

SUOMALAISEN
LÄKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
C-SARJA N:o 6

Vammala 1961, Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 978-951-855-879-1 (PDF)

Toimituskunta

P A A V O K A S T A R I
O L L I I K K A L A
A N T T I S U V I R A N T A

Kunniajäsenilleen
KAARLO KUSTAA KAIRALLE
ja
URHO JONAS CASTRÉNILLE
heidän täyttäessään 75 vuotta

kunnioittavasti
Suomalainen Lakimiesyhdistys

Toivo Sainio

Muukalaisten maahantulon estäminen ja maasta karkottaminen Suomen oikeuden mukaan

Kansainvälisten liikenneyhteyksien parantumisesta on ollut seurauksena, että siirtyminen maasta toiseen on nykyään teknillisesti varsin helppoa. Valtiolla ei kuitenkaan ole velvollisuutta ottaa vastaan ketä tahansa muukalaisia, vaan se saa harjoittaa karsintaa maahan pyrkivien kesken.¹

Jo ennenkuin muukalainen on päässyt maahan, alkaa valtion suojakoneisto toimia. Passi- ja viisumipakko ovat tässä koneistossa eräinä rattaina.² Passipakkoa voidaan katsoa sekä kotivaltion että vieraan valtion kannalta. Kotivaltion kannalta passipakko tietää sitä, että henkilöllä, joka aikoo lähteä ulkomaille, tulee olla kotivaltionsa viranomaisen antama passi.³ On syytä olettaa, ettei kotivaltio arvovaltasyistä anpassia kenelle tahansa kansalaiselleen, vaan ainoastaan sellaiselle,

¹ *Castrén*, Suomen kansainvälinen oikeus, s. 171 s.; *Hackworth*, Digest of international law III, Washington 1942, s. 717; *Sainio*, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmällä pitäen I, s. 6 s.

² Ks. *Sainio*, s. 6.

³ Passilla tarkoitetaan asianomaisen viranomaisen antamaa ulkomaille liikku-
mista varten tarkoitettua asiakirjaa, joka sisältää tarpeelliset tiedot haltijan synty-
perästä, henkilöllisyydestä ja kansalaisuudesta, jos hänellä sellainen on. Passi voi
myös koostua kahdesta tai useammasta asiakirjasta, jotka yhdessä täyttävät passille
asetettavat vaatimukset. *Auerbach*, Immigration laws of the United States, In-
dianapolis 1955, s. 33. Ks. myös 25. 4. 1958 annetun ulkomaalaisasetuksen (187/
1958) 4, 5 ja 6 §:ää.

jonka voidaan odottaa edustavan maataan kunnialla. Valtioiden suhtautuminen asiaan on kuitenkin varsin erilainen. Jotkut valtiot myöntävät kansalaisilleen ulkomaanpasseja varsin kitsaasti, kun taas eräät suosivat kansalaistensa siirtymistä vieraisiin maihin. Vieraan valtion kannalta passipakko merkitsee sitä, että jokaisella muukalaisella, joka pyrkii maahan, tulee olla kotivaltionsa tai eräissä tapauksissa oleskeluvaltion antama passi.

Viisumipakko taas merkitsee sitä, että maahantulijan on etukäteen saatava asianomaisen valtion lupa saapua maahan. Tällöin valtion viranomaiset tietävät ennakolta suurin piirtein, ketä muukalaisia tulee ilmoittautumaan sen passintarkastuspaikkoihin, ja valvonta on tehokkaampaa kuin pelkästään passipakon ollessa voimassa. Kuitenkaan ei viisumin saaminen merkitse muukalaiselle ehdotonta oikeutta päästä maahan. Viisumin myöntämisen jälkeen saattaa tulla ilmi tai sattua seikkoja, joiden perusteella viisumi peruutetaan tai mitätöidään.⁴

Valtio saa estää epäsuotavan muukalaisen maahantulon vielä rajalla. Valvonnan helpottamiseksi on maahan tulo ja maasta lähtö yleensä sallittu vain tiettyjen satamien, lentoasemien ja rajankohtien kautta.⁵

Toisen maailmansodan jälkeen on liikkumisvapautta helpotettu useiden valtioiden kesken poistamalla viisumipakko.⁶ Eräiden naapurivaltioiden kesken on poistettu passipakkokin. Näin ovat menetelleet myös

⁴ Auerbach, s. 85 ja 114. Viisumi voidaan peruuttaa tai julistaa mitättömäksi siinä tapauksessa, että viisumin myöntäneen viranomaisen tietoon tulee, että viisumi on hankittu petollisesti tai vilpillisesti tai että muukalaiselle ei olisi voimassa olevien säännösten nojalla voitu myöntää viisumia. Selvä on, että jos viisumin voimassaoloaika on päättynyt, muukalaiselta voidaan evätä maahantulo.

