

26.07.2018

POL-2018-20764

Jakelun mukaisesti

SM1819309, SMDno-2018-179, SM002:00/2018, 21.6.2018

Poliisihallituksen lausunto sisäministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Asia

Sisäministeriö on pyytänyt 21.6.2018 Poliisihallitukselta lausuntoa sisäministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja niin, että valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavaan rikokseen syyllistynyt henkilö voisi menettää Suomen kansalaisuuden, jos hänellä olisi myös jonkin toisen valtion kansalaisuus sekä riittävästi tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioon. Kansalaisuuden voisi menettää syyllistymällä tiettyihin rikoslain mukaisiin rikoksiin, joista on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta. Lisäksi edellytyksenä kansalaisuuden menettämiseksi olisi, että henkilö olisi tuomittu tällaisesta rikoksesta vähintään viiden vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Tämä muutos aiheuttaisi muutoksia kansalaisuuslain lisäksi myös ulkomaalaislakiin, ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin sekä tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuista annettuun lakiin

Lausunto

Poliisihallitus lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi seuraavaa:

Poliisihallitus pitää luonnosta hallituksen esitykseksi perusteellisena ja hyvin valmisteltuna. Esityksellä tavoiteltava kansallinen turvallisuus sekä terrorismin ennaltaehkäisy on Poliisihallituksen näkökulmasta tärkeä tavoite, jota tulisi edistää kaikin tavoin. Se, että henkilö käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa valtion elintärkeitä etuja on perusteltu syy kansalaisuuden menettämiseksi. Luonnoksessa on otettu hyvin huomioon Suomea kansainvälisesti rajoittavat velvoitteet ja esitys on niiden mukainen. Kansalaisuuslain muuttamista on arvioitu ja tarkasteltu esitysluonnoksessa perusteellisesti niin kansallisen kuin kansainvälisenkin lainsäädännön valossa. Luonnoksen kansainvälinen vertailu on tehty erityisen ansiokkaasti ja vertailussa on tuotu hyvin esiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytäntö.

Luonnoksen mukaan kansalaisuuden voisi menettää tiettyihin rikoslain 12, 13 ja 34 a luvun mukaisiin rikoksiin syyllistymisen perusteella. Tällaisia rikoksia olisivat ne, joista säädetty enimmäisrangaistus olisi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta.

Edellä mainittujen rikoslain lukujen mukaisia rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kahdeksan vuotta vankeutta, ovat Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen, sotaan yllyttäminen, maanpetos, vakoilu, törkeä maanpetos, törkeä vakoilu, valtiopetos, törkeä valtiopetos sekä *terroristisessa tarkoituksessa* tehty kemiallisen tai biologisen aseiden kiellon rikkominen, tahallinen törkeä ympäristön turmeleminen, törkeä pahoinpitely, törkeä ihmiskauppa, panttivangin ottaminen, törkeä tuhotyö, törkeä terveyden vaarantaminen, ydinräjähderikos, kaappaus, surma, tappo tai murha, terroristiryhmän toiminnan edistäminen, koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, värväys terrorismirikoksen tekemiseen ja terrorismin rahoittaminen.

Lähtökohtaisesti mainittu esitys ei aiheuttaisi kustannuksia tai vaatisi lisäresursseja poliisin näkökulmasta. Taloudellisen arvioinnin perusteella vaikutukset tulisivat olemaan melko pienet, koska tapauksia olisi oletettavasti melko vähän. Lisäksi tiedonsaanti voitaisiin toteuttaa ilman muutoksia tietojärjestelmiin, joten tätä varten ei tarvittaisi erityisiä lisäresursseja. Esityksestä ei aiheutuisi lisätyötä poliisiviranomaisille, joten tästä näkökulmasta Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa.

Poliisihallitus pitää ehdotettuja muutoksia keskeisimmiltä tavoitteiltaan kannatettavana. Tärkeintä on Suomen kokonaisedun turvaaminen. Kannatettavaa on, ettei kansalaisuuden poistamiselle aseteta määräaikaa. Mahdollisen määräajan lisääminen supistaisi kyseisen säännöksen soveltamisalaa entisestään, eikä sille ole tarvetta. Voidaankin pohtia, jääkö kyseisen lainkohdalle tosiasiallisia soveltamistilanteita. Ehdotettu lakimuutos ei koskisi kuin varsin pientä osaa väestöstä. Valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavia rikoksia ei tapahdu määrällisesti paljoa vuositasolla. Tämä nostaa säännöksen soveltamiskynnyksen varsin korkealle. Tämän lisäksi kaksoiskansalaisuuden vaatimus rajaa lainsoveltamisen kohdejoukkoa entisestään. Esityksen mukaan myös sellainen henkilö, joka on saanut Suomen kansalaisuuden syntyessään, voisi menettää kansalaisuuden, jos hänellä olisi riittävästi siteitä toiseen kansalaisuusvaltioon. Voidaan pohtia, rajaako riittävien siteiden vaatimus lainkohdan soveltamismahdollisuuden Suomen kansalaisuuden syntyessään saaneiden kohdalla minimaaliseksi. Käytännössä kansalaisuuden poistamisen mahdollisuus voisi rajautua lähinnä henkilöihin, joilla on alun perin ensin ollut jonkun toisen valtion kansalaisuus ja he ovat vasta tämän jälkeen saaneet Suomen kansalaisuuden. Mahdollinen ongelmakohta voi myös olla riittävien siteiden todentaminen. Henkilö voi pyrkiä kaikin tavoin luomaan vaikutelman, ettei riittäviä siteitä ole olemassa.

Kansalaisuuden poistamisen tulisi olla mahdollista myös esimerkiksi sellaisten henkilöiden kohdalla, jotka toistuvasti syyllistyvät törkeisiin henkeä ja terveyttä vaarantaviin rikoksiin tai näiden valmisteluun. Esimerkiksi joukkosurman valmistelu on yhtä lailla valtion elintärkeitä etuja

vakavasti vaarantava teko, vaikka kyseessä ei olisi terroristisessa mielessä valmisteltu rikos. Näin ollen teon motiivi ei ole terroristinen, mutta teon vaikutus valtioon on yhtä vakava. Myös useimmista törkeistä henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista ankarin tuomittava rangaistus on vähintään kahdeksan vuotta. Lisäksi esityksessä mainittujen valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavien rikosten valmistelu tulisi ottaa mukaan ehdotettavaan lakimuutokseen.

Esityksessä tulisi huomioida, että myös poliisiin tulee järjestelmällisesti saada tieto kansalaisuuden menettäneistä henkilöistä. Tiedonkulun tulisi olla automaattista ja sujuvaa. Olisi hyvä säätää siitä, että esimerkiksi Maahanmuuttoviraston tulee viimeistään kansalaisuuden menettämispäätöksen jälkeen ilmoittaa poliisille asiasta. Tällöin poliisi pystyy ottamaan tämän huomioon toiminnassaan ja reagoimaan mahdollisiin kansalaisuuden poistamisesta aiheutuviin ongelmatilanteisiin. Jos esimerkiksi kansalaisuuden menettänyt henkilö poistuu Suomesta vapaaehtoisesti, on hyvä että poliisi pystyy kontrolloimaan poistumista tai ei enää kohdista toimenpiteitä henkilöön.

Toinen huomionarvoinen seikka on esityksessä ehdotettu viiden vuoden ehdottoman vankeusrangaistuksen vaatimus. Valtion elintärkeitä etuja vaarantavista rikoksista ei ole juurikaan oikeuskäytäntöä kansallisella tasolla, joten tämän vuoksi on vaikea arvioida, mikä näistä rikoksista tuomittava keskimääräinen vankeusrangaistuksen pituus tulee olemaan. Esimerkiksi henkilö, joka tuomitaan kolmen vuoden vankeusrangaistukseen, voi yhtäläillä vaarantaa vakavasti valtion elintärkeitä etuja, mutta juuri kyseisessä rikoksesta tuomittava vankeusrangaistus jää alle viiden vuoden. Olisikin syytä miettiä, tulisiko vaadittavan vankeusrangaistuksen pituus edellytys poistaa kokonaisuudessaan, koska po. rikoksista annettavien tuomioiden pituutta on mahdotonta ennakoita.

Esityksessä ei tuoda esiin, onko kansalaisuuden menettäneen henkilön tarkoitus suorittaa tuomittu vankeusrangaistus Suomessa. Poliisin näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että henkilöt suorittavat vankeusrangaistukset omissa kansallisuusvaltioissaan, mikäli tämä on mahdollista. Mikäli henkilö on menettänyt Suomen kansalaisuuden, ei tämän tulisi enää hyötyä Suomen vankeinhoitojärjestelmästä ja äärimmillään jatkaa rikollista toimintaansa tai muihin vankeihin vaikuttamista (esimerkiksi radikalisointi) vankilassaoloaikanaan. Suomen kansalaisuuden menettänyt henkilö sopeutuisi toiseen yhteiskuntaan vapautumisensa jälkeen todennäköisesti paremmin, mikäli hän olisi jo suorittanut vankeusrangaistuksen toisessa kansallisuusvaltiossaan. Tällöin olisi suositeltavaa, että Suomen kansalaisuuden menettänyt henkilö siirrettäisiin suorittamaan vankeusrangaistustaan pois Suomesta. Siirron edellytyksenä on tuomion lainvoimaisuus, tuomio- ja täytäntöönpanovaltion suostumus, tuomitun oma suostumus ja täytäntöönpanovaltion kansalaisuus tai kotipaikka siellä. Täytäntöönpanon siirtäminen tuomitun kotivaltioon on mahdollista vastoin tuomitun tahtoa, jos tuomittu välttelee tuomion täytäntöönpanoa pakenemalla vieraaseen maahan tai kun on olemassa lainvoimainen käännytys- tai karkotuspäätös Suomesta. Tämä ei tietenkään olisi mahdollista, mikäli henkilön toinen kotimaa olisi valtio, johon ei voida karkottaa maassa vallitsevan tilanteen vuoksi.

Kansalaisuuden poistamisesta säädettäessä tulee huomioida valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantavien rikosten oikeusprosessien pituus. Koska asiasta ei ole ennakkotapauksia ja kyseessä on erittäin vakavat ja harvinaiset rikokset, käyvät tällaiset tapaukset yleensä läpi useamman kansallisen oikeusasteen. Mikäli henkilö vielä valittaa tuomiosta EIT:n, saattaa käsittelyaika venyä yli kymmeneen vuoteen. Olisikin syytä pohtia, tulisiko lainvoimaisen tuomion vaatimus asettaa koskemaan esimerkiksi vain kansallisten oikeusasteiden tuomioita. Lisäksi mahdollinen ongelma prosessin pitkittyessä on, että toinen valtio ehtii poistaa henkilöltä kansalaisuuden sillä aikaa, kun kyseisessä asiassa on vielä menossa valitusprosessi Suomessa. Henkilön kaksoiskansalaisuuden selvittäminen vaatii välillä kansainvälistä yhteistyötä toisen valtion kanssa. Tämä voi antaa toiselle valtiolle vinkin siitä, että kansalaisuutta ollaan mahdollisesti poistamassa Suomessa ja tällöin kyseinen valtio voi pyrkiä poistamaan henkilön kansalaisuuden ensin. Esityksessä on myös mainittu mahdollisuus, että tuomittu henkilö saattaa itse vapaaehtoisesti pyrkiä poistamaan toisen maan kansalaisuutensa. Tämä johtaisi tilanteeseen, jossa henkilöltä ei lopulta voitaisi poistaa Suomen kansalaisuutta.

Lainsäätäjän on ennen lain säätämistä hyvä suunnitella, miten kansalaisuuden poistamisprosessi käytännössä tapahtuu. Esityksestä esiin nousevia kysymyksiä ovat mm. menettääkö henkilö kansalaisuuden ennen suoritettua rikostuomiota vai sen jälkeen, tapahtuuko mahdollinen maasta karkottaminen ennen vai jälkeen suoritettua rikostuomion ja myönnetäänkö tällaiselle henkilölle oleskelulupaa ja millä perusteilla. Rikosrekisterimerkintä muodostaa yleensä esteen pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle. Jos käytännössä ratkaisuna on aina henkilön karkottaminen toiseen valtioon, olisi hyvä tuoda esiin, tuleeko myös kansalaisuuden poistamispäätöksen olla lainvoimainen ennen henkilön karkottamista Suomesta. Esityksessä on esitetty tärkeä huomio siitä, että mikäli valtion elintärkeitä etuja vakavasti vaarantava henkilö karkotetaan Suomesta, on Suomen viranomaisten vaikeampi valvoa näitä henkilöitä. On mahdollista, että tällaiset henkilöt suunnittelisivat uusia vastaavia Suomeen kohdistuvia rikoksia Suomen ulkopuolella.

Lisäksi tulisi suunnitella etukäteen miten prosessi toimii tilanteessa, jossa henkilöltä on poistettu Suomen kansalaisuus ja myös mahdollinen Suomen passi on peruutettu, eikä hänellä ole mitään muutakaan matkustusasiakirjaa. Olisi myös hyvä selvittää, miten on tarkoitus toimia tilanteissa, jossa jo ennen kansalaisuuden poistamista tiedetään henkilön olevan kotoisin maasta, johon henkilöä ei voida karkottaa maassa vallitsevien olosuhteiden vuoksi.

Kaiken kaikkiaan esitysluonnos on hyvin perusteellinen ja kannatettava. Poliisihallitus pitää esitettyjä muutoksia luonnostekstissä ehdotetulla tavalla perusteltuina.

Poliisijohtajan sijainen,

poliisiylitarkastaja

Samppa Holopainen

Poliisiylitarkastajan sijainen,
poliisitarkastaja

Timo Kilpeläinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 26.07.2018 klo 13:17. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Sisäministeriö

Tiedoksi

Poliisihallituksen esikunta

Poliisijohtaja Sanna Heikinheimo
Poliisiylitarkastaja Heikki Lausmaa
Poliisiylitarkastaja Mika Heinilä
Poliisiylitarkastaja Niina Uskali