



4.9.2017

H 390/17

Sisäministeriölle

Sisäministeriön lausuntopyyntö 6.7.2017 (SM17179966, SMDno-2015-1328)

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA

Sisäministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että tietyt päätökset voitaisiin panna täytäntöön nykyistä nopeammin. Näitä olisivat tietyt yleiseen järjestykseen ja turvallisuuden liittyvät karkottamista koskevat päätökset. Täytäntöönpanon nopeuttamisen lisäksi ehdotuksella pyritään selkeyttämään täytäntöönpanosäätelyä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksessa esitetyt keinot tiettyjen karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanon nopeuttamiseksi tuottaisivat varsin vähäistä hyötyä. Kun mahdollisia hyötyjä vielä verrataan ennakoitavissa oleviin ongelmiin, voidaan haittoja pitää selvästi suurempina kuin hyötyjä. Korkein hallinto-oikeus ei myöskään näe, että muutokset edistäisivät selkeyttä.

Missään tapauksessa korkein hallinto-oikeus ei pidä luonnokseen sisältyvää ehdotusta hallinto-oikeuksille määrättävästä 30 päivän käsittelyajasta mahdollisena. Mikäli hallituksen esitys kaikesta huolimatta annettaisiin, korkein hallinto-oikeus tulee perustelemaan kantaansa tuossa yhteydessä tarkemmin. Nyt korkein hallinto-oikeus tyytyy toteamaan, että sitovista käsittelyajoista säättäminen olisi asianmukaisen käsittelyn ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta erittäin ongelmallista.

Korkein hallinto-oikeus perustelee näkemyksiään kolmessa asiakokonaisuudessa:

- 1) käsittelyajat tuomioistuimissa
- 2) oikeussuojakeinojen tehokkuus, yhdenvertaisuusperiaate sekä toimenpiteiden oikeasuhteisuus
- 3) vaikutukset hallinto-oikeuden menettelyyn

Näiden asiakokonaisuuksien jälkeen korkein hallinto-oikeus esittää näkökohtia sen puolesta, että hyvien käytäntöjen kehittäminen edistäisi esitysluonnoksen taustalla olevien tavoitteiden toteutumista paremmin kuin ehdotetut uudistukset.

1) *Karkottamisasioiden käsittelyajoista tuomioistuimissa*

Luonnoksessa todetaan, että vuonna 2016 on tehty 429 karkotuspäätöstä, joista 146 on tehty rikosperusteella. Edelleen luonnoksen mukaan käytännössä lähes kaikista rikosperusteisista karkottamispäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen.

Edellä mainittujen lukujen jälkeen todetaan, että karkottamista koskevasta esityksestä täytäntöönpanokelpoiseen päätökseen voi kuluu 2–3 vuotta. Tältä osin luonnoksessa ei esitetä arviota siitä, onko tällöin Maahanmuuttovirastossa ehkä ylittynyt siellä tavoitteena oleva 6 kuukauden aika.

Keskimääräinen käsittelyaika karkottamispäätöksestä haettuun muutokseen oli vuonna 2016 hallinto-oikeuksissa hieman yli 9 kuukautta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa hieman alle 6 kuukautta. Käsittelyaikojen osalta luonnoksessa ei ole eroteltu rikosperusteisia ja muilla perusteilla tehtyjä karkottamispäätöksiä. Esitettyjen lukujen perusteella ei voida päätellä, mikä olisi keskimääräinen käsittelyaika nimenomaan rikosperusteisissa karkottamisasioissa.

Vuoden 2017 heinäkuun tilastotietojen perusteella keskimääräinen käsittelyaika karkottamisasioissa on korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2,9 kuukautta. Karkottamisasioissa ratkaistiin 80 prosenttia asioista alle 3 kuukaudessa. Hallinto-oikeuksien tilastojen mukaan ratkaistujen karkottamista koskevien asioiden määrä on ollut elokuun lopussa 2017 yhteensä 115, joka on samaa suuruusluokkaa kuin vuonna 2016. Näistä luvuista on huomattava, että määrässä ei ole eroteltu rikosperusteisia karkottamisia muista. Kokonaismäärä on siis melko pieni, mikä ilmenee myös luonnoksesta siinä yhteydessä, kun käsitellään lainmuutoksen merkitystä hallinto-oikeuksien työmäärään (s. 21.) Keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa oli 7,4 kuukautta eli lyhyempi kuin vuonna 2016.

Lausunnon taustaksi on käyty läpi kaikki korkeimmassa hallinto-oikeudessa tällä hetkellä vireillä olevat yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen perustustuvat 29 muutoksenhakua. Niistä voidaan todeta, että kun henkilö on tuomittu vankilaan ja toistaiseksi voimassa olevaan maahanlupakieltoon, hän pääsääntöisesti on suorittamassa vankeusrangaistustaan sen ajan, kun asian käsittely hallinto-oikeudessa kestää. Vireillä olevista muutoksenhauista henkilö oli varmasti tai suurella todennäköisyydellä vankeusrangaistusta suorittamassa koko hallinto-oikeusprosessin ajan selvästi yli puolessa tapauksista. Näin ollen mahdollinen maastapoistamisen nopeuttaminen kohdistuisi käytännössä henkilöihin, joiden vankeusrangaistus on tuomittu mahdollisena tai joille on tuomittu sakkorangaistuksia.

Edellä mainittujen tilastojen valossa voidaan päätellä, ne tilanteet, joihin muutos käytännössä voisi vaikuttaa, ovat harvalukuisia. Lisäksi vankeusrangaistuksen suorittamisen osalta todetun valossa nopeuttamisen kohteena olevat tilanteet tuskin olisivat juuri niitä, joita hallitusohjelmassa on nimenomaisesti mainittu eli törkeisiin rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden karkottaminen.

2) *Oikeussuojakeinojen tehokkuus, yhdenvertaisuusperiaate sekä toimenpiteiden oikeasuhtaisuus*

Luonnoksessa käsitellään paluudirektiiviä (2008/115/EY) ja otetaan sen osalta esille 5, 7, 8 ja 13 artikla.

Paluudirektiivin osalta on kuitenkin tarpeellista ottaa jo tässä yhteydessä esille myös 9 artiklan 1 a kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on lykättävä maastapoistamista silloin, kun se loukkaasi palauttamiskiellon periaatetta. Lisäksi korostetaan henkilön fyysisen tai henkisen tilan huomioon ottamista.

Paluudirektiivin 13 artiklan osalta on myös tarpeellista korostaa, toisin kuin luonnoksessa, artiklan 2 kohtaan sisältyvää sivulausetta: toimivaltaisella viranomaisella on toimivalta tutkia palauttamiseen liittyvien päätösten laillisuus sekä mahdollisuus väliaikaisesti lykätä niiden täytäntöönpanoa, *jollei väliaikaista lykkäystä jo sovelleta kansallisen lainsäädännön nojalla.*

Oikeussuojakeinojen tehokkuuteen liittyvää unionin tuomioistuimen suuren jaoston tuomiota C-562/13 *Abdida* selostetaan luonnoksessa kahdessa kohdassa (s. 8 ja 15). Nyt esillä olevien muutosten osalta tuomion keskeinen perustelukappale 53 kuuluu: ”Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2008/115 5 ja 13 artiklaa, luettuina perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei säädetä mahdollisuudesta hakea lykkäävin vaikutuksin muutosta palauttamispäätökseen, jonka täytäntöönpano saattaa altistaa kyseessä olevan kolmannen maan kansalaisen vakavaan vaaraan siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee vakavasti ja peruuttamattomasti.”

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan edellyttämällä oikeussuojakeinolla oltava lykkäävä vaikutus, jos maasta poistamisen seurauksena henkilöä uhkaa sopimuksen 3 artiklassa tarkoitettu kidutuksen tai epäinhimillisen kohtelun riski (esimerkiksi *Gebremedhin v. Ranska*, tuomion 26.4.2007 kohdat 66 ja 67). Tällainen riski saattaa syntyä myös prosessin kestäessä, ja sen olemassaolo *pitää ottaa huomioon maasta poistamisen täytäntöönpanoon saakka*. Ratