen oikeustutkimus	9
3.3 Teoreettisen viitekehyksen ja empirian perusta	11
4 TEORIA	13
4.1 Unionin kansalaisen maahantulo, maassa oleskelu ja vapaa liikkuvuus.....	14
4.2 Käännyttäminen ja karkottaminen	15
4.3 Yleinen järjestys ja turvallisuus	16
4.4 Maasta poistamista koskevat päätökset.....	17
4.5 Päätöksen tekeminen ja täytäntöönpano	19
4.6 Maahantulokielto.....	21
4.7 Yhteenveto	21
5 TUTKIMUS	22
5.1 Haastattelu.....	23
5.2 Rikoslajit ja rikosten lukumäärä.....	24
5.3 Muun häiriökäyttäytymisen vaikutus.....	30
5.4 Yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja yhteiskunnan olennaisen edun määrittelyä.....	32
5.5 Maahantulokielto.....	34
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	36
6.1 Tutkimuksen tulokset.....	36
6.2 Jatkotutkimusmahdollisuudet.....	41

LÄHTEET

LIITTEET

1 JOHDANTO

Euroopan Unionissa on jäsenmaiden kansalaisille säädely erilaisia säädöksiä, joiden perusteella ihmisten liikkuminen Schengen-alueella on helpompaa ja vaivattomampaa. EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden tavoite on mahdollistaa vapaa liikkuminen jäsenmaiden välillä: se oikeuttaa vapaaseen oleskeluun muissa jäsenmaissa kolmen kuukauden ajaksi, ilman erillisiä oleskelulupia tai rekisteröimisiä (2004/38/EY, 5 artikla 1 kohta ja 6 artikla 1 kohta). Vapaan liikkuvuuden varjolla liikkuvat myös ammattirikolliset, sekä muut rikoksiin ajautuvat henkilöt, jotka aiheuttavat Suomessakin häiriötä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen.

Omaan toimenkuvaani Lounais-Suomen poliisilaitoksessa kuuluu mm. ulkomaalaisten rikoksiin syyllistyneiden, tai niistä epäiltyjen, maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittäminen. Mikäli tällaisen henkilön todetaan vaarantavan Suomessa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, voidaan hänet käännyttää tai karkottaa Suomesta. Toimivalta tällaisten päätösten tekemiseen on joissain tapauksissa suoraan poliisilla tai rajatarkastusviranomaisella. Päätökset tehdään kuitenkin pääasiassa Maahanmuuttovirastossa joko oma-aloitteisesti, tai maasta poistamista koskevan esityksen jälkeen.

Olen työssäni havainnut, että ulkomaalaislaki jättää tulkinnanvaraa EU-kansalaisen käännyttämisessä, mikäli käännyttäminen tapahtuu yleiseen järjestykseen tai turvallisuuden liittyvistä syistä. Vaikka poliisi ei pääsääntöisesti tee päätöksiä EU-kansalaisten käännyttämisestä, perustuvat Maahanmuuttoviraston tekemät käännyttämisspäätökset poliisiin tekemiin esityksiin. Poliisin on jo esitystä tehdessään harkittava käännyttämisen perusteiden täyttymistä. Toimenpiteiden kohteena olevan henkilön vapauteen voidaan kohdistaa rajoituksia jo maasta poistamista koskevan päätöksen valmisteluvaiheessa. Poliisilla tulee olla selkeä käsitys siitä, milloin ja millä perusteella Maahanmuuttovirasto tulee tekemään käännyttämistä koskevan päätöksen. Tällä työllä pyritään saamaan selkeyttä ulkomaalaislain tarkoittamiin EU-kansalaisen käännyttämisen perusteisiin tilanteissa, joissa on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Tämä työ tehdään oikeustradenomiopintoihin liittyvänä opinnäytetyönä. Työn tavoitteena on tuottaa uutta ja hyödynnettävää tietoa käännyttämistä koskevien esitysten ja käännyttämispäätösten tekemiseen. Opinnäytetyösopimus on tehty Lounais-Suomen poliisilaitoksen kanssa ja tutkimustulokset on tarkoitettu ensisijaisesti poliisilaitoksen ulkomaalaistutkintaryhmän hyödynnettäväksi.

Aiemmat tutkimukset ja oikeuskirjallisuus

Aihetta ei ole juurikaan tutkittu Suomessa ja siksi tämä tutkimus on merkittävä. Yleisesti ulkomaalaisten maasta poistamiseen liittyen löytyy jotain opinnäytetöitä lähinnä Poliisiammattikorkeakoulun opiskelijoilta. Niissä on keskitytty kuitenkin enemmän kolmannen maan kansalaisen maasta poistamiseen liittyviin asioihin, eikä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvan uhan arvioimista ole käsitelty. Yliopistoista löytyy myös muutama aihetta sivuava pro gradu -työ, mutta niissäkin näkökulma on kolmannen maiden kansalaisissa. Aiemmista tutkimuksista tämän työn aihetta lähimpänä on kapteeni Janne Liikavainion vuonna 2010 Maanpuolustuskorkeakoulussa tehty tutkimus, jonka aiheena oli ”Rajatarkastusviranomaisen käännyttämisen ja maahantulokiellon määräämisen edellytykset ja kokonaisharkinta päätöksenteossa”. Liikavainion tutkimus käsittelee osittain myös yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutuvan uhan arviointia. Liikavainion tutkimus on kuitenkin rajattu rajavalvonnan näkökulman vuoksi kolmannen maan kansalaisiin. Liikavainion tutkimuksessa ei keskitytä yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutuvan uhan arviointiin EU-kansalaisten kohdalla, joten omassa tutkimuksessani näkökulma on täysin uusi myös Liikavainion tutkimukseen verrattuna.

Suomesta löytyy kaksi ulkomaalaisasioihin keskittyvää oikeuskirjaa: Janne Aerin teos ”Ulkomaalaisoikeuden perusteet” sekä Heikki Kallion, Toomas Kotkaksen ja Jaana Palanderin teos ”Ulkomaalaisoikeus”. Näissäkään teoksissa ei ole yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvan uhan arviointia juurikaan käsitelty. Jälkimmäisenä mainitussa aihetta ei ole käsitelty oikeastaan ollenkaan, vaan teos keskittyy maasta poistamista koskevissa asioissa kolmannen maan kansalaisiin. Aerin teoksessa on aihetta käsitelty yleisellä tasolla ja viitattu yhteen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun, mutta näistäkään ei löydy suoraan konkreettista ohjenuoraa siihen, miten

lakia tulisi tulkita. Tämänkin vuoksi tällä tutkimuksella voidaan saada poliisin käyttöön tärkeää tietoa päätösten teon tueksi.

2 OPINNÄYTETYÖONGELMA JA AIHEEN RAJAUS

Tutkimuskysymys pitäisi pystyä muodostamaan mahdollisimman selkeäksi ja kysymysmuotoon, jotta lukijakin ymmärtää mihin kirjoittaja tarkalleen pyrkii työssään saamaan vastauksen (Kolehmainen 2016, 110–111). Tutkimuksen taustalla on aina tutkimusongelma, joka muutetaan tutkimuskysymykseksi. Tutkimuskysymys tulee ohjaamaan tutkimusta ja aineiston keruuta, mutta yksi tutkimuskysymys ei ole aina riittävä. Tämän vuoksi tutkimuskysymys saattaa tarvita tuekseen myös apukysymyksiä. (Kananen 2017, 60.) Tämän tutkimuksen tutkimusongelma voidaan muotoilla kysymykseksi:

- Milloin ja millä perusteilla EU-kansalainen voidaan käännättää yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutuvan uhan vuoksi?

Opinnäytetyöongelman apukysymyksinä käytän seuraavia kysymyksiä:

- Muodostaako vain tietyt rikokset tai rikoslajit uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle?
- Miten yhteiskunnan olennainen etu määritellään ja mitä sillä tarkoitetaan?

Nykyistä ulkomaalaislakia (301/2004) valmistellessaan hallitus totesi, että EU-kansalaisten maahantuloon ja oleskeluoikeuksiin liittyy monimutkaista ja hajallaan olevaa säännöstöä, joista on säädelty EU-tasolla kahdessa asetuksessa ja yhdeksässä direktiivissä (HE 28/2003, 44). Kyseiset asetukset ja direktiivit yhdistettiin yhdeksi direktiiviksi 2004/38/EY, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Ulkomaalaisasioiden aihealue on laaja, joten opinnäytetyön aihe on sen vuoksi rajattu tarkasti.

Tutkimusongelman hyvällä rajauksella ja asettelulla voidaankin saada työlle hyvä punainen lanka seurattavaksi. Tutkimusongelman rajaamisella tutkimus on mahdollista saada selkeäksi ja asiassa pysyväksi. Tähän vaikuttaa yhtenä tärkeimmistä asioista

kysymyksenasettelu. Kysymysten perustelluilla vastauksilla on mahdollista päästä hyvään lopputulokseen tutkimuksessa. Mikäli tutkimuskysymyksiä on useampi, niiden tulisi olla läheisesti toisiinsa liittyviä. (Kolehmainen 2016, 109.) Tässä opinnäyte-työssä tutkimusaihe on rajattu pelkästään EU-kansalaisten käännättämiseen, koska muuten riskinä olisi työn paisuminen liikaa. Aiheen rajauksesta huolimatta työssä on järkevää käsitellä juridiikkaa pääaiheen ympäriltä, jotta kokonaisuus pysyy yhtenäisenä ja selkeästi ymmärrettävänä. EU-kansalaisen käännättämisen perusteistakin aiheetta on rajattu vielä koskemaan pääasiassa vain tilannetta, jossa käännättäminen tapahtuu yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvään uhkaan liittyvistä syistä. Laissa ei ole määritelty tarkemmin mitkä rikokset muodostavat uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Lainsäädännöstä ei myöskään löydy vastausta sille, riittääkö uhan muodostumiseen yksi rikos vai tarvitseeko niitä olla useampia, voiko uhka muodostua ilman rikoksiakin ja miten yhteiskunnan yleinen etu tässä tapauksessa määritellään.



Kuvio 1. Tutkimusongelman selvittämiseen vaikuttavat asiat

Tutkimusongelma voidaan kuvata edellä näkyvässä kuviossa 1. Asiaan on mahdollista saada ratkaisu kuviossa kuvattujen asioiden tarkastelun kautta.

3 TUTKIMUSMENETELMÄT

3.1 Tutkimusote

Tieteellisen tutkimuksen arkikäsitys on muodostunut pitkälti luonnontieteiden pohjalta. Yliopistojen yhteiskuntatieteissä on metodiopetukset jaettu usein kvalitatiivisiin ja kvantitatiivisiin menetelmiin. Kvantitatiivisissa eli tilastollisissa menetelmissä argumentoidaan yleensä tilastollisten yhteyksien avulla. (Alasuutari 2011, 26–27.) Kvantitatiivinen tutkimus pyrkii yleistämään tutkittavaa ilmiötä, jonka taustalla on aina hyvä käsitys teorioista ja malleista (Kananen 2017, 32). Tutkimuksessani ei käsitellä yleisesti tilastoja tai niiden yhteyksiä tutkittavaan asiaan. Tarkoituksena ei ole myöskään yleistää asioita jo olemassa olevien tietojen perusteella tilastollisella tutkimuksella, joten työn tutkimusotteeksi ei silloin sovellu kvantitatiivinen tutkimusmenetelmä.

Kvalitatiivisessa eli laadullisessa tutkimuksessa pyritään yksinkertaisesti ilmaistuna selvittämään, mistä tutkittavassa ilmiössä on kyse. Laadullisella tutkimuksella voidaan saada selville syvällisellä tasolla, mistä ilmiöstä on kyse. Tavoitteena on tällöin tutkitavan ilmiön kuvaaminen, ymmärtäminen ja tulkinnan antaminen. (Kananen 2017, 35.) Ilmiön ymmärtämisen, selittämisen ja tulkitsemisen lisäksi laadullisen tutkimuksen tavoitteena on usein myös ilmiön mallintaminen ja soveltaminen. Tällöin painopiste tutkimuksessa on teorian muotoilun sijaan teorian, käsitteistön ja aineiston vuorovaikutuksessa. (Pitkäranta 2014, 33.) Tässä opinnäytetyössä tutkimusotteeksi on valittu kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä. Työn tavoitteena on pyrkiä pääsemään syvälle ulkomaalaislain tarkoittamaan EU-kansalaisen käännyttämisen perusteeseen, pyrkien ymmärtämään lainsäätäjän tarkoitusta ja myös tulkitsemaan tilannetta käytännönläheisesti viranomaisten toimintaan sovellettavaksi.

3.2 Empiirinen oikeustutkimus

Opinnäytetyön aihe pohjautuu juridiikkaan ja siitä johtuvaan oikeudelliseen ilmiöön. Pääsääntöisesti oikeussäännösten tulkinta ja voimassa olevan oikeuden selvittäminen

ovat lainopillisen eli oikeusdogmaattisen tutkimuksen ydinaluetta (Keinänen & Väänänen 2016, 252). Oikeusdogmatiikassa hyväksikäytetään lakeja, lain valmisteluaineistoja ja korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuja. Harvemmin tutkimukseen sisällytetään alempien oikeusasteiden ratkaisuja. Alempien oikeusasteiden ratkaisujen käyttäminen tutkimuksessa ei tee siitä automaattisesti esimerkiksi empiiristä oikeustutkimusta, vaan kyse voi olla silti edelleen lainopillisesta tutkimuksesta. Rajaa oikeusdogmatiikan ja empiirisen oikeustutkimuksen välille voi olla kuitenkin vaikea vetää. Empiirisen oikeustutkimuksen puolelle vaaka voi kallistua esimerkiksi silloin, kun pyrkimyksenä on ymmärtää oikeusjärjestelmän toteutumista käytännössä ja tuoda tämä havainto julki. (Korkea-aho 2014, 83 – 84.)

Eroa oikeusdogmaattisen tutkimuksen ja empiirisen oikeustutkimuksen välille ei välttämättä kannata kovin selvästi tehdä. Tutkimusmenetelmät ja aineiston keruu voivat molemmissa olla samoja, eikä esimerkiksi korkeimman oikeuden ennakkotapausten käsittely tee työstä automaattisesti lainopillista tutkimusta. Empiirisessä oikeustutkimuksessakin voidaan käyttää lainopillisia tutkimusmetodeja sovittaen siihen myös empiiristä lähestymistapaa. Empiirisessä oikeustutkimuksessa tutkimusotetta laajennetaan lainopillista tutkimusta laajemmalle. (Ervasti 2004, 10–15.) Eron lainopillisen tutkimuksen ja empiirisen oikeustutkimuksen välille voi tuoda esimerkiksi tavoite saada selvyyttä siitä, miten viranomaisen tulkitsee jonkin tietyn lainkohdan ja soveltaa sitä käytännössä. Empiirisessä oikeustutkimuksessa vaatimuksena on, että tutkimuksen kohteena on oikeudellinen ilmiö ja tutkimuksessa on käytetty empiirisen tutkimuksen metodeja. (Keinänen & Väänänen 2016, 249–253.)

Opinnäytetyön tavoitteena on oikeudellisen ilmiön selvittäminen. Lisäksi tutkimusongelmaan pyritään pääsemään syvemmälle haastattelulla ja oikeustapauksiin perehtymällä. Tutkittavia oikeustapauksia ei kuitenkaan rajata pelkästään ennakkoratkaisuihin. Tässä työssä on oikeusdogmaattiseen tutkimukseen ja empiiriseen oikeustutkimukseen molempiin sopivia piirteitä, mutta lähtökohtana on kuitenkin empiirinen ote ja työ tehdään empiirisenä oikeustutkimuksena. Empiiristä oikeustutkimusta tukee myös se ajatus, että tavoitteena on saada selville yhteiskunnankin kannalta merkityksellisiä seikkoja.

3.3 Teoreettisen viitekehyksen ja empirian perusta

Teoreettinen viitekehys

Tieteellinen tutkimus ylittää on merkkien tulkitsemista ja uusien johtolankojen aktiivista tuottamista. Mikäli pyrkimyksenä olisi vain kerätä ilmiöön liittyvää luotettavaa aineistoa, olisi kyseessä enemmänkin selvitys kuin tutkimus. Tutkimus syntyy vasta sitten, kun kerätyn aineiston pohjalta pyritään löytämään empiirisesti perusteltavissa olevia tulkintoja. (Alasuutari 2011, 59.) Kananen muotoilee samaa asiaa siten, että tutkimuksen teoriaosuudessa kerrotaan mitä asiasta jo tiedetään keskeisten teorioiden ja aikaisempien tutkimusten perusteella, jonka jälkeen tähän teoreettiseen viitekehykseen asemoidaan oma empiirinen tutkimus uuden tiedon saavuttamiseksi. Mikäli tutkimuksessa tehdään valintoja teorian rajaamisen suhteen, tulisikin nämä valinnat tutkimuksessa perustella. Teoreettisessa viitekehyksessä ei kuitenkaan saisi vain luetella teoriaa, vaan pyrkiä siinäkin eri teorioiden vuoropuheluun, johon otetaan myös itse kantaa. (Kananen 2017, 72). Lisäksi tieteellisessä työssä pyritään aina luotettavaan tietoon. Tämän varmistamiseksi tieteelliset työt tehdään aina hyvän tieteellisen käytännön edellyttämällä tavalla. (Kananen 2017, 189.)

Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys koostuu oikeudelliseen tutkimukseen sopivalla tavalla oikeudellisista lähteistä. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa jo pelkkä lainsäädäntö voi muodostaa teoreettisen viitekehyksen (Keinänen & Väättänen 2016, 265). Oikeudelliset lähteet jaetaan oikeusoppien mukaisesti vahvasti ja heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2010, 33). Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lait ja asetukset niiden säädöshierarkian mukaisesti. Vahvasti velvoittavia lähteitä ovat myös ylikansalliset säädökset, kuten Euroopan unionin oikeus ja Euroopan unionin perussopimukset. EU-oikeudessa tärkeimmät säädöstyypit ovat asetukset ja direktiivit. EU-asetukset velvoittavat jäsenmaita sellaisinaan, kun taas direktiivien osalta jäsenmaille on jätetty direktiivin noudattamisen tavat ja keinot. (Määttä & Paso 2019, 19–20.) EU-kansalaisen käännäminen ja siihen liittyvä lainsäädäntö säädellään kansallisesti ulkomaalaislaissa. Asiaan liittyy kuitenkin paljon myös muita vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä, kuten Euroopan unionin perussopimukset ja direktiivit. Opinnäytetyön vahvasti velvoittavat oikeuslähteet työn

teoreettisessa viitekehyksessä on rajattu EU-kansalaisen käännättämiseen kannalta oleellisiin lainsäädäntöihin ja muihin säädöksiin.

Heikosti velvoittavat oikeuslähteet eivät sido oikeudellisen ratkaisun tekijää samalla tavalla kuin vahvasti velvoittavat oikeuslähteet. Heikosti velvoittavat oikeuslähteet ovat kuitenkin tukemassa oikeudellisen ratkaisun tekijää tilanteissa, joissa lainsäädäntö ei ole yksiselitteinen. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat esimerkiksi lain valmisteluaineistot ja korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ennakkotapaukset. (Määttä & Paso 2019, 21–22.) Lakien valmisteluaineistojen osalta yleissääntönä voidaan todeta, että mitä lähempänä lain säätämistä valmisteluaineisto on syntynyt, sitä suurempi sen argumentaatioarvo on (Husa ym. 2010, 49). Opinnäytetyön teoreettisessa viitekehyksessä on hyödynnetty myös heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Oikeusempirisenä tutkimuksena työn empiriaosuudessakin tulkitaan mm. oikeustapauksia ja pyritään löytämään ratkaisua tutkimusongelmaan.

Vahvasti ja heikosti velvoittavien oikeuslähteiden lisäksi on olemassa myös sallittuja oikeuslähteitä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi oikeustieteen kirjallisuudet ja ministeriöiden ohjeet ja oppaat. Joissain tapauksissa myös ylimpien laillisuusvalvojien tekemät ratkaisut voivat toimia sallittuina oikeuslähteinä, kuten myös vakiintunut hallintokäytäntö. (Määttä & Paso 2019, 22–23.)

Työn empiria

Haastattelut ovat laadullisen tutkimuksen käytetyin tutkimusmenetelmä. Haastatteluita voidaan toteuttaa lomakehaastatteluina, teemahaastatteluina tai syvähaastatteluina. Syvähaastattelussa ei ole erikseen teemoja, vaan keskustelu käydään avoimesti aiheen ympäriltä. Haastattelijan tulisi kuitenkin tuntea aihealueeseen liittyvät asiat, jotta kysymykset osataan kohdistaa oikein. (Kananen 2017, 88–92.) Tutkimusongelmaan liittyvän ilmiön ja teoriapohjan tuntemisen myötä syvähaastattelu muodostui luonnolliseksi valinnaksi.

Laadullisen tutkimuksen peruskysymys on se, riittääkö haastateltavaksi yksi henkilö vai pitääkö haastatella useampia. Tilastollisessa tutkimuksessa olisi ehdottomasti oltava useampia haastateltavia. Laadullisessa tutkimuksessa yksikin voi kuitenkin

riittää. Asiaan vaikuttaa oleellisesti tutkimusongelman rajaaminen. (Kananen 2017, 126.) Haastateltavaksi valikoitui Maahanmuuttoviraston tulosalueen johtajana toimiva Olli Koskipirtti, joka pyynnöstä siihen myös suostui. Koskipirtin johtamalla Maahanmuuttoviraston tulosalueella tehdään mm. rikosperusteiset käännyttämistä koskevat päätökset. Muiden tulosalueella alemmalla tasolla toimivien haastattelulla ei olisi todennäköisesti saavutettu mitään lisäarvoa työlle, joten opinnäytetyössä pitäydyttiin vain Koskipirtin haastattelussa.

Empiriaosion tavoitteena on ymmärtää ilmiötä. Ilmiön ymmärtämisessä voidaan käyttää monia menetelmiä. Triangulaatio on monimenetelmäinen strategia, jolla ilmiötä tarkastellaan monesta näkökulmasta hyvän ymmärryksen saavuttamiseksi. Parhaimmillaan eri lähteistä saaduilla samankaltaisilla tuloksilla voidaan päätyä luotettavana pidettävään ongelman ratkaisuun. (Kananen 2017, 154.) Laadullisessa tutkimuksessa aineisto voi koostua tutkijan itse hankkimasta aineistoista, kuten haastatteluista, tai jo valmiista dokumenteista, kuten tuomioistuimien ratkaisuista. Tutkimusongelma määrittää sen, mitä aineistoa käytetään. (Keinänen & Väättänen 2016, 260.) Koskipirtin haastattelun lisäksi opinnäytetyön empiriaosiossa tullaan käsittelemään aiheeseen liittyviä mahdollisia korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuja sekä alempien oikeusasteiden ratkaisuja.

4 TEORIA

Tutkimuskysymykseen liittyvä teoria koostuu pääosin lainsäädännöstä. Teoria on rajattu siten, että asiassa käsitellään keskeiset asiat EU-kansalaisen käännyttämisen ympäriltä: EU-kansalaisen maahan saapumisesta aina maasta poistumiseen. Tutkimuskysymys liittyy lainsäädännössä olevaan tulkintaongelmaan ja sen todelliseen tarkoitukseen, eikä tutkimuskysymykseen ole mahdollista saada vastausta pelkkään teoriaan perehtyen.

4.1 Unionin kansalaisen maahantulo, maassa oleskelu ja vapaa liikkuvuus

Euroopan Unionin jäsenmaan kansalainen voi saapua Suomeen, jos hänellä on voimassa oleva passi tai muu henkilöllisyystodistus (ulkomaalaislaki 301/2004, 155 § 1 mom.). Maahantulon edellytykset on Suomen lainsäädännössä määritelty ulkomaalaislaissa, eikä EU-kansalaiselta vaadita muuta kuin voimassa oleva matkustamiseen oikeuttava asiakirja. Taustalla vaikuttaa myös EU-tasolla säädetty perustamissopimus ja Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä liikkuvuudesta annettu direktiivi 2004/38 (Aer 2016, 191). Lisärajoitteena maahan saapumiselle on säädetty, ettei maahan saapuvan henkilön katsota muodostavan vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Kansanterveyteen liittyviä syitä voivat olla vain Maailman terveysjärjestön määrittelemä mahdollisesti epidemian aiheuttama tauti. (Ulkomaalaislaki 156 § 1 mom. ja 156 a §.).

Unionin kansalainen voi vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, ellei liikkumista ja oleskelua ole rajoitettu EU:n perustamissopimuksessa ja sen perusteella määritellyissä säädöksissä (C 326/2012, 57). Euroopan Unionin perusoikeuksissa on myös määritelty, että jokaisella Unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenmaiden alueella (C 326/02/2012, 45 artikla). Suomen perustuslaki määrittää, että Suomessa laillisesti oleskeleva ulkomaalainen saa vapaasti liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa, mutta maahan saapumisesta ja oleskeluoikeudesta säädetään erikseen lailla (Suomen perustuslaki 731/1999, 9 § 1 ja 4 mom.). Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voi oleskella Suomessa kolme kuukauden ajan sillä edellytyksellä, että hänellä on voimassa oleva henkilökortti tai passi. Mikäli Unionin kansalainen on hakemassa työtä ja hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus työllistyä, voi tässä tilanteessa oleskella kohtuullisen ajan myös kolmen kuukauden jälkeenkin ilman, että rekisteröi oleskeluaan. (Ulkomaalaislaki 158 §.)

EU:n vapaan liikkuvuuden direktiivissä on säädelty, etteivät EU:n jäsenvaltiot saa vaatia voimassa olevan matkustusasiakirjavaatimuksen lisäksi viisumia, tai minkään muunkaan vastaavan muodollisuuden noudattamista toisten jäsenmaiden kansalaisilta. Vapaan liikkuvuuden direktiivissä määritellään myös ne periaatteet, joiden perusteella jäsenmaan kansalainen voi oleskella toisessa jäsenvaltiossa yli 3 kuukautta. Oleskeluoikeuden säilymisen edellytyksenä on, ettei toisen jäsenvaltion kansalainen muodosta

kohtuutonta rasitetta oleskelumaan sosiaalihuoltojärjestelmälle. Silloinkaan karkottaminen ei saa olla automaattinen toimenpide. (2004/38/EY, artikkelit 5, 7 ja 14.) Vapaan liikkuvuuden direktiivissä säädellään siis EU tasolla jäsenmaiden liikkumisesta ja oleskelusta muissa jäsenvaltioissa. Ulkomaalaislaki muutettiin vastaamaan vapaan liikkuvuuden direktiiviä 30.4.2007 voimaan tullessa ulkomaalaislain muutoksessa (HE 205/2006).

4.2 Käännyttäminen ja karkottaminen

Käännyttäminen ja karkottaminen sekoitetaan usein toisiinsa, vaikka niillä on juridisesti merkittäviä eroja. Vaikka tämä opinnäytetyö käsittelee EU-kansalaisen käännyttämistä, on työssä käsiteltävä lyhyesti myös karkottaminen mahdollisten termien sekoittumisen välttämiseksi.

Käännyttäminen on toimenpiteenä yleistoimenpide ja se voi sisältää ulkomaalaisen maahantulon estämisen rajalla tai jo maassa olevan ulkomaalaisen poistamisen maasta (Kallio, Kotkas & Palander 2018, 461). EU-kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan käännyttää seuraavilla perusteilla:

- Maahantulon edellytykset eivät täyty (mm. yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle oleva uhka).
- Henkilö rasittaa kohtuuttomasti Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää joko turvautuen toistuvasti toimeentulotukeen, turvautuen muihin siihen rinnastettaviin tukiin tai muulla tavoin.
- Oleskelun jatkaminen edellyttäisi rekisteröintiä tai oleskelukorttia, mutta niiden saamisen edellytykset eivät täyty.
- Henkilö on määrätty maahantulokieltoon yleiseen järjestykseen tai turvallisuuden liittyvistä syistä. (Ulkomaalaislaki 167 §.)

Karkottamisessa taas on kyse siitä, että henkilön maasta poistamisesta päätetään tilanteessa, jossa henkilö oleskelee jo maassa oleskeluluvalla tai oleskelun rekisteröimisen perusteella. Karkottaminen koskee myös tilannetta, jossa oleskelu jatkuu tällaisen oleskeluoikeuden päättymisen jälkeen. Mikäli oleskeluoikeus on oleskeluluvan tai rekisteröinnin perusteella voimassa, ei henkilöä voida maahan saapumisen

yhteydessäkään käännättää, vaikka perusteet käännättämiseen olisikin olemassa – kyse on tällöin karkottamisesta. (Kallio ym. 2018, 472.) EU-kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan karkottaa maasta, mikäli henkilö ei täytä enää oleskeluoikeuden edellytyksiä tai hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä laissa määritellyin tavoin (ulkomaalaislaki 168 § 1 mom.).

Pohjoismaan kansalaisilla on vielä hiukan tiukemmat perusteet käännättämiselle ja karkottamiselle. Pohjoismaan kansalainen voidaan käännättää maasta vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä. Karkottamistapauksissa yli 5 vuotta maassa oleskellut voidaan karkottaa vain vakavista yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä. Yli 10 vuotta maassa ollut voidaan karkottaa vain pakottavista yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä. (Ulkomaalaislaki 169 § 1-3 mom.)

4.3 Yleinen järjestys ja turvallisuus

Yhtenä EU-kansalaisen käännättämisen merkittävimmistä perusteista on henkilön muodostama uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, jolloin maahantulon edellytykset eivät täyty. Käännättämisen perusteena käytettäessä EU-kansalaisen muodostama uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle täytyy olla huomattavasti suurempi, kuin kolmannen maan kansalaisen muodostama uhka. Kolmannen maan kansalaisen kohdalla käännättämisen perusteeksi riittää vankeustuomion tai muun perustellun syyn vuoksi epäily siitä, että henkilö tulee syyllistymään Suomessa vankeusuhkaiseen rikokseen tai hänen voidaan perustellusti epäillä syyllistyvän toistuvasti rikoksiin (ulkomaalaislaki 148 § 1 mom. 8 kohta). EU-kansalaisen kohdalla uhkan täytyy perustua henkilön omaan käyttäytymiseen, eikä se voi perustua pelkästään aiempiin rikostuomioihin. Lisäksi henkilön käyttäytymisen täytyy muodostaa todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Erikseen on vielä huomioitava, että hyväksyttävänä ei voida pitää perusteluja, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai ovat muuten yleistäviä. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviin syihin ja perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä. (2004/38/EY, 27 artikla 1 kohta; ulkomaalaislaki 156 § 2 mom.)

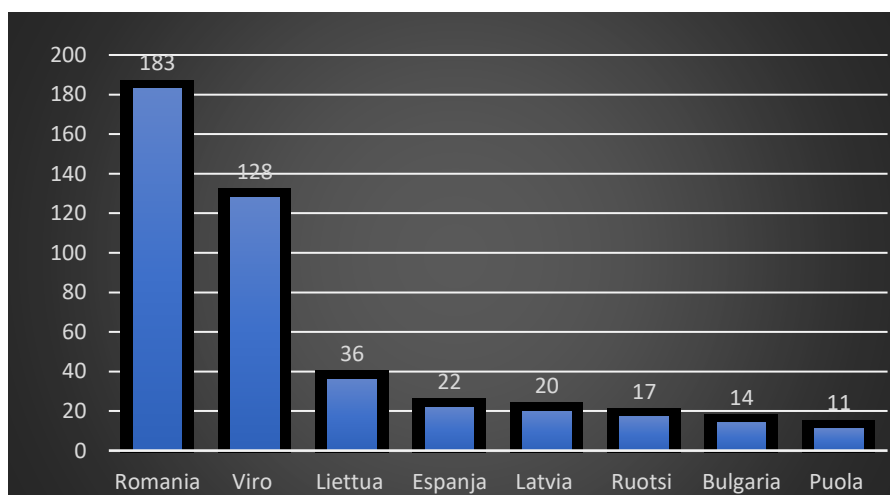
Yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvaa uhkaa ei ole lain valmistelutöissä kovinkaan yksityiskohtaisesti käsitelty. Nykyiseen 1.5.2004 voimaan tulleeseen ulkomaalaislakiin on tehty muutoksia lukuisia kertoja. Suurimmassa osassa valmisteluaineistoja todetaan EU-kansalaisen muodostamasta uhkasta yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, että sen säätely pidetään entisellään, eikä siihen ole tarvetta tehdä muutoksia. Vapaan liikkuvuuden direktiivin asettamisen jälkeen hallitus on ottanut asiaan hiukan kantaa. Hallituksen esityksessä todetaan, että asiassa taistelevat vastakkain perusoikeudet ja niiden rajoittaminen. Vaikka kansallisella viranomaisella onkin oikeus rajoittaa perusoikeuksia, tulee tällaisen rajoittamisen perustua yhteiskuntaa perustavanlaatuisesti uhkaavaan asiaan, joka kaiken lain rikkomisen tapaan häiritsee yhteiskuntajärjestystä. Hallitus perustelee asiaa yhdellä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisulla vuodelta 1977. (HE 205/2006, 31 – 32.)

4.4 Maasta poistamista koskevat päätökset

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää ulkomaalaisen käännättämisestä, mikäli ulkomaalaisen maahantulosta on alle kolme kuukautta aikaa. Mikäli maahan saapumisesta on yli kolme kuukautta, tai kyse on karkottamisesta, päättää maasta poistamista koskevasta päätöksestä Maahanmuuttovirasto. Mikäli Maahanmuuttovirasto ei ole tällaisessa tapauksessa ottanut oma-aloitteisesti tehtävää hoitaakseen, tulee poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tehdä maasta poistamista koskeva esitys Maahanmuuttovirastolle. (Ulkomaalaislaki 151 § 1 mom.) Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi siis päättää EU-kansalaisenkin käännättämisestä, mikäli maahantulosta on alle kolme kuukautta kulunut. Poliisi ei voi kuitenkaan päättää EU-kansalaisen maahantulokiellosta, vaan ainoa toimivaltainen viranomainen maahantulokiellosta päättämiseen on Maahanmuuttovirasto (ulkomaalaislaki 171 § 3 mom.). Poliisi tekeekin yleensä käännättämisestä koskevan esityksen Maahanmuuttovirastolle niistä EU-kansalaisista, joita ei ole jo määrätty maahantulokielloon ja maahantulokiellon määräämiseen löytyy perusteet. Sinällään EU-kansalaiselta ei vaadita kovinkaan paljoa maahantulon edellytysten täyttymiseen, jos häntä ei ole määrätty maahantulokielloon. Yleensä poliisin tai rajavartiolaitoksen suoraan tekemät päätökset koskevatkin niitä tapauksia, joissa maahantulokiello on jo määrätty ja henkilö käännytetään heti maahantulokiellon rikkomisen tutkimisen jälkeen pois maasta. Lähes kaikissa muissa tapauksissa poliisi tai

rajatarkastusviranomainen tekee käännättämistä koskevan esityksen Maahanmuuttovirastoon pelkästään jo maahantulokiellon määrittämisen vuoksi.

Maahanmuuttovirastosta on saatavissa tilastoja Maahanmuuttoviraston tekemistä päätöksistä. Tilastoissa ei ole käännättämistapauksissa erikseen määritelty, perustuuko käännättämispäätös esimerkiksi maahantulon edellytysten puuttumiseen vai johonkin muuhun perusteeseen. Vuonna 2019 Maahanmuuttovirasto teki yhteensä 472 käännättämispäätöstä EU-kansalaisille. Eniten päätöksiä tehtiin Romanian kansalaisille, kuten seuraavaksi kuvatussa kuviosta voidaan havaita. (Maahanmuuttoviraston www-sivut 2020.)



Kuvio 2. Top 8 valtiot ja lukumäärät Maahanmuuttoviraston tekemistä EU-kansalaisen käännättämispäätöksistä vuonna 2019.

Edellä kuvatuista päätöksistä 417 perustui yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvasta uhasta. Niistä 220 päätöstä perustui varkausrikoksiin, 113 päätöstä huumausainerikoksiin ja 32 päätöstä rattijuopumustapauksiin (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020.) Tilastojen perusteella Maahanmuuttovirasto tekee siis vähintään yhden EU-kansalaisen käännättämistä koskevan päätöksen joka päivä. O. Koskipirtin (henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020) arvion mukaan 90 % Maahanmuuttoviraston tekemistä EU-kansalaisen käännättämistä koskevista päätöksistä, joissa perusteena on uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, aloite käännättämiseen on tullut poliisilta tai rajatarkastusviranomaiselta.

4.5 Päätöksen tekeminen ja täytäntöönpano

Käännyttämistä koskeva päätös on viranomaisen tekemä hallinnollinen päätös. Tällöin viranomaisen toimintaa säätelee myös hallintolaki. Hyvää hallintoa noudattaen päätökset on tehtävä lain mukaisiin tarkoituksiin ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. (Hallintolaki 434/2003, 2 § ja 6 §.) Asianosaista on pääsääntöisesti kuultava ennen päätöksen tekemistä. Viranomaisen tekemät päätökset on perusteltava. Perusteluista on käytävä ilmi seikat, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Lisäksi tulee mainita sovellettavat säännökset. (Hallintolaki 34 § ja 45 §.) Ulkomaalaislaissa on erikseen säädelty, että ulkomaalaiselle ja hänen Suomessa olevalle puolisolleen, tai puolisoon rinnastettavalle henkilölle, on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi käännyttämistä koskevassa asiassa (ulkomaalaislaki 145 §).

EU-kansalaisen käännyttämisen osalta ulkomaalaislaissa ei ole erikseen säädetty kokonaisharkinnan huomioon ottamisesta. Kolmannen maan kansalaisen kohdalla laki määrittää, että käännyttämistä koskevaa päätöstä tehtäessä on otettava huomioon kokonaisharkinta. Kokonaisharkinnassa on kiinnitettävä erityistä huomioita lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Myös muut Suomeen syntyneet siteet, sekä kotimaahan liittyvät kulttuurilliset, sosiaaliset ja perheeseen liittyvät siteet on otettava huomioon. (Ulkomaalaislaki 146 § 1 mom.) EU-kansalaisen karkottamisen osalta laissa on oma sääntely siitä, että kokonaisharkinta on otettava huomioon ennen kuin tehdään päätös karkottamisesta yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Lainkohta vastaa edellä mainittua kolmannen maan kansalaisen kokonaisharkinnan sääntelyä, mutta huomioon on otettava lisäksi Suomessa oleskeltu aika ja kotoutuminen suomalaisen kulttuuriin ja yhteiskuntaan. Lisäksi on huomioitava missä määrin kotimaahan on olemassa yhteyksiä. (Ulkomaalaislaki 168 b §.) Myöskään EU-tasolla ei ole erikseen säädetty kokonaisharkinnan soveltamisesta EU-kansalaisen käännyttämisasiassa. Vapaan liikkuvuuden direktiivissä mainitaan vain yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvän karkottamispäätöksen kokonaisharkinnan soveltamisesta käytännössä samalla tavalla kuin ulkomaalaislain 168 b § on asia ilmaistu (2004/38/EY artikla 28 kohta 1).

Vaikka EU-kansalaisen käännyttämisasiassa ei ole kokonaisharkinnasta erikseen säädelty, tulee kokonaisharkinta silloinkin kuitenkin ottaa huomioon.

Suhteellisuusperiaatteen vuoksi kokonaisharkinta on huomioitava EU-kansalaisen käännättämisasiassakin vastaavasti kuin ulkomaalaislain 146 § ja 168 b § on säädelty. (Aer 2016, 312.) Kokonaisharkintavelvollisuus asettaa viranomaiselle velvollisuuden analysoida niitä vaikutuksia, joita ulkomaalaisen maasta poistamisesta voi seurata. Kokonaisharkinnan tarkoituksena on varmistaa, ettei ole olemassa seikkoja, jotka olisivat vaikuttaneet käännättämistä koskevaan päätöksentekoon toiseen suuntaan tai esimerkiksi maahantulokiellon pituuteen lyhentävästi. Kokonaisharkinta on käännettävän henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta olennainen asia. (Kallio ym. 2018, 489–490.) Maahanmuuttovirastossa EU-kansalaisen käännättämistapauksissa kokonaisharkinta tehdään ulkomaalaislain 146 §:n mukaisesti suhteellisuusperiaatetta noudattaen (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020).

Käännättämistä koskevan päätöksen valmistumisen jälkeen päätös annetaan tiedoksi asiakkaalle viipymättä (hallintolaki 54 §). Koska kyseessä on käännättämistä koskeva päätös, tulee viranomaisen huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä asiakkaan ymmärtämällä kielellä (ulkomaalaislaki 203 §). Päätös on annettava kirjallisesti siten, että päätöksen kohteena oleva henkilö ymmärtää päätöksen sisällön ja seuraukset. Mikäli päätös perustuu yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvaan uhkaan, on päätöksessä ilmoitettava täsmällisesti ja kattavasti ne seikat, jotka ovat päätöksen perusteena. Tästä voidaan kuitenkin poiketa, mikäli asian kertominen vaarantaisi valtion turvallisuuden. (2004/38/EY, artikla 30 kohdat 1 ja 2.)

Jos EU-kansalaisen käännättäminen perustuu yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai kansanterveyteen kohdistuvaan uhkaan, voidaan päätös laittaa täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Tällöin päätöksen täytäntöönpanon kiireellisyys täytyy olla perusteltua. Muussa tapauksessa käännettävälle täytyy ilmoittaa päätöksen tiedoksianto yhteydessä vähintään yhden kuukauden aika, jolloin käännettävän tulee poistua maasta. Tuona aikana päätöstä ei voida laittaa täytäntöön viranomaistoimin. (Ulkomaalaislaki 201 a § 1 mom ja 5 mom.) Yleensä tilanteessa, jossa EU-kansalainen muodosta uhkan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, on olemassa myös peruste kiireelliselle maasta poistamiselle. Uhka on jo lähtökohtaisesti oltava riittävän välitön ja vakava, jotta käännättäminen ylipäätään on mahdollista. Tilanteessa on kuitenkin vastakkain käännettävän henkilön oikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen sekä yhteiskunnan etuun vaikuttava yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantuminen.

4.6 Maahantulokielto

Euroopan unionin kansalaisen maasta poistamisen yhteydessä voidaan hänelle määrätä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto, mikäli maasta poistaminen perustuu yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai kansanterveydelle muodostuvaan uhkaan (ulkomaalaislaki 170 § 1 mom.). Maahantulokiellosta päättää Maahanmuuttovirasto (ulkomaalaislaki 171 § 3 mom.). Laissa ei ole erikseen mainintaa siitä, mistä hetkestä maahantulokielto alkaa kulua. Lakia säädettäessä lähtökohdaksi otettiin se, että maahantulokielto alkaa päätöspäivästä lukien. Tämä olisi tilanne myös silloin, että henkilö istuisi vankeusrangaistusta Suomessa, jolloin maahantulokielto kuluisi vankeusrangaistuksen aikana joko kokonaan tai osittain. (HE 28/2003, 222.) EU:n tuomioistuimessa ratkaistiin kolmannen maan kansalaisen kohdalla ennakkoratkaisuna tapauksessa C-225/16 (Ouhrami), että maahantulokielto alkaa siitä päivästä laskien, jolloin kyseinen henkilö poistuu jäsenvaltioiden alueelta. Maahantulokiellon rikkomiseen liittyvässä rikoslainsäädännön uudistuksessa Maahanmuuttovirasto totesi asiantuntijalausunnossaan, että Ouhrami-tapauksessa oli kyse Schengen-maahantulokiellosta, mutta käytäntöjen yhtenäisyyksien vuoksi alkamisajankohtaa sovelletaan myös muihin maahantulokieltoihin (HE 146/2018 LaV Maahanmuuttovirasto asiantuntijalausunto).

Mikäli maahantulokielto on määrätty, voidaan se muuttuneiden olosuhteiden tai tärkeiden henkilökohtaisten syiden vuoksi peruuttaa kokonaan tai osittain. Mikäli tällaista muutosta on haettu, on asiasta tehtävä päätös puolen vuoden sisällä. (Ulkomaalaislaki 170 § 2 mom.) Maahantulokiellon poistamista voi hakea olosuhteisiin suhteutettuna kohtuullisen ajan kuluttua tai muutenkin 3 vuoden kuluttua maahantulokiellon täytäntöönpanosta. Hakemuksen tutkimisen aikana henkilöllä ei ole kuitenkaan oikeutta saapua kyseiseen maahan. (2004/38/EY, artikla 32.)

4.7 Yhteenveto

Edellä kuvattiin EU-kansalaisen maasta poistamista koskien olennaisimmat asiat. Maasta poistaminen on tilanne, jossa rajoitetaan oleellisesti yhtä Euroopan unionin perusoikeutta, eli vapaata liikkuvuutta. Tämän vuoksi vapaata liikkuvuutta koskevat rajoitukset on oltava tiukasti säänneltyjä. Perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvät

perusteet on oltava myös viranomaisilla selvillä. Seuraavaan taulukkoon on koottu tiiviisti ja helposti luettavasti muutama perusasia teoriaosion kokonaisuudesta.

Taulukko 1. Yhteenveto EU-kansalaisen käännättämisen, karkottamisen ja maahan-
tulokiellon perusasioista

EU-KANSALAISEN:	KÄÄNNYTTÄMINEN	KARKOTTAMINEN	MAAHANTULO- KIELTO
MILLOIN?	Ei aiempaa oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai oleskelukorttia	Oleskeluoikeus rekisteröity tai oleskelukortti Suomeen	- Käännättämisen tai karkottamisen yhteydessä - Alkaa maasta poistumisesta
MILLÄ PERUSTEELLA?	- Ei matkustusasiakirjaa tai henkilöllisyystodistusta - Vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta, tai kansanterveyttä	- Oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai oleskelukortin perusteet eivät enää täyty - Vaarantaa yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä	- Vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle - Vaaraksi kansanterveydelle
TOIMIVALTA	Poliisi, rajavartiolaitos tai Maahanmuuttovirasto	Maahanmuuttovirasto (poliisi tai rajavartiolaitos voi esittää)	Maahanmuuttovirasto

Taulukosta on luettavissa helposti esimerkiksi se, ettei poliisilla ole toimivaltaa päättää EU-kansalaisen maahan-
tulokiellosta tai karkottamisesta.

5 TUTKIMUS

Tutkimuksen kohteena olevassa laintulkinnassa on kyse hallinnollisesta päätöksestä, jossa lainsäädännössä ei ole päätöksenteon edellytyksiä määritelty kovinkaan tarkasti. Hallinnollisen päätöksenteon edellytyksiä ei ole välttämätöntä selvittääkään yksiselitteisesti ja yhdellä ainoalla tavalla ratkaistavaksi. Mikäli lainsäädäntö jättää päätöksentekijälle harkintavaltaa, tulee lain soveltaminen suhteuttaa lainsäädännön tarkoitukseen. Tällöin on oikeusteoreettisestikin perusteltuna täysin mahdollista ja hyväksyttävää, ettei tämänkään työn tutkimusongelmaan voida saada yksiselitteistä ja kaiken

kattavaa vastausta. (Mäenpää 2017, 284.) Tutkittavana olevassa ulkomaalaislain 156 §:n 2 momentissa harkintavallan käyttäminen on kirjattu ilmaisuilla ”vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun” ja ”todellinen, välitön ja riittävän vakava”. Asiaa on arvioitava tapauskohtaisesti harkintavaltaa käyttäen, jolloin lakiin ei ole ollut mahdollista kirjata kaiken kattavaa yksiselitteistä säädöstä.

Tutkimuksen lähtökohtainen tavoite on saada oikeuskäytäntöjen ja haastattelun avulla selvyyttä tutkimusongelmaan. EU-kansalaisen käännättämistä koskeva lainsäädäntö yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvän uhan kohdalla on tarkoitettu sovellettavaksi tapauskohtaisella harkinnalla - jokaisessa tapauksessa yksilön omaan käyttäytymiseen perustuen. Tutkimuksen tavoitteisiin täytyy suhtautua siten realistisesti ja ymmärtää, ettei asiaan välttämättä saada kaikki tilanteet huomioon ottavaa vastausta.

5.1 Haastattelu

Haastattelu tehtiin syvähaastatteluna puhelimitse. Haastatteluun oli laadittu valmiit kysymykset, joiden kautta aiheesta keskusteltiin avoimesti. Haastattelua ei nauhoitettu eikä siten myöskään litteroitu. Haastattelusta kirjatut vastaukset on erikseen tarkistettu ja hyväksytetty haastateltavalla. Haastattelun tuloksia ei luetella erikseen sellaisenaan, vaan niitä hyödynnetään tutkimuksessa asiayhteyksiin sopivissa kohdissa. Haastattelukysymykset löytyvät opinnäytetyön liitteestä 1.

Haastateltu Olli Koskipirtti on työskennellyt Maahanmuuttovirastossa 20 vuotta ja työkokemusta on kertynyt jo ennen ulkomaalaislain vuonna 2004 voimaan tullutta uudistusta. Koskipirtti toimii Maahanmuuttovirastossa maasta poistamiset -tulosalueen johtajana. Koskipirtillä on tulosalueen johtajana sijainen sekä tulosalueella toimivalla tiimillä tiiminvetäjä. Edellä mainittujen lisäksi tulosalueella työskentelee kolme apulaistarkastajaa sekä neljä päätöksiä tekevää ylitarkastajaa. Tulosalueen tehtäviin kuuluu valtakunnallisesti Maahanmuuttovirastossa tehtävät rikosperusteiset käännättämistä ja karkottamista koskevat päätökset sekä maahantulokiellon peruuttamista koskevat päätökset. Lisäksi tiimin vastuulla ovat päätökset yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella tai muulla perusteella tehtyihin oleskelulupahakemuksiin. (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020.)

Koskipirtin johtamalla tulosalueella on päivystysviikkojärjestelmä. Yksi ylitarkastaja on vuorollaan viikon ajan päivystäjänä, jolloin muun muassa poliisin tekemät käännättämistä koskevat esitykset ovat kyseisen ylitarkastajan hoidettavana. Ylitarkastajat tekevät pääsääntöisesti päätökset omalla nimellään. Mikäli kyseessä on uusi työntekijä, ylitarkastaja esittelee päätöksen Koskipirtille tai hänen sijaiselleen. Tällöin päätös tehdään kahdella nimellä. Koskipirtti tekee käytännössä tulosalueen tehtäviin kuuluvissa pienemmissä asioissa oikeudelliset linjaukset, mikäli asioissa on tulkinnanvaraa tai epäselvyyksiä. Mikäli kyse on laajemmista kokonaisuuksista, suuremmat linjaukset tehdään Maahanmuuttoviraston oikeusyksikössä. (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020.)

5.2 Rikoslajit ja rikosten lukumäärä

Yksikin rikos voi riittää käännättämisen perusteeksi, mikäli teko on sellainen, että se osoittaa tekijän vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta riittävän vakavasti. Asian arviointiin liittyy vahvasti yhteiskunnan edun kautta asian tarkasteleminen. Esimerkiksi yksi EU-kansalaisen tekemä omaisuusrikos ei läheskään aina täytä käännättämisen perusteita. Yksittäinen omaisuusrikoskin voi kuitenkin joissain tapauksissa riittää osoittamaan, että tekijä vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta niin vakavasti, että hänet voidaan käännättää. Tällaiset tapaukset ovat yleensä sellaisia, joissa toisen EU-maan kansalainen saapuu Suomeen selvästi tarkoituksenaan vain tehdä Suomessa rikoksia. Tällainen voidaan osoittaa, jos teko on tehty ammattimaisesti ja yleensä lähes heti maahan saapumisen jälkeen. (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020.)

Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantamisen osalta ei ole kuitenkaan mahdollista tehdä yleistä taulukkoa, josta esimerkiksi päätöksiä tekevä viranomainen voisi katsoa, riittääkö rikollinen teko käännättämisen perusteeksi. Lähtökohtaisesti ajateltuna rikosten törkeä tekomuoto viittaa siihen, että yleinen järjestys tai turvallisuus todennäköisesti vaarantuu. Asia ei ole kuitenkaan yksiselitteistä ja rikosnimikkeestä riippumatta asiassa täytyy tehdä kokonaisharkinta, peilaten tapahtumia esimerkiksi maassa oleskeluaikaan ja mahdollisiin perhesiteisiin. (Koskipirtti henkilökohtainen

tiedonanto 29.10.2020.) Myöhemmin tarkemmin esiteltävän korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2016:11) perusteella esimerkiksi kolme törkeää rattijuopumusta voi olla riittävä määrä käännyttämiseen. Ratkaisussa ei kuitenkaan otettu kantaa siihen, voisiko vähempikin rikostausta riittää käännyttämiseen.

Rattijuopumustapaukset

Rikosten määrään ja rikoslajiin liittyvässä arvioinnissa nousee useimmin esiin törkeä rattijuopumus ja niiden lukumäärä (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020). Asiassa tulee arvioitavaksi se, muodostaako yksi törkeä rattijuopumus sellaisen vakavan, riittävän ja välittömän uhkan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, että ulkomaalainen voidaan käännyttää sen perusteella maasta. Voidaanko vaarantuminen osoittaa yhdellä teolla vai tarvitseeko rikoksia olla enemmänkin?

Korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan tapauksessa, jossa Maahanmuuttovirasto käännytti vuonna 2012 Viron kansalaisen kotimaahansa ja määräsi hänet Suomea koskevaan maahantulokieltoon kolmeksi vuodeksi. Käännyttävä henkilö oli tuomittu kolmesta törkeästä rattijuopumuksesta, jotka olivat tapahtuneet vuosien 2011 ja 2012 aikana. Kohteena ollut henkilö oli itse sitä mieltä, etteivät törkeät rattijuopumukset ja kulkuneuvon kuljettamiset oikeudetta muodosta sellaista vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, että se riittäisi käännyttämisen perusteeksi. Henkilö perusteli asiaa lisäksi sillä, että oli ottanut virheistä opikseen ja hakeutunut lääkinnällisen avun ja hoidon piiriin alkoholinkäytön estymiseksi. Korkein hallinto-oikeus totesi asian ratkaisussa, että Suomessa liikenneturvallisuutta on pidettävä sellaisena yhteiskunnallisena etuna, jota on suojeltava. Lyhyen ajan sisällä rattijuopumukset törkeinä tekemuotoina osoittavat, että muiden tienkäyttäjien turvallisuus vaarantuu todellisella, välittömällä ja riittävän vakavalla tavalla. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja käännyttäminen jäi voimaan. Asia on lainvoimaisesti ratkaistu. (KHO 2016:11.)

Asiaa on pohdittu myös Helsingin hallinto-oikeudessa. Slovakian kansalainen tuomittiin vuonna 2011 törkeästä rattijuopumuksesta ja törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta sekä vuonna 2012 tehdystä törkeästä rattijuopumuksesta, liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ja kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta. Henkilöllä oli lisäksi muita sakkorangaistuksia liikenteeseen liittyen vuosien 2010–2011 ajalta.

Hallinto-oikeus piti Maahanmuuttoviraston käännättämistä koskevan päätöksen voimassa ja hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeuden perustelujen mukaan rikollinen käyttäytyminen oli käännättämisen perusteena vakavampaa, kuin sitä vastaan puhuvat Suomessa olevat työ- ja perhesiteet. Työ- ja perhesiteet muodostuivat Suomessa sijaitsevasta rakennusalan yrityksestä ja Suomessa asuvasta virolaisesta seurustelukumppanista lapsineen. (HeHao 14/0501/3.) Hallinto-oikeuden tulkinnan mukaisesti kaksi törkeää rattijuopumusta, yksi törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen ja muut liikenteeseen liittyvät lievemmät rikokset riittävät käännättämisen perusteeksi, vaikka käännettävällä olisikin perhesiteitä Suomessa.

Helsingin hallinto-oikeus on tulkinnut asian myös toisinkin. Viron kansalainen tuomittiin vuonna 2008 Suomessa tehdystä törkeästä rattijuopumuksesta. Vuonna 2012 henkilön epäiltiin syyllistyneen törkeään rattijuopumukseen, huumausaineen käyttörikkokseen ja kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta. Epäilty oli kiistänyt rikoksista törkeän rattijuopumuksen ja kulkuneuvon kuljettamisen oikeudetta. Maahanmuuttovirasto oli päättänyt vuoden 2012 rikosepäilyjen jälkeen käännättää henkilön kotimaahansa Viroon, sekä määrätä hänet kahden vuoden Suomea koskevaan maahantulokieltoon. Helsingin hallinto-oikeus kumosi käännättämistä koskevan päätöksen. Hallinto-oikeus perusteli kantaansa sillä, että rikosten välillä oli kulunut niin pitkä aika ja viimeisimmät rikosasiat olivat vielä osittain kiistettyjä rikosepäilyjä. Hallinto-oikeus päätti, ettei asiassa muodostu riittävän vakavaa uhkaa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, huomioiden myös Suomessa olevat työ- ja perhesiteet. Ratkaisu on lainvoimainen. (HeHao 14/0500/3.)

Koskipirtin mukaan oikeuskäytäntö on osoittanut, ettei yksi törkeä rattijuopumus lähtökohtaisesti riitä käännättämisen perusteeksi. Asiassa on toki huomioitava, että tilanetta voidaan tulkita toisinkin, jos tapahtumissa vaarannetaan konkreettisesti muiden tienkäyttäjien turvallisuutta. Tällainen tilanne voi olla vaikkapa törkeään rattijuopumukseen liittyvä tapahtuma, jossa ajetaan moottoritietä väärään suuntaan. (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020.)

Huumausainerikokset sekä vakavat henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset

Huumausainerikokset, sekä vakavat henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset ovat vakavuudeltaan sellaisia rikoksia, että ne yleensä riittävät yksinäänkin käännyttämisen perusteiksi. Myös oikeuskäytännössä on katsottu, että näiden rikoslajien rikoksiin syyllistyminen osoittaa tekijältään vakavaa piittaamattomuutta lakeja ja määräyksiä kohtaan. (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020.)

Vuonna 2003 ulkomaalaisvirasto (nykyinen Maahanmuuttovirasto) käännytti Viron kansalaisen kotimaahansa, koska hänet tuomittiin kuuden vuoden vankeusrangaistukseen törkeästä huumausainerikoksesta. Korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan pääasiassa sen vuoksi, että Viro oli ulkomaalaisviraston päätöksen ja hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen liittynyt Euroopan Unioniin, jolloin maahantulokieltoa ei voitu enää pitää voimassa Schengen-aluetta koskevana. Korkein hallinto-oikeus otti kuitenkin kantaa käännyttämisen perusteisiin. Korkein hallinto-oikeus totesi, että muun muassa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltioilla on oikeus pitää huumausaineiden käyttöä yhteiskuntajärjestystä rikkovana asiana. Tällöin huumausainerikokseen syyllistymisellä voidaan osoittaa olevan yleistä järjestystä tai turvallisuutta vakavasti vaarantava vaikutus. Korkein hallinto-oikeus piti käännyttämistä koskevan päätöksen voimassa. (KHO 2004:89.)

EU-kansalaisen käännyttämisen oikeudellisissa arvioinneissa on Suomessakin perusteltu ratkaisuja usein yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla C-30/77. Myös ulkomaalaislain esitöissä mainitaan kyseinen tuomio yleisen järjestyksen tai turvallisuuden todellisen vaarantamisen ja vakavuuden arvioinnin yhteydessä (HE 205/2006, 31-32). Kyseisessä tapauksessa asianosaisena oli Ranskan kansalainen, joka oli Yhdistyneessä Kuningaskunnassa kaksi kertaa tuomittu luvattomasta huumausaineiden hallussapidosta, joiden jälkeen hänet päätettiin karkottaa maasta (C-30/77, Boucherau). Silloisessakin Euroopan talousyhteisöjen direktiivissä oli yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisen arvioinnin perustuttava yksilön omaan käyttäytymiseen, eivätkä perusteena saaneet olla pelkät aiemmat rikostuomiot (64/221/ETY, 3 artikla 1 ja 2 kohdat).

Yhteisöjen tuomioistuin arvioi ennakkoratkaisussaan myös sitä, voiko pelkkien rikostuomioiden perusteella yleinen järjestys ja turvallisuus vaarantua riittäväällä tavalla, vaikka direktiivin sanamuodoista voi toisin päätellä. Tuomioistuin totesi ensinnäkin,

että vaikka kaikki rikokset rikkovat yhteiskuntajärjestystä, on vapaan liikkuvuuden rajoittamisen perustuttava yhteiskunnan perustavanlaatuisia etuja uhkaavaan todelliseen ja riittävän vakavaan vaaraan. Tuomioistuin totesi huumausainerikosten olevan tällainen rikoslaji, joka rikkoo yhteiskuntajärjestystä vakavalla tavalla. Lisäksi tuomioistuin totesi, että rikostuomiotkin voivat osoittaa henkilön vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, jos tuomioiden perusteella voidaan henkilön oman käyttäytymisen osoittavan tämän. (C-30/77, Boucherau.)

Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut eräissä muissakin oikeustapauksissaan, että huumausainerikokset ovat sellaisenaan jo yhteiskuntajärjestystä vaarantavia rikoksia. Asia on todettu esimerkiksi tapauksissa C-348/96 (Calfa), sekä yhdistetyissä asioissa C-482/01 (Orfanopoulos) ja C-493/01 (Oliveri). Jälkimmäisenä mainituissa tapauksissa tuomioistuin kuitenkin painotti edelleen sitä, etteivät pelkät rikostuomiot riitä osoittamaan yleisen järjestyksen tai turvallisuuden uhkaa, vaan uhka täytyy ilmetä tuomioon johtaneista seikoista.

Omaisuusrikokset

Puhtaasti omaisuusrikoksiin liittyviä EU-kansalaisen käännättämistä koskevia oikeustapauksia ei ole juurikaan Suomessa käsitelty. Oikeustapauksissa on yleensä ollut myös muita rikoksia, joista omaisuusrikokset ovat olleet lähinnä oheisrikoksia käännättämisen perusteisiin nähden.

Vakavien omaisuusrikoksien kohdalla yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantuminen on yleensä jo niin vakava, että henkilön käyttäytyminen antaa perusteet käännättämiseen. Lievempien omaisuusrikosten, kuten näpistystapausten kohdalla, tilanne on kuitenkin toinen. Yleensä yksittäiset näpistykset eivät riitä käännättämisen perusteeksi EU-kansalaisen kohdalla. Ammattimaisesti tehdyt rikokset ovat kuitenkin asia erikseen ja silloin yksikin rikos voi riittää. Yleensä nämä teot ovat sellaisia, että niistä voidaan perustellusti päätellä, että maahantulon tarkoitus on ollut vain rikosten tekeminen. Tällöin maahan saapumisestakaan ei ole yleensä kulunut kovinkaan kauan aikaa. (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020.)

Kirjalliseen kysymykseen vuonna 2009 antamassa vastauksessaan sisäasiainministeri Anne Holmlund totesi, että EU-kansalaisenkin kohdalla varkaus- tai petosrikoksiin syyllistyminen voi riittää käännättämisen perusteeksi. Holmlundin mukaan tällaisissa tapauksissa tekijä yleensä syyllistyy rikokseen toistuvasti, jolloin voidaan olettaa maassa oleskelun tarkoituksena olevan rikosten teon. Näiden perusteella voidaan todeta rikollisen käyttäytymisen jatkuvan, ellei henkilöä poisteta maasta. (KK 500/2009, 3.) Turun hallinto-oikeus totesi valitusasian ratkaisussaan, ettei lyhyen ajan sisään tehdyt kolme näpistystä ja yksi lievä vahingonteko osoita henkilön aiheuttavan riittävän vakavaa ja välitöntä uhkaa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle (TuHao 20/0414/3.) Hallinto-oikeuden ratkaisu käsitellään luvussa 5.3 tarkemmin.

Muita tapauksia

Vakavien rikosten lisäksi on syytä pohtia myös sitä, vaikuttaako rikollisjärjestöihin kuulumisen käännättämisen perusteita arvioitaessa. Euroopan talousyhteisöjen tuomioistuin arvioi ennakkotapauksessa vuonna 1974, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus itsenäisesti arvioida yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen vaikuttavia seikkoja. Tuomion mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantuminen voi vaihdella jäsenmaiden ja eri aikakausien välillä. Painavin sana tuomiossa liittyi siihen, että jäsenvaltiot voivat ottaa käännytettävän henkilön käyttäytymisessä huomioon ryhmiin tai järjestöihin kuulumisen, jotka kyseinen jäsenvaltio luokittelee yhteiskunnalle vahingollisena. Näin voidaan toimia myös siinä tapauksessa, että kyseiseen ryhmään tai järjestöön kuulumista ei olisi rajoitettu oman maan kansalaisilta. (41/74, Van Duyn.)

Helsingin hallinto-oikeus käsitteli vuonna 2001 EU-kansalaisen käännättämisasiaan liittyvää valitusta. Rajavartiolaitos oli käännättänyt Ruotsin kansalaisen, joka oli tulossa Suomeen Helvetien enkelien World Run 2000 -tapahtumaan. Henkilöllä oli rikostaustaa, mutta viimeisimmästäkin rikoksesta oli kulunut jo vuosia aikaa. Rikosnimikkeet olivat varkaus vuonna 1983, kätkemisrikos vuonna 1990, pahoinpitely, laiton uhkaus ja törkeä pahoinpitely vuonna 1991. Hallinto-oikeus katsoi, ettei Rajavartiolaitoksella ollut yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä perusteita käännättää henkilöä Suomesta. Hallinto-oikeus oli huomionut ratkaisussaan edellä mainitun ETY:n tuomioistuimen tuomion 41/74. (HeHaO 01/0770/3.)

Samana päivänä kuin edellä mainittu tapaus HeHao 01/0770/3 ratkaistiin, Helsingin hallinto-oikeus ratkaisi myös toisen vastaavan valitusasian. Rajavartiolaitos oli samaan tapaan käännyttänyt Helvetin enkelien World Run 2000 -tapahtumaan tulossa olleen Ruotsin kansalaisen. Henkilöllä oli taustallaan kaksi ampuma-aserikosta vuodelta 1995. Hallinto-oikeus katsoi, että rikostaustan, Helvetin Enkelit -järjestöön kuulumisen ja Helvetin Enkelien tapahtumaan osallistumisaikeet olivat riittävä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvä peruste käännyttämiselle. (HeHao 01/0738/3.) Hallinto-oikeus päätyi siis samana päivänä kahteen erilaiseen ratkaisuun, joissa toisessa Helvetin Enkelit järjestöön kuulumisen katsottiin yhdeksi yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaksi seikaksi ja toisessa taas ei.

5.3 Muun häiriökäyttäytymisen vaikutus

Yleistä järjestystä ja turvallisuutta ei saa vaarantaa metelöimällä tai muulla vastaavalla tavalla. Sitä ei saa vaarantaa myöskään toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä liikkeillä tai muuten käyttäytymisellä, joka herättää pelkoa. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta voi vaarantaa esineitäkin heittelemällä. (Järjestyslaki 612/2003, 3 §.) Tällaisen häiriökäyttäytymisen perusteella poliisi voi ottaa henkilön kiinni, vaikka teko ei täytäisikään vielä mitään rikoksen tunnusmerkistöä. Tällöin kiinni ottamiseen tulee perustua muun muassa siihen, että henkilön aiemman tai sen hetkisen käyttäytymisen perusteella hän todennäköisesti tulee aiheuttamaan huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. (Poliisilaki 872/2011, 2 luku 10 § 1 mom.) Kiinni ottaminen kyseisessä tilanteessa on oikeudenmukaista esimerkiksi silloin, jos henkilön käyttäytymisen perusteella hän tulisi esimerkiksi syyllistymään henkeen tai terveyteen kohdistuvaan tekoon (HE 224/2010). Tällaisessa tilanteessa on toki mahdollista, että henkilö on käyttäytymisellään syyllistynyt johonkin rikokseen, kuten laittomaan uhkaukseen. Kiinni ottaminen ei kuitenkaan edellytä sitä, että asiassa täytyisi jokin rikos. Tällöin poliisin tietojärjestelmiin jää merkintä vain henkilön kiinni ottamisesta.

Tutkimuksessa on oikeasuhtaista selvittää mahdollisuuksien mukaan sitäkin, kuinka paljon käännyttämisen perusteisiin vaikuttaa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantaminen muuten kuin rikosten perusteella. Tilanne ei ole välttämättä

edellyttänyt konkreettista vaarantamista, vaan se on perustunut kiinniottohetkellä poliisipartion omaan perusteltuun käsitykseen vaarantamisen todennäköisyydestä. Todennäköisyysaste on kuitenkin korkea. Käytännössä on hyvinkin todennäköistä, että ilman poliisin toimenpidettä rikoksilta ja häiriöltä suojaamiseksi, olisi tekijä syyllistynyt rikokseen. Koskipirtin (henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020) mukaan pelkät poliisilakiperusteiset kiinniotot eivät riitä EU-kansalaisen käännättämisen perusteiksi, mikäli lisäperusteina ei ole rikollista käyttäytymistä.

Lounais-Suomen poliisilaitos teki EU-kansalaisen käännättämistä koskevan päätöksen vuonna 2019, noin kaksi kuukautta henkilön maahan saapumisen jälkeen. Käännättämisen perusteena oli yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantuminen. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumista perusteltiin rikosepäilyillä, joiden mukaan henkilö oli syyllistynyt kolmeen näpistykseen ja yhteen lievään pahoinpitelyyn. Näiden lisäksi perusteena oli näpistystapausten yhteydessä olleet poliisilakiperusteiset kiinniotot, sekä kaksi muuta poliisilakiperusteista kiinniottoa, jolloin henkilö oli nukkunut kadulla ja parkkihallissa häiriten myös ohikulkijoita. Henkilö itse oli useaan otteeseen todennut olevansa köyhä ja koditon. Hallinto-oikeus kumosi poliisin tekemän päätöksen. Hallinto-oikeus totesi lainvoimaisessa ratkaisussaan, että vaikka henkilö todennäköisesti tulee jatkamaan vastaavanlaista käyttäytymistään, ei se kuitenkaan muodosta käännättämisen perusteeksi niin todellista, välitöntä ja vakavaa uhkaa, joka vaikuttaisi johonkin yhteiskunnan etuun olennaisesti. (TuHao 20/0414/3.) Hallinto-oikeus päätyi tässä yksittäisen tapauksen arvioinnissa, ettei noilla rikoksilla ja muulla käyttäytymisellä vaaranneta yleistä järjestystä tai turvallisuutta riittävän vakavalla tavalla. Asiassa oli merkille pantavaa se, ettei henkilöllä ollut kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia työ- tai perhesiteitä Suomeen, ja hän oleskeli maassa rahattomana ja asunnottomana.

Helsingin poliisilaitos teki vuonna 2009 Viron kansalaiselle päätöksen, jolla oleskeluoikeuden rekisteröintihakemus hylättiin (oleskeluoikeuksien rekisteröinnistä vastasi tuolloin poliisi) ja henkilö käännytettiin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä. Korkein hallinto-oikeus kumosi päätökset sillä perusteella, ettei ulkomaalaislain mukaan rekisteröinnin edellytyksiä harkittaessa voitu huomioida rikoksien merkitystä maasta poistamista koskevaan päätökseen liittyen. Korkein hallinto-oikeus käsitteli ratkaisussaan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvaan

uhkaankin liittyviä asioita. Poliisilaitos oli perustellut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumista kuudella poliisilakiperusteisella kiinniotolla, yhdellä näpistyksellä, yhdellä liikenne rikkomuksella ja yhdeksällä epäillyllä salakuljettamisella. Korkein hallinto-oikeus totesi, etteivät pelkät yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät kiinniotot, sekä vain sakolla tuomittavat rikokset ole riittäviä tekoja muodostamaan todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. (KHO 2013:88.)

Muita vastaavia oikeustapauksia ei tutkimuksessa tullut esille, joissa olisi käsitelty muuta kuin rikosperusteista häiriökäyttäytymistä käännättämisen perusteena.

5.4 Yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja yhteiskunnan olennaisen edun määrittelyä

Tuomioistuinten oikeuskäytännön perusteella on selvää, että yhteiskunnan olennaisen edun vaarantuminen on tulkittava tapauskohtaisesti tarkastellen. Euroopan Unionin tuomioistuin ratkaisi vuonna 2007 kysymystä siitä, voiko jäsenvaltio rajoittaa oman maan kansalaisensa oikeutta liikkua muihin jäsenvaltioihin. Samalla asiaa tarkasteltiin myös yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisen näkökulmasta. Tuomioistuin totesi oikeuskäytäntöönkin perustuen, että kaikki lain rikkominen häiritsee yhteiskuntajärjestyä. Siitä huolimatta yleisen järjestyksen täytyy vaarantua ”todellisella, välittömällä ja riittävän vakavalla vaaralla”, joka vaikuttaa perustavanlaatuisesti yhteiskunnan etuun. (C-33/07, Jipa.) Tuomioistuin ei siis perustellut yhteiskuntajärjestyä tai yhteiskunnan olennaista etua tässäkään tapauksessa tuon yksityiskohtaisemmin. Selväksi tuli kuitenkin se, että asian täytyy todella liittyä yhteiskunnankin kannalta johonkin etuun merkittävästi.

Aihepiirin käsittelyssä on otettava huomioon rikoksista säädetty ja tuomitut rangaistukset, rikokseen osallisuuden aste, vahingon suuruus ja mahdollinen taipumus rikollisen käyttäytymisen jatkumiseen. Näitä seikkoja tulisi tarkastella suhteessa yleisen yhteiskunnan edun vaarantumiseen silloin, kun pohditaan maasta poistettavan henkilön oman käyttäytymisen aiheuttamaan uhkaa, ja puntaroidaan vapaan liikkumisen rajoittamista. (C-145/09, Tsakouridis.)

Unionin oikeuskäytännössä on katsottu, että yleisen turvallisuuden käsitteeseen sisältyy jäsenvaltion sisäinen turvallisuus, sekä jäsenvaltion ulkoinen turvallisuus. Yleiseen turvallisuuden vaarantumiseen voivat vaikuttaa valtion elinten, julkisten peruspalvelujen toimintaan tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen uhka. Tällaisen uhkan voi yksittäisenä tapauksena muodostaa esimerkiksi järjestäytynyt huumausainerikollisuus, koska se voi koskettaa vaikutuksiltaan suurta osaa koko väestöstä. (C-145/09, Tsakouridis.)

Yleiseen turvallisuuteen liittyvät asiat tulevat joskus ilmi Suojelupoliisin kautta. Ne ovat yleiselle turvallisuudelle aiheutuvan uhkan arvion kannalta kokonaan oma lunksa, verrattuna muuten yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviin käännyttämisperusteisiin. Suojelupoliisin kautta tullut tilanne voi olla sellainen, ettei käännettävällä henkilöllä ole lainkaan Suomessa rikoksia, mutta perusteet käännyttämiselle kuitenkin täytyvät yleisen turvallisuuden vaarantumisen vuoksi. (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020.)

EU-kansalaisen käännyttämisessä ja yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutuvan uhan arvioimisessa voidaan hyödyntää myös tietoja muualla EU:n alueella tehdystä rikoksista. Maahanmuuttovirastolla itsellään ei ole tällaisissa tapauksissa juuriakaan yhteyskanavia muiden maiden viranomaisiin. Poliisilla on kuitenkin mahdollisuus selvittää muissa maissa tehtyjä mahdollisia rikoksia. Mikäli poliisi on käännyttämistä koskevassa esityksessään tuonut ilmi henkilön rikoksiin syyllistymisestä muissa maissa, luottaa Maahanmuuttovirasto poliisin antamiin tietoihin ja asia otetaan huomioon. Silloinkin käännyttämisen täytyy perustua henkilön omaan käyttäytymiseen, mutta esimerkiksi tietyn tyyppiset rikokset voivat osoittaa henkilön vaarallisuuden – esimerkiksi tilanteissa, joissa samantyyppinen rikos tehdään myös Suomessa. Tällaisetkin tilanteet ovat yleensä sellaisia, ettei maahan saapumisesta ole kulunut kovinkaan kauan aikaa. (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020.)

Joissain yksittäisissä tilanteissa poliisi on arvioinut yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutuvan uhan vakavammaksi, kuin Maahanmuuttovirasto. Mikäli näin tapahtuu, eikä Maahanmuuttoviraston mielestä käännyttämisen perusteet täyty, pidetään asiassa yleensä neuvottelu esityksen tehneen poliisilaitoksen kanssa. Pääosin näissä tapauksissa poliisi peruu käännyttämistä koskevan esityksensä. Mikäli esitystä ei

peruta, eikä Maahanmuuttoviraston mielestä yleinen järjestys tai turvallisuus edelleenkään vaarannu riittävällä tavalla, tekee Maahanmuuttovirasto asiassa päätöksen, ettei asiakasta käännytetä. (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020.)

EU-kansalaisten käännättämisiin liittyen ei ole kovin paljon ennakkotapauksia oikeuskäytännössä. Muunkin oikeuskäytännön osalta tilanne on sama. Unionin tuomioistuintestakaan ei juurikaan löydy ratkaisuja käännättämisiin liittyen. Karkottamistapausten osalta tilanne on parempi. Oikeuskäytännöstä ei ole juurikaan löydettävissä tulkintamallia siihen, miten yhteiskunnan yleinen etu tulisi tulkita, ja se onkin hiukan harmaata aluetta päätöksiä tehdessä. Kokonaisharkinta kuitenkin ohjaa koko asian etenemistä. (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020.)

5.5 Maahantulokielto

Käännättämisen yhteydessä määrättyssä maahantulokiellossa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisen vakavuusaste näkyy maahantulokiellon pituudessa. Mitä vakavammista rikoksista ja käyttäytymisestä on kyse, sitä pidempi on myös maahantulokielto. Esimerkiksi rajatapauksissa, joissa on pohdittu käännättämisen perusteiden riittävyttä ja päädytty käännättämiseen, maahantulokielto määrätään yleensä yhden vuoden mittaisena. (Koskipirtti henkilökohtainen tiedonanto 29.10.2020.)

Maahantulokiellon pituuden määrittelyssä on oleellista merkitystä Suomessa olevilla työ- tai perhesiteillä. Romanian kansalaisen karkottamistapauksessa Maahanmuuttovirasto määräsi hänelle kolmen vuoden maahantulokiellon Suomea koskien. Perusteena karkottamiselle ja maahantulokiellolle olivat törkeä rattijuopumus, kolme varkautta ja yksi törkeä varkaus, maksuvälinepetos sekä yksi epäilyasteella oleva varkaus. Karkotettava henkilö oli Suomen kansalaisen kanssa avioliitossa ja heillä oli yksi yhteinen lapsi. Maahanmuuttoviraston päätöksentekohetkellä puoliso oli hakenut avioeroa, eivätkä he asuneet enää samassa taloudessa. Myöhemmin avioerohakemus peruttiin ja kaikki muuttivat samaan osoitteeseen asumaan. Hallinto-oikeus lyhensi perhesyiden vuoksi maahantulokiellon kahteen vuoteen. Korkein hallinto-oikeus tutki asian, mutta piti hallinto-oikeuden ratkaisun voimassa. (KHO 2016:12.)

Serbian kansalainen oleskeli Suomessa Suomen kansalaisen aviopuolisona. Henkilö syyllistyi useisiin huumausaine- ja väkivaltarikoksiin Suomessa ja muutti sittemmin Ruotsiin viiden vuoden ajaksi. Henkilö palasi sen jälkeen Suomeen. Maahanmuuttovirasto käännnytti henkilön Suomesta ja määräsi hänet ensin koko Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon toistaiseksi voimassa olevana. Maahanmuuttovirasto perui kuitenkin maahantulokieltoa koskevan päätöksen ja muutti sen vastaamaan EU-kansalaisen perheenjäsenenä vapaan liikkuvuuden säädöksiensä mukaisesti koskemaan vain Suomea. Maahantulokiellon pituus muutettiin kymmenen vuoden mittaiseksi. Korkein hallinto-oikeus totesi, että huolimatta Suomessa asuvasta lapsesta tai aviopuolisosta, maahantulokiellon pituus oli perusteltua. (KHO 2016:86.)

Tutkimuksessa läpikäytyissä rattijuopumustapauksissa maahantulokiellon pituuksia on arvioitu seuraavasti. Kolmen törkeän rattijuopumuksen jälkeen henkilö määrättiin kolmen vuoden Suomea koskevaan maahantulokieltoon ja korkein hallinto-oikeus katsoi pituuden olevan oikein suhteutettu (KHO 2016:11). Kahdella törkeällä rattijuopumuksella, yhdellä törkeällä liikenneturvallisuuden vaarantamisella, sekä muutamalla lievemmällä liikennekäyttäytymiseen liittyvällä rikoksella Maahanmuuttovirasto ja Helsingin hallinto-oikeus katsoivat maahantulokiellon pituudeksi yhden vuoden ajan (HeHao 14/0501/3).

Maahantulokiellon rikkominen oli ennen rikoslain uudistamista säädetty sanktioitavaksi vain sakolla ulkomaalaisrikkomuksesta. Uudistamisella haluttiin maahantulokiellon rikkominen moitittavammaksi teoksi, erityisesti koskien tilanteita, joissa tullaan uudelleen maahan vain rikoksia tehdäkseen. (HE 146/2018, 20.) EU-kansalaisen kohdalla maahantulokielto voidaan määrätä vain yleiseen järjestykseen tai turvallisuuden liittyvistä syistä. Tutkimuksen pääpaino on käännnyttämisen perusteiden arvioinnissa, joten sen tavoitteiden kannalta ei ole tämän enempää syytä tarkastella maahantulokieltoon liittyviä oikeuskäytäntöjä. Tutkimuksessa oli kuitenkin tärkeä tuoda ilmi hiukan oikeuskäytäntöä maahantulokieltojenkin osalta, koska niiden arvioinnissa painavat samat kokonaisharkinnan asiat, kuten Suomeen syntyneet siteet.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Tutkimuksen tulokset

Tutkimuksen pääkysymyksenä oli selvittää milloin ja millä perusteilla EU-kansalainen voidaan käännättää yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutuvan uhan vuoksi. Tutkimuksen pääpaino oli Suomen ja Euroopan unionin oikeuskäytännössä sekä Maa-hanmuuttoviraston asiantuntevan henkilön haastattelussa. Tutkimustavoista voidaan todeta, että ne olivat tähän tutkimukseen onnistuneet valinnat tutkimusongelman selvittämiseksi. Tutkimuksen apukysymyksinä olivat seuraavat kysymykset:

- Muodostaako vain tietyt rikokset tai rikoslajit uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle?
- Miten yhteiskunnan olennainen etu määritellään ja mitä sillä tarkoitetaan?

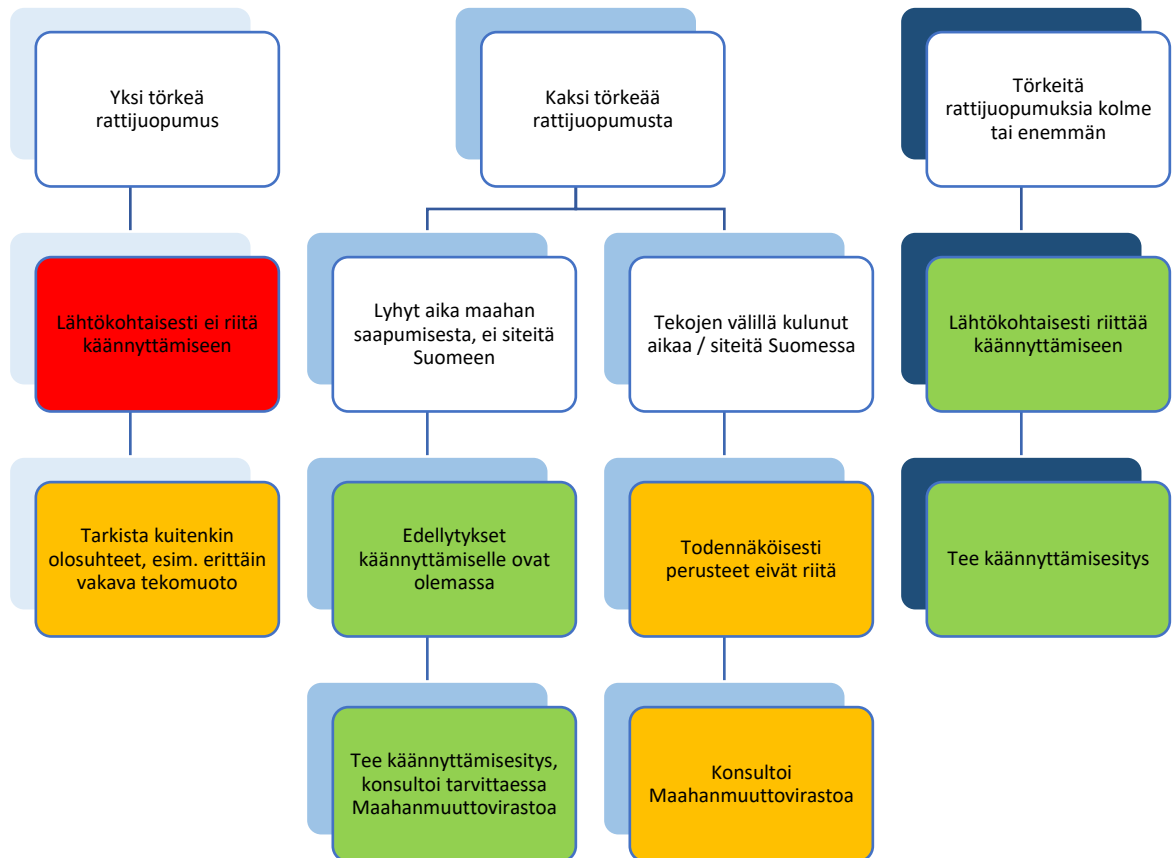
Myös apukysymyksiin saatiin tutkimuksessa vastaukset, jotka tosin olivat itse pääkysymyksen ratkaisemisen lähtökohtanakin. Rikoslajeihin liittyen tutkimuksessa selvitettiin, että uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle voi muodostua käytännössä rikoslajista riippumatta. Oleellista on se, kuinka vakava rikos on ja millaiset ovat olleet rikoksen teko-olosuhteet. Yhteiskunnan olennaisen edun määrittäminen on myös tapauskohtaista. Oikeuskäytännössä on todettu, että esimerkiksi liikenneturvallisuus on sellainen olennainen yhteiskunnallinen etu, jota on suojeltava. Samoin on todettu myös huumausainerikollisuuden osalta. Yhteiskunnan etu voi vaarantua muutenkin rikoslajista riippumatta.

Suurin haaste tutkimuksessa oli se, ettei oikeuskäytäntöä ole kovinkaan kattavasti olemassa EU-kansalaisten käännättämisiin liittyen. Tutkimuksessa perehdyttiin niihin oikeustapauksiin, jotka ovat yleisistä lähteistä löydettävissä, sekä yksittäisiin muuten saatavilla olleisiin tapauksiin. Oikeuskäytäntöä todennäköisesti löytyisi lisää, mikäli yksittäiset tapaukset olisivat tiedossa ja niitä koskevia asiakirjoja pyytäisi suoraan hallintotuomioistuimista. Tutkimuskysymykseen saatiin tutkimuksessa olleellakin otannalla riittävän kattava vastaus, joten tutkittavaa materiaalia ei laajennettu enempää.

Lainsäädännön, haastattelun ja oikeustapausten perusteella EU-kansalaisen käännyttäminen yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä tulee harkita aina tapauskohtaisesti. Jo lakitasollakin kielletään tapausten tulkitseminen yleistämällä asioita. Lisäksi asiat täytyy suhteuttaa aina kokonaisharkinnan kautta Suomeen syntyneisiin siteisiin, joita voivat olla työ- tai perhesiteet. Pelkkä rikostuomio ei voi olla peruste käännyttämiselle, vaan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuva uhka täytyy yksilöllisesti pystyä perustelemaan. Rikostuomiota voi toki käyttää perusteena, mikäli tuomiosta pystytään osoittamaan, että henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Laki ei kuitenkaan velvoita siihen, että uhkan arvioinnin perusteena täytyy olla rikostuomioita, vaan uhka voi syntyä rikosepäilyistäkin. Näissä tapauksissa on oleellista merkitystä sillä, mitkä ovat rikosepäilyn kannalta sellaiset tosiseikat, joihin yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantuminen perustuu.

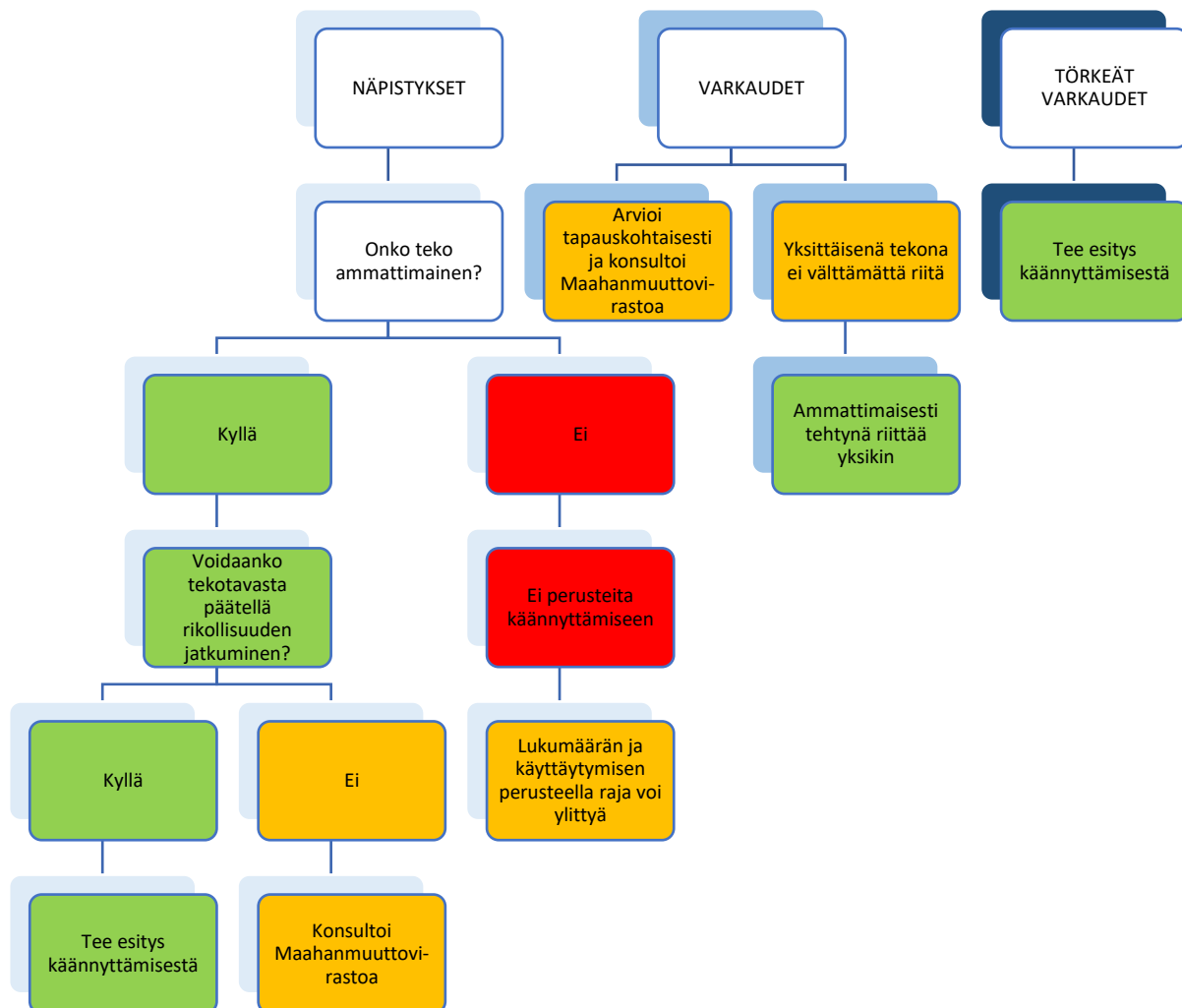
Yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvän uhan vuoksi EU-kansalaista ei voi käännyttää kevyin perustein. Tutkimuksessakin saavutetun tiedon perusteella uhan täytyy olla suhteellisen vakava, jotta sen perusteella voidaan rajoittaa henkilön perusoikeuksia. Osittain tulkinnan vaikeutta osoittaa myös se, että hallinto-oikeudessakin tehtiin samana päivänä lähes identtisissä tilanteissa kaksi toisistaan eriävää ratkaisua. Selvää on myös se, että erityyppisistä rikoksista aiheutuu erilainen vakavuusaste yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle syntyneelle uhalle.

Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa uutta tietoa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutuvan uhan arvioimiseen ensisijaisesti poliisin tekemien päätösten ja esitysten tekemisen tueksi. Seuraavat kaaviot perustuvat tutkimuksessa saatuihin tietoihin ja on laadittu helpottamaan käännyttämisperusteiden arviointia.



Kaavio 1. Rattijuopumustapausten arvioinnin toimintaohje

Edellä oleva kaavion avulla voidaan tehdä karkea arviointi rattijuopumustapausten kääntymisperusteiden arvioinnissa. Seuraavassa kaaviossa ohjataan toimintaa omaisuusrikoksiin liittyen.



Kaavio 2. Omaisuusrikosten arvioinnin toimintaohje

Omaisuusrikosten kohdalla on olennainen merkitys sillä, voidaanko teosta päätellä tekijän saapuneen maahan vain rikoksia tehdäkseen. Tämä voidaan päätellä esimerkiksi siitä, onko teko tehty pian maahan saapumisen jälkeen ja onko teossa muuten ammattimaisesti tehdyn rikoksen piirteitä. Mikäli tällaisia piirteitä löytyy, voi silloin yksikin näpistys riittää yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle syntyneen uhan perusteleminen. Varkauksien osalta tilanteet on katsottava aina tapauskohtaisesti suhteuttaen tekotapa muihin olosuhteisiin. Yksi varkausrikos ei välttämättä riitä osoittamaan sitä, että tekijä on vakavasti vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle siten, että

asia vaikuttaa myös johonkin yhteiskunnalliseen etuun merkittävästi. Törkeiden varkauksien, kuten esimerkiksi asuttuihin asuntoihin tehtyjen murtojen kohdalla, tekotapa itsessään on jo omiaan aiheuttamaan vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Asialla on myös yhteiskunnallisesti merkittävä vaikutus.

Tutkimuksessa selvisi, että huumausainerikollisuutta pidetään EU-tasollakin ratkaisutona sellaisena rikosmuotona, joka vaikuttaa yhteiskunnallisestikin vaarantavasti yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Lähtökohtaisesti huumausainerikoksiin syyllistyminen riittää käännyttämisen perusteeksi. Huumausaineen käyttörikosten osalta asiaan vaikuttaa tapauskohtaiset seikat. Pelkän oman vähäisen käytön ei voida suoraan katsoa vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta niin vakavalla tavalla, että se riittäisi käännyttämiseen. Mikäli rikollisuus tämän osalta jatkuu, on asiaa arvioitava uudelleen.

Vakavat henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset ovat myös selvästi tekoina sellaisia, että yleinen järjestys tai turvallisuus vaarantuu hyvin todennäköisesti. Lain edellytyksenä on **yleinen** järjestys ja turvallisuus, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan etuun. Tästä näkökulmasta katsottuna lievät pahoinpitelyt eivät suoraan anna perusteita käännyttämiselle. Näitä, kuten kaikkia tapauksia, tulee kuitenkin tarkastella yksittäisinä tapauksina pohtien perusteiden riittävyyttä.

Tutkimuksessa ei keskitytty erikseen jokaiseen rikoslajiin tai -nimikkeeseen. Tutkimuksessa esille otettujen rikoslajien valinta perustui yleisimpiin käytännön työssä kohdattuihin ongelmatapauksiin. Näiden rikoslajien yleisyyttä käännyttämisen perusteina osoittaa myös Koskipirtin haastattelussa mainitsemat tilastot, joiden mukaan vuonna 2019 rikosperusteisten käännyttämispäätösten perusteina yleisimpiä olivat omaisuusrikokset, huumausainerikokset ja törkeät rattijuopumukset. Edellä kuvattujen rikoslajien lisäksi on syytä nostaa esiin järjestäytynyt rikollisuus ja siihen liittyvät ryhmät. Oikeuskäytännössä on katsottu, että pelkkä tällaiseen ryhmään kuuluminen voi osoittaa henkilön olevan riittävän vakavalla tavalla vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Lainsäädäntö mahdollistaa käännyttämisen siinä tapauksessa, että henkilö aiheuttaa uhkaa yleiselle turvallisuudelle esimerkiksi terrorismirikoksiin liittyvien asioiden vuoksi. Käännyttäminen voi perustua silloin pelkästään Suojelupoliisin arvioon henkilön aiheuttamasta vaarasta. Tällainen tilanne ei suoraan vaikuta

paikallispoliisin toimintaan, mutta asia on kuitenkin syytä tuoda tässäkin tutkimuksessa esille.

Tutkimuskysymykseen ei ole mahdollista antaa yksiselitteistä tai tyhjentävää vastausta. Tutkimuksen tavoitteisiin kuitenkin päästiin ja tutkimuksessa saatiin tuotettua uutta tietoa maasta poistamista koskevien esitysten ja päätösten tekemisen tueksi. Tutkimuksessa saavutettujen tietojen avulla on mahdollista tulkita ulkomaalaislakia paremmin lainsäätäjän tarkoittamalla ja oikeuskäytäntöjen katsomalla tavalla. Tutkimuksen tuloksilla saavutettiin tutkimusongelmaan liittyen karkeasti suuntaa antava toimintamalli ensisijaisesti poliisin näkökulmasta katsoen. Tarkempaa lain soveltamisohjetta ei käytännössä voi antaa, koska soveltaminen riippuu niin pitkälti tapauskohtaisesta harkinnasta.

6.2 Jatkotutkimusmahdollisuudet

Vaikka tutkimuksessa todettiin, ettei laille ole mahdollista antaa tarkkaa soveltamisohjetta, voi tutkimusta kuitenkin jatkaa eteenpäin. Tarkastellut oikeustapaukset keskittyivät Suomen oikeuslaitokseen. Lisäksi tutkimuksessa tarkasteltiin EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisuja, kuten myös yhteisöjen tuomioistuimenkin muutamia ratkaisuja. Oikeuskäytännössä on katsottu, että yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvan uhan arvioinnit voivat vaihdella jäsenmaiden välillä. Tutkimusta on mahdollista jatkaa analysoimalla esimerkiksi muiden Pohjoismaiden oikeuskäytäntöjä. Naapurimaan Ruotsin olosuhteet ovat suhteellisen lähellä Suomen olosuhteita, joten Ruotsin oikeuskäytännöstä olisi mahdollisuus saada vielä tarkentavia näkökulmia tutkimukseen, vaikka soveltaminen itsenäisesti jäsenvaltiossa onkin mahdollista.

Tässä tutkimuksessa haastateltiin vain yhtä henkilöä. Tutkimustapoja pohdittaessa todettiin, ettei esimerkiksi Maahanmuuttoviraston muiden henkilöiden haastattelemisella olisi saavutettu mainittavaa lisäarvoa tutkimukselle. Yksi jatkotutkimusmahdollisuus olisi haastatella hallintotuomioistuinten asiantuntevia tuomareita. Tämän lisäksi jatkotutkimuksessa olisi mahdollista keskittyä vielä tarkemmin hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapausten analysointeihin ja arviointeihin - käsitellen oikeustapauksia vielä laajemmassa mittakaavassa.

Jatkotutkimusten ongelmaksi voi muodostua sama kuin tässäkin tutkimuksessa: oikeustapauksia ei ole kovinkaan paljon. Käytännössä lähes kaikissa oikeustapauksissa viitattiin samoihin EU-oikeuden tapauksiin. Laajemmalla oikeustapausten otannalla olisi kuitenkin mahdollista päästä johtopäätöksiin, joilla tämänkin tutkimuksen tuloksia voidaan vielä hiukan tarkentaa. EU-kansalaisen käännättämisen aihealue on laaja, joten muista käännättämisen perusteista löytyy varmasti uusia näkökulmia tähän tutkimukseen verrattuna. Tässä tutkimuksessa ei huomioitu lainkaan tapauksia, joissa käännättäminen perustui muuhun kuin yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutuvaan vaaraan.

Poliisiammattikorkeakoulussa annettavassa perusopetuksessa tai myöhemmin työuralla olevissa täydennyskoulutuksissa ei ole tarjolla ulkomaalaisasioihin liittyvää koulutusta tai ohjeistusta. Yksi jatkotutkimusmahdollisuus on laajentaa tutkittavaa aihetta ja laatia tutkimuksen perusteella laajempi ohjeistus. Tämä edellyttää kuitenkin tutkittavan aiheen laajentamista vähintään EU-kansalaisten kaikkiin käännättämisen muotoihin. Tämän tutkimuksen tavoitteet olivat suunnattu poliisin erityistutkinnassa tehtävän työn avuksi, eikä ole sellaisenaan hyödynnettävissä laajemmin poliisissa. Aihealueen ympäriltä on kuitenkin saatavissa jatkotutkimuksella varmasti kaivattua ohjeistusta poliisin työhön.

LÄHTEET

41/74, Yvonne van Duyn. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 4.12.1974.

64/221/ETY. Neuvoston direktiivi ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta, 25.2.1964.

2004/38/EY. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, 29.4.2004.

2012/C326/02. Euroopan unionin perusoikeuskirja, 26.10.2012.

Aer, J. 2016. Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent. Viitattu 20.10.2020. <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/HAG-BBXXTBBAED>

Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. 4. uud. p. Tampere: Vastapaino. Viitattu 28.10.2020. <https://www.elliblibrary.com/book/978-951-768-385-2>

C-30/77, Pierre Boucherau. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.10.1977.

C-348/96, Donatella Calfa. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.1.1999.

C-482/01 & C-493/01, Georgios Orfanopoulos, Natascha Orfanopoulos, Melina Orfanopoulos, Sofia Orfanopoulos & Raffaele Oliveri. Yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetty tuomio 29.4.2004.

C-33/07, Gheorghe Jipa. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.7.2008

C-145/09, Panagiotis Tsakouridis. Unionin tuomioistuimen tuomio 23.11.2010.

C326. Euroopan unionin sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, 26.10.2012.

C-255/16 Bent Falbert, Poul Madsen & JP/Politikens Hus A/S. Unionin tuomioistuimen tuomio 20.12.2017.

Ervasti, K. 2014. Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa Lindfors, H. (toim.) Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Viitattu 28.10.2020. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/152554>

Hallintolaki 6.6.2003/434 muutoksineen.

HE 28/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 205/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 146/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rikoslain 17 luvun, ulkomaalaislain 185 §:n ja aluevalvontalain 44 §:n muuttamisesta.

HE 146/2018 vp LaV 17.10.2018 Maahanmuuttovirasto asiantuntijalausunto.

HeHao 01/0738/3.

HeHao 01/0770/3.

HeHao 14/0500/3.

HeHao 14/0501/3.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2010. Kirjoitetaan juridiikkaa. 3. uud. p. Helsinki: Talentum.

Järjestyslaki 27.6.2003/612 muutoksineen.

Kallio, H., Kotkas, T. & Palander, J. 2018. Ulkomaalaisoikeus. 1. painos. Helsinki: Alma Talent. Viitattu 20.10.2020. <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lil-lukka.samk.fi/teos/CADBBXDTEB>

Kananen, J. 2017. Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikoulu. Viitattu 28.10.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991263786605968>

KHO 2004:89.

KHO 2013:88.

KHO 2016:11.

KHO 2016:12.

KHO 2016:86.

KK 500/2009 vp. Kirjallinen kysymys häiritsevän kerjäämistoiminnan estämisestä Suomessa.

Kolehmainen, A. 2016. Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Miettinen, T (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Helsinki: Edita Publishing Oy. Viitattu 20.10.2020. <https://www-edilex-fi.lil-lukka.samk.fi/kirjat/16170.pdf>

Korkea-aho, E. 2014. Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö. Teoksessa Lindfors, H. (toim.) Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Viitattu 28.10.2020. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/152554>

Koskipirtti, O. 2020. Tulosalueen johtaja, Maahanmuuttovirasto. Puhelinhaastattelu 29.10.2020, haastattelijana Antti Wikki. Muistiinpanot haastattelijan hallussa.

Maahanmuuttoviraston www-sivut 2020. Viitattu 25.10.2020. www.migri.fi

Mäenpää, O. 2017. Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent. Viitattu 20.10.2020. <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/CABBXXB-TABCED>

Määttä, T. & Paso, M. 2019. Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsinki: Unigrafia Oy. Viitattu 28.10.2020. <https://unicontent.unigrafia.fi/#/reader/72dace3c-b47f-11ea-82f0-00155d64030a>

Pitkäranta, A. 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä: Työkirja ammattikorkeakouluun. Jokioinen: e-Oppi. Viitattu 20.10.2020. <https://www.el-library.com/book/9789522828019>

Poliisilaki 22.7.2011/872 muutoksineen.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301 muutoksineen.

HAASTATTELURUNKO

Mikä on asemasi Maahanmuuttovirastossa?

Miten johtamasi tulosalueen organisaatio rakentuu?

Miten päätöksiä tekevien ylitarkastajien toimintaa ohjataan: tekevätkö he päätöksiä itsenäisesti vai ohjatusti?

Onko Maahanmuuttovirastossa olemassa ohjeistusta siitä, miten yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutuvat uhka tulisi arvioida?

Voiko yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutuvan uhan arviointiin luoda esimerkiksi rikosnimikkeisiin perustuvaa taulukkoa?

Onko ammattimaisesti tehdyillä rikoksilla merkitystä käännyttämisen perusteiden täyttymiseen?

Riittääkö rattijuopumustapauksissa yksi törkeä rattijuopumus käännyttämisen perusteeksi? Mikäli ei riitä, mikä on katsottava riittäväksi määräksi?

Voiko muualla Euroopan unionin alueella tehdyt rikokset vaikuttaa käännyttämisperusteiden arviointiin myös Suomessa?

Onko Maahanmuuttovirastolla toimivaltaa tiedustella rikoksiin syylistymisiä muualta Euroopan unionin jäsenvaltioista?

Miten yhteiskunnan olennainen etu tulisi tulkita käännyttämisen arvioinnissa?

Voiko uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle muodostua myös muista kuin rikosasioista, kuten poliisilakiperusteisista kiinniotoista?

Mitä ennakkotapauksia oikeuskäytännöstä Maahanmuuttovirasto käyttää arvioinnin ohjautumisessa?

Koetaanko Maahanmuuttovirastossa EU-kansalaisen käännättäminen yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutuvaan uhkaan perustuvana vaikeasti tulkittavana lainkohtana?

Mikä on mielipiteesi siitä, tulkitsevatko poliisit yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutuvan uhan suurempana, kuin Maahanmuuttoviraston käännättämispäätöksiä tekevät ylitarkastajat?