⁵ Ks. ulkomaalaisasetuksen 3 §:ää.

⁶ Mainittakoon, että Suomi on tähän mennessä tehnyt kaksipuolisia maahantuloleimausten poistamista koskevia sopimuksia seuraavien valtioiden kanssa: Ruotsin kanssa (SopS 38/1949), Tanskan (47/1949), Norjan (4/1950), Belgian (6/1950, muutettu 16/1958), Luxemburgin (21/1950, muutettu 20/1958), Islannin (29/1950), Sveitsin (3/1952), Alankomaiden (10/1952), Ranskan (16/1954, seuruepasseja koskeva 16/1955), Saksan Liittotasavallan (20/1954), Kreikan (21/1954, muutettu 19/1958), Monacon 23/1954, muutettu 21/1958), Italian (24/1954, muutettu 14/1958), San Marinon (25/1954), Turkin (28/1954, muutettu 22/1959), Itävallan (30/1954, muutettu 18/1958), Ison-Britannian (31/1954, muutettu 17/1958), Irlannin (3/1955, muutettu 15/1958), Japanin (3/1959), Espanjan (27/1959), Kolum-

Suomi ja muut pohjoismaat.⁷ Nämä valtiot muodostavat lisäksi «passiliiton», niin että alueen ulkopuolella olevien muukalaisten on yleensä esitettävä passi vain alueelle ensi kertaa saapuessaan, mutta ei sitten enää alueen sisäpuolella sopimusvaltiosta toiseen liikkueensa.⁸

Epäsuotavien muukalaisten on äsken mainituista syistä verrattain helppo päästä maamme rajoille ynnä muille passintarkastuspaikoille.⁹ Voimassa olevan ulkomaalaisasetuksen 23 §:n 1 momentin mukaan voi passintarkastusviranomainen kuitenkin käännättää rajalta mm. jokaisen muukalaisen¹⁰, jolla ei ole maahantuloon vaadittavaa voimassa olevaa passia tai viisumia tahi työlupaa¹¹, jolta otaksuttavasti puuttuu riittäviä varoja toimeentuloaan tai kotimatkaansa varten, joka ilmeisesti aikoo täällä hankkia elatuksensa kerjäämisellä, kaupustelemisella tai katusoiton esittämisellä tai muulla siihen verrattavalla tavalla, jonka otaksutaan elättävän itseään epärehellisin keinoin, joka on aikaisemmin tuomittu vapausrangaistukseen ja jonka voidaan olettaa tekevän täällä rangaistavan teon tai aikaisemman toimintansa vuoksi tai muusta syys-

bian (19/1960), Marokon (20/1960), Tunisian (21/1960) ja Malaijan Liittovaltion (29/1960).

Viisumivapaus on yksipuolisesti myönnetty seuraavien valtioiden kansalaisille: Amerikan Yhdysvaltain (27/1958), Kanadan (32/1958) ja Australian (4/1961).

Lisäksi on huomattava, että Norjan, Ruotsin tai Tanskan viranomaisten antaman muukalaispassin tai matkatodistuksen haltijalta, jonka passista tai matkatodistuksesta käy selville, että hänellä on ja vähintään yhden vuoden ajan on ollut voimassa oleva oleskelulupa siinä valtiossa, joka on asiakirjan antanut, ei vaadita maahantulolupaa hänen saapuessaan Suomeen suoraan Norjasta, Ruotsista tai Tanskasta. A Ruotsin, Norjan ja Tanskan viranomaisten antamien muukalaispassien ja matkatodistusten haltijain viisumivapaudesta, 28. 10. 1960 (419/1960).

⁷ Pöytäkirja Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten vapauttamisesta velvollisuudesta omata passi sekä oleskelulupa muussa pohjoismaassa kuin kotimaassa oleskellessaan, 22. 5. 1954 (SopS 17/1954).

⁸ Ks. Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken passintarkastuksen poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla 12. 7. 1957 tehtyä sopimusta (SopS 10/1958).

⁹ Suomen passintarkastuspaikat on määrätty sisäasiainministeriön päätöksellä 28. 3. 1961 (219/1961).

¹⁰ Lakiteksti puhuu ulkomaalaisesta, mutta selvä on, että tällä sanonnalla tarkoitetaan kaikkia henkilöitä, jotka eivät ole Suomen kansalaisia, siis myös kansalaisuudettomia. Ks. Sainio, s. 42.

¹¹ Ulkomaalaisasetuksen 19 §:n mukaan voidaan kuitenkin muukalaiselle, joka saapuu maahan viisumitta, antaa viisumi enintään 14 päiväksi, mikäli katsotaan siihen olevan erityistä syytä.

tä voidaan epäillä tulevan täällä harjoittamaan sabotaasia, vakoilua, luvaton tiedustelutoimintaa tai valtiolle tai yhteiskunnalle vahingollista kiihotusta, tai joka on karkotettu maasta tai jolta maahantulo on muulla perusteella kielletty. Pykälän 2 momentin mukaan voidaan rajalta käännyttää muukin muukalainen, jonka maahantuloa ei erityisestä syystä pidetä suotavana.

Puheena olevan pykälän sanamuodosta käy ilmi, että passintarkastusviranomaiselle on myönnetty valta vapaasti harkita, päästetäänkö muukalainen, joka kuuluu lainkohdassa mainittuihin ryhmiin, maahan vai käännytetäänkö hänet rajalta.¹² Tähän on ilmeisesti antanut aihetta se, että kansainvälisissä suhteissa on noudatettava erityisen suurta tahdikkuutta ja harkintaa, joten kategoriset määräykset eivät tässä kohdin olisi paikallaan. Viranomaisen voi siis, vaikka tulisikin siihen tulokseen, että muukalainen kuuluu epäsuotaviin ryhmiin, sallia maahantulon, jos tarkoituksenmukaisuusyyt sitä vaativat.

Edellä esitetyn kanssa on näennäisessä ristiriidassa 23 §:n 3 momentti, jossa säädetään, että jos muukalainen olisi käännyttävä rajalta sillä perusteella, että häneltä puuttuu vaadittava viisumi tai työlupa, mutta maahantulon estäminen tuottaisi hänelle kohtuutonta haittaa, passintarkastusviranomaisen voi alistaa asian sisäasiainministeriön ulkomaalaistoimiston ratkaistavaksi. Tällä säännöksellä ei ole tarkoitus rajoittaa passintarkastusviranomaiselle 23 §:n 1 momentin mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, mutta hän voi siirtää vastuun asian ratkaisusta ulkomaalaistoimistolle. Eräissä tapauksissa saattaakin olla tarkoituksenmukaista, että asian täten ratkaisee ylempi viranomaisen.

Muukalaisten kohtelun tekee maahantuloa koskevissa asioissa joustavaksi sekin, ettei maahantulon sallimista tai kieltämistä koskeva päätös tule oikeusvoimaiseksi.¹³ Että maahan tulon salliva päätös ei ole

¹² Ensimmäisessä on tietenkin ratkaistava, kuuluuko muukalainen epäsuotaviin ryhmiin vai ei, mikä on oikeuskysymys. Jos vastaus on myönteinen, on viranomaisella vapaa harkintavalta siihen nähden, päästetäänkö tällainen muukalainen maahan vai käännytetäänkö hänet rajalta. Ks. Merikoski, Hallinto-oikeuden oikeus-suojajärjestelmä I, s. 57 s. ja 73 s.

¹³ Oikeusvoimasta ks. Merikoski, s. 76 ja 80; Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa, s. 332 ss.

tarkoitettu muuttumattomaksi, ilmenee ulkomaalaisasetuksen 23 ja 35 §:n säännöksistä. Näiden mukaan voidaan maahan päästetty muukalainen myöhemmin karkottaa, jos aihetta sellaiseen toimenpiteeseen ilmaantuu, purkamatta aikaisempaa päätöstä. Samoin voidaan muukalainen, jonka maahan tulo aikaisemmin on evätty, myöhemmin päästää maahan. Näin on laita tietenkin erityisesti silloin, kun este on lakanut, esim. jos varattomuuden takia rajalta käännytetty toisella kertaa osoittaa omaavansa tarpeeksi varoja elatustaan ja kotiinpaluutaan varten.

Muukalaisen maahan tulon sallimista tai epäämistä koskeva päätös saa sitävastoin heti muodollisen lainvoiman, ts. passintarkastusviranomaisen päätös on lopullinen (Ulkomaalaisasetuksen 51 §).¹⁴ Jos passintarkastusviranomaisen yläpuolella olisi yksikin valitusaste, joutuisi muukalainen, vaikka valitusasia käsiteltäisiin kiireellisenä, odottamaan lopullista ratkaisua ehkä useitakin viikkoja. Tänä aikana ei muukalaista suinkaan aina voitaisi päästää vapaasti maahan, vaan hänet olisi pidättävä, mikä tietäisi melkoista kärsimystä. Jos taas muukalainen palaisi välillä kotimaahansa odottamaan valituksensa ratkaisua, aiheutuisi siitä hänelle turhia kuluja. Näin ollen on ulkomaalaisasetuksessa omakuttu menettely, joka tarjoaa päättävälle viranomaiselle vapaan harkintavallan, mutta ei myönnä muutoksenhakuoikeutta, katsottava käytännölliseksi ratkaisuksi.

Ulkomaalaisasetuksen 49 §:n mukaan voidaan asetuksen säännöksistä tehdä poikkeuksia sopimuksin. Edellä selostetuista poikkeavia määräyksiä sisältää passintarkastuksen poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla heinäkuun 12 päivänä 1958 Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan kesken tehty sopimus (SopS 10/1958). Sopimuspuolet toteavat sopimuksen johdannossa vapaamman pohjoismaiden välisen matkustajaliikenteen aikaansaamisen toivottavaksi, minkä vuoksi ne mm. selittävät olevansa yksimielisiä siitä, että ulkomaalaisten on sallittava matkustaa suoraan pohjoismaisesta valtiosta toiseen hyväksytyn rajanylityspaikan kautta ilman passintarkastusta. Sen sijaan sopimusvaltiot toimittavat

¹⁴ Lainvoimasta ks. Merikoski, s. 75; Ståhlberg, s. 331.

sopimuksen 2 artiklan nojalla passintarkastuksen pohjoismaisilla ulko-rajoillaan. Tällöin on 6 artiklan mukaan rajoilta käännytettävä jokainen muukalainen: a) jolla ei ole voimassa olevaa passia tai sitä vastaavaa hyväksyttyä henkilöllisyystodistusta, b) jolta puuttuu säädetty maahantulotai työlupa saapumisvaltioön ja muihin pohjoismaisiin valtioihin, joissa muukalainen aikoo käydä, c) jolta voidaan olettaa puuttuvan tarpeelliset varat toimeentuloa varten niissä sopimusvaltioissa, joissa hän aikoo oleskella, sekä kotimatkaa varten, d) jonka voidaan olettaa elättävän itseään epärehellisin keinoin, e) joka aikaisemmin on tuomittu vapausrangaistukseen ja jonka voidaan olettaa tekevän rangaistavan teon pohjoismaisessa valtiossa tai epäillä tulevan harjoittamaan sabotaasia yms., f) joka on merkitty jonkin sopimusvaltion karkotettujen muukalaisten luetteloon. Luetellut määräykset ovat kategorisia, joten passintarkastusviranomaisella ei ole niitä soveltaessaan vapaata harkintavaltaa. Sitävastoin saa passintarkastusviranomainen vapaasti harkita, onko muukalainen muusta syystä käännytettävä rajalta (6 art. 2 mom.). On myös huomattava, että b—f) kohdan määräykset eivät koske muukalaista, joka aikoo matkustaa sopimusvaltioon, johon hänellä on maahantulolupa tai maahan tuloon oikeuttava oleskelulupa. Sopimusvaltio voi toisen sopimusvaltion vastaisella rajallaan suorittaa muukalaisten kesken pistokokeita. Jos tällöin tai muuten käy ilmi, että muukalaisella ei ole maahantulolupaa tähän valtioon, hänet voidaan käännyttää takaisin (8 art.).

Vaikka muukalainen kuuluukin epäsuotaviin ryhmiin, voidaan hänet ulkomaalaisasetuksen 24 §:n 1 momentin mukaan päästää maahan siinä tapauksessa, että hän kohta maahan saavuttuaan pyytää poliittiseen pakolaisuuteensa vedoten turvapaikkaa maassa ja esittää pyyntönsä tueksi todennäköisiä syitä.^{15 16} Tällöin voi näet sisäasiainministeriö, hankit-

¹⁵ Turvapaikkaoikeudesta ks. lähemmin Sainio, s. 139 ss.

¹⁶ Mainitussa lainkohdassa tarkoitettuina syinä on pidettävä sitä, että turvapaikkaoikeuden pyytäjä aiheellisesti pelkää joutuvansa koti- tai oleskeluvaltiossa vainotuksi rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa tai tiettyyn sosiaaliseen tai poliittiseen ryhmään kuulumisensa takia ja sitä, ettei hänelle ole myönnetty turvapaikkaa missään muussa valtiossa (24 § 2 mom.). Ks. myös Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 14 artiklaa.

tuaan asiasta ulkoasiainministeriön lausunnon, myöntää muukalaiselle oleskeluluvan. Huomattava on, että viranomaisella tässäkin tapauksessa on vapaa harkintavalta sekä ettei muutoksenhaku sisäasiainministeriön päätökseen ole sallittu (Ulkomaalaisasetuksen 51 §). Poliittisen pakolaisen vastaanottaminen tietää oleskeluvaltiolle velvollisuutta estää pakolaista vaarantamasta muiden valtioiden turvallisuutta. Tällainen henkilö voidaan siten asettaa erityisvalvonnan alaiseksi tai suorastaan ottaa turvasäiliöön.¹⁷ Mikään ei myöskään estä valtiota myöhemmin karkottamasta muukalaista, jos hänen toimeliaisuutensa osoittautuu oleskeluvaltiolle liian hankalaksi, sillä kuten jo edellä mainittiin, ei muukalaisen maahan päästämistä koskeva päätös tule oikeusvoimaiseksi.

Ehkäisevästä karsinnasta huolimatta maahan sittenkin tuon tuostakin pääsee vastoin viranomaisten tahtoa kiellettyihin ryhmiin kuuluvia muukalaisia. Muukalainen saattaa esim. ryhtyä täällä kaupittelemaan ala-arvoista tavaraa tai hankkimaan elatuksensa epäsiiveillisin keinoin. Myös voi sattua, että täysin rehellisissä aikeissa maahan saapunut muukalainen sairauden takia menettää toimeentulonsa.

Muukalainen on kuitenkin maassa ollessaan jatkuvan valvonnan ja silmälläpidon alaisena, niin että jos jotakin epäedullista häntä vastaan ilmaantuu, se tulee pian viranomaisten tietoon. Maassa oleskelevista muukalaisista pitää sisäasiainministeriön ulkomaalaistoimisto keskustelua. Sitäpaitsi pitää poliisiviranomainen kortistoa virka-alueellaan vakinaisesti oleskelevista muukalaisista (Ulkomaalaisasetuksen 2, 38, 39, 40, 41 ja 42 §). Kortistojen pitämiseksi ajan tasalla on muukalaiselle itselleen, hänen majoittajalleen ja työnantajalleen säädetty ilmoitusvelvollisuus, josta Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisille tosin on myönnetty eräitä helpotuksia.

Jos nyt muukalaisen kohdalla ilmenee seikkoja, joilla on merkitystä harkittaessa hänen maassa oleskelunsa suotavuutta, on poliisiviranomaisen ilmoitettava asiasta ulkomaalaistoimistolle (43 § 1 mom.). Tämä ilmoitus on aina toimitettava, kun muukalainen on 1) pidätettynä, vangittuna tai syytteessä rikoksesta, josta saattaa seurata 6 kuukauden vankeutta ankarampi rangaistus, 2) tuomittu 50 päiväsakkoa ankaram-

¹⁷ Ks. *Castrén*, s. 158.

paan rangaistukseen, 3) toimitettu irtolaisena työlaitokseen tai pakko-työhön, tai 4) toimitettu mielisairaalahoitoon (43 § 2 mom.).

Selvä on, että edellä mainitun 43 §:n 2 momentin säännökset koskevat sellaisia tapauksia, joissa sanotussa lainkohdassa mainittuihin toimenpiteisiin on ryhdytty Suomessa tapahtuneen tosiseikaston nojalla. Mutta, onko ilmoitus tehtävä myös silloin, kun muukalainen on ulkomailla tehnyt rikoksen? Tällainen seikka tulee Suomen viranomaisten tietoon yleensä vain silloin, kun vieras valtio pyytää rikoksentekijän luovuttamista.¹⁸ Rikoksentekijän luovuttamisesta helmikuun 11 päivänä 1922 annetun lain (43/1922) 13 §:n mukaan on muukalainen, jonka luovuttamista on pyydetty, vangittava. Lain 17 §:n mukaan voidaan muukalainen lisäksi vangita väliaikaisesti luovuttamispyyntöä odotettaessa. Vangitsemismääräyksen antaa tapauksen mukaan lääninhallitus, oikeusministeri tai se viranomais, jolle pyyntö on osoitettu. Kun rikoksentekijää ei yleensä luovuteta, ellei hänen tekonsa ole sellainen rikos tai ellei sitä Suomessa vastaavissa olosuhteissa tehtynä olisi pidettävä sellaisena rikoksena, että siitä Suomen yleisen rikoslain tai merilain mukaan saattaa tulla vankeusrangaistusta kovempi rangaistus (4 §), johdetaan siitä, että Suomesta luovutettavan muukalaisen tekemästä rikoksesta aina seuraa Suomen lain mukaan arvostellen kuutta kuukautta vankeutta ankarampi rangaistus. Ja kun puheena olevassa ulkomaalaisasetuksen pykälässä ei vaadita, että rikoksen tulee olla tehty Suomessa, on katsottava, että poliisiviranomaisen, joka joutuu toimittamaan vangitsemisen, on tehtävä asiasta ilmoitus ulkomaalaistoimistolle.

Ilmoitusvelvollisuus on säädetty eräille muillekin viranomaisille. Kun muukalainen otetaan vankilaan kärsimään hänelle tuomittua vapausrangaistusta, on vankeinhoitoviranomaisten ilmoitettava siitä ulkomaalaistoimistolle hyvissä ajoin ennen muukalaisen vapautumista (43 § 3 mom.). Tämä tekee mahdolliseksi karkottaa muukalainen välittömästi vankilasta vapauduttuaan, ennen kuin hän ehtii jatkaa rikollista toimintaansa.

¹⁸ Rikoksentekijän luovuttamisesta ks. *Castrén*, s. 159 ss.

Kun sosiaalilautakunta on antanut muukalaiselle huoltoapua, varoit-
tanut häntä irtolaisuudesta tai määrännyt hänet irtolaisvalvonnan alai-
seksi, on sosiaalilautakunnan ilmoitettava siitä paikalliselle poliisiviran-
omaiselle, jonka on toimitettava ilmoitus edelleen ulkomaalaistoimistolle
(43 § 4 mom.).

Täten valtion viranomaiset siis pitävät silmällä muukalaisen käyttäy-
tymistä. Jos sen perusteella katsotaan, ettei muukalaisen oleskelu täällä
ole suotava, hänet voidaan määrätä karkotettavaksi maasta.¹⁹ Hallitus-
muodon 7 §, joka takaa omille kansalaisille ehdottoman oikeuden oles-
kella maassa, ei koske muukalaisia.²⁰

Suomen laki erottaa määrääjäksi karkottamisen, jota sanotaan pas-
sittamiseksi, ja ainiaaksi karkottamisen. Ulkomaalaistoimisto voi mää-
rätä muukalaisen passitettavaksi maasta, kun tämä käyttäytymisellään
on osoittanut, ettei hänen oleskelunsa maassa ole suotava (34 § 1 mom.).
Sisäasiainministeriö taas voi karkottaa muukalaisen valtion turvallisuus-
den ja muiden tärkeiden syiden vaatiessa (35 § 1 mom.). Ainiaaksi
karkottaminen tulee siis kysymykseen vain vakavammissa tapauksissa.

Vaikka ulkomaalaisasetuksen 34 §:ssä ei nimenomaan mainita, on il-
meistä, että myös varattomuus saattaa olla passittamisen tai maastapois-
tumiskehoituksen syynä. Ulkomaalaisasetuksen kumoamassa tammi-
kuun 30 päivänä 1942 annetussa asetuksessa ulkomaalaisten maahantu-
lost ja oleskelusta maassa (97/1942) olikin nimenomaan mainittu pas-
sittamisen perusteena se, että muukalainen täällä hankki elatuksensa
kerjäämisellä taikka kuljeskelemalla paikasta toiseen, hankki elatuk-
sensa soiton tai laulun esittämisellä, arvottoman tavaran kaupustelemi-
sella tai muulla samankaltaisella toimella tai että hän ei kyennyt täällä
hankkimaan elatustaan kunniallisella tavalla (25 §). Edellä selostettui-
hin puuhiin ryhtyy yleensä vain se, jolta puuttuu varoja. Sitävastoin ei
sairauden tai työttömyyden takia puutteenalaiseen tilaan joutuneita

¹⁹ Karkotuksen toimeenpanemisen kansainvälisoikeudellisista perusteista ks.
Castrén, s. 174; *Sainio*, Maastakarkoituksesta erityisesti McCarran—Walter Actia
silmällä pitäen, Lm 1957, s. 169 s.

²⁰ Suomen kansalaisen oikeutta oleskella omassa maassa ei voi edes lailla
rajoittaa. Ks. *Erich*, Suomen valtio-oikeus I, s. 221. Muukalaisen oleskelusta ja
karkotuksesta voidaan sitävastoin säätää asetuksella ja hallinnollisilla määräyksillä.

yleensä karkoteta, vaan heille myönnetään yhteiskunnalliseen huoltoon nähden kotimaiskohtelu.²¹ Suomen oikeus menee tässä kohdin pitemmälle kuin yleinen kansainvälinen oikeus vaatii.²² Suomea sitovat tässä suhteessa kuitenkin myös eräät kansainväliset sopimukset.²³

Kun katsotaan olevan syytä muukalaisen passittamiseen 34 §:n 1 momentin nojalla, voidaan hänelle, milloin harkitaan kohtuulliseksi, varata tilaisuus poistua määräajan kuluessa, mikä mahdollisuus yleensä otetaan varteen. Vapaaehtoinen poistuminen on näet muukalaisen kannalta edullisempi. Ensiksikään ei silloin aseteta määräaikaa, minkä kuluessa muukalaisen maahan paluu on kielletty. Passittaminen sitävästoin tapahtuu aina määräajaksi, kuten edellä on huomautettu. Tämä aika on enintään viisi vuotta passittamispäätöksen antamisesta (34 § 3 mom.). Karkottamisesta ilmoitetaan myös muille pohjoismaille, jolloin nekin käyttävät sitä ulkorajoiltaan käännättämisen perusteena.²⁴ Toiseksi, kun muukalainen määrätään passitettavaksi tai karkotettavaksi tai sellaista määräystä valmistellaan, voidaan hänet myös määrätä otettavaksi etukäteen säilöön, joten hän menettää vapautensa joksikin aikaa (46 § 1 mom. 2 k.). Saattaa kuitenkin sattua, että vaikka muukalaiselle on varattu tilaisuus vapaaehtoisesti poistua maasta, häneltä puuttuu siihen varoja. Jos on kysymys puhtaasta «huoltotapauksesta», voivat huoltoviranomaiset puuttua asiaan ja myöntää muukalaiselle matkarahat kotimaahan huoltoapuna.²⁵ Jos karkotusuhan alainen henkilö kuuluu käyttäytymisensä puolesta epäsuotaviin ryhmiin, voi ulkomaalaistoimisto myöntää hänelle matka-avustusta.

Huomattava on, ettei myöskään viranomaisen passittamis- tai karkottamispäätökseen voida hakea muutosta, vaan päätös saa siis muodol-

²¹ Ks. Sainio, Muukalaisen oikeusasemasta, s. 211 ss.

²² Useat valtiot käyttävät hyväkseen yleisen kansainvälisen oikeuden suomaa oikeutta ja karkottavat varattomat muukalaiset yleensä. Ks. esim. Yhdysvaltain siirtolaisuus- ja kansalaisuuslain (McCarran—Walter Actin) 241 §:n a 8) kohtaa.

²³ Suomen ja Puolan välinen sosiaalista avustusta koskeva sopimus (SopS 11/1932), Pohjoismaiden sosiaaliturvasopimus (23/1956) ja Suomen ja Yhdistyneen Kuningaskunnan välinen sosiaaliturvasopimus (8/1960).

²⁴ Sopimus Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä passintarkastuksen poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla (SopS 10/1958) 6 art. 1 mom.

²⁵ Ks. Ikkala, Huoltoapulaki selityksin, s. 54 ja 150.

lisen lainvoiman (51 §). Täten on vältetty se, että muukalainen mahdollisesti joutuisi olemaan pitkät ajat pidätettynä lopullista päätöstä odottaessaan. Myös passittamis- ja karkotuspäätöstä tehdessään viranomaisen käyttää vapaata harkintavaltaa, kuten asianomaisten lainkohtien sanamuodosta ilmenee.²⁶

Vielä on todettava, ettei passittamis- tai karkotuspäätöskään saa oikeusvoimaa.²⁷ Aikaisemmin selostetun ulkomaalaisasetuksen 23 §:n 1 momentin 8 kohdan nojalla passintarkastusviranomaisen voi käännyttää rajalta mm. jokaisen muukalaisen, joka on karkotettu maasta. Tämä merkitsee toisaalta sitä, että passintarkastusviranomaisen voi harkintansa mukaan myös päästää maahan tällaisen muukalaisen.²⁸ 35 §:n 2 momentin mukaan taas saman pykälän 1 momentin nojalla karkotettu muukalainen ei saa uudelleen saapua maahan, ellei sisäasiainministeriö erityisistä syistä myönnä siihen lupaa. Määrääjäksi karkotettu muukalainen voidaan siis ennen määräajan umpeenkulumista päästää maahan samoin kuin ainiaaksi karkotettu muukalainenkin. Kun näitä säännöksiä verrataan toisiinsa, näyttää ilmeiseltä, että aina kun 35 §:n 1 momentin nojalla eli valtion turvallisuuden tai muiden tärkeiden syiden takia karkotettu muukalainen hakee viisumia tai ilmoittautuu passintarkastusviranomaiselle, joka ei katso aiheelliseksi välittömästi käännyttää häntä rajalta, asia on painavan julkisen edun vuoksi alistettava sisäasiainministeriön ratkaistavaksi saman pykälän 2 momentin mukaisesti.

Vaikka ainoastaan 35 §:n 2 momentin mainitsemassa tapauksessa on mainittu erityiset syyt maahan tulon sallimisen perusteena, on selvä, että tällaisia syitä on yleensä vaadittava myös 23 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Siten esim. muukalainen, joka esiintyy kotivaltionsa edustajana kansainvälisen järjestön kokouksessa tai muuten hallituksensa edustajana tilaisuudessa, joka pidetään karkotuspäätöksen antaneessa valtiossa, on yleensä päästettävä maahan.²⁹

²⁶ Ks. alav. 12.

²⁷ Ks. alav. 13.

²⁸ Huom. kuitenkin alav. 24:ssä mainittu sopimuskohta.

²⁹ Ks. *Auerbach*, s. 196 s. Valtiot käyttänevät harvoin tällaisia edustajia.

Eräissä tapauksissa ei muukalaisen karkottamiseen kuitenkaan ryhdytä siitä huolimatta, että laissa säädetyt edellytykset siihen olisivatkin olemassa. Vaikka yleinen kansainvälinen oikeus jättää valtioille varsin vapaat kädet karkotusoikeuden käyttöön nähden, on kansainvälisessä oikeuskäytännössä ja sopimuksissa tapana ottaa huomioon eräitä inhimillisyyšnäkökohtia.³⁰ Ensiksikin pyritään olemaan katkaisematta läheisiä perhesiteitä. Karkotusuhan alaisen henkilön omaisethan saattavat olla kaikin puolin kunnollista väkeä, joten syytä heidän karkottamiensa ei olekaan.³¹ Huomioon on otettava myös sellaiset näkökohdat, että asianomainen henkilö on iäkäs, että hänen terveytensä kärsisi siirrosta tai että hän on oleskellut maassa hyvin pitkään.³²

Lisäksi saattaa esiintyä suoranaisia tosiasiallisia esteitä karkottamiselle. Näin on laita esim. silloin, kun kysymyksessä on Suomessa syntynyt syntyperäinen kansalaisuudeton henkilö. Tällöin ei mikään valtio ole velvollinen ottamaan häntä vastaan.³³ Jos hänet yritetään karkottaa, saa jokainen valtio palauttaa hänet takaisin.³⁴

³⁰ Ks. Study on expulsion of immigrants. UN Publications, New York 1955, s. 59 ss.

³¹ Siinä tapauksessa, että muukalainen on mennyt avioliittoon suomalaisen naisen kanssa, joka on säilyttänyt Suomen kansalaisuuden (Ks. L Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä 9. 5. 1941, 325/1941, 10 § 1 mom.), on huomattava, että vaimoa ei Suomen kansalaisena saa karkottaa, vaikka hänellä olisi myös vieraan valtion kansalaisuus.

³² Ks. Pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen (SopS 23/1956) 23 artiklaa.

³³ *Castrén*, s. 191.

³⁴ Vrt. Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken passintarkastuksen poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla tehdyn sopimuksen (SopS 10/1958) 9 art. 2 momenttiin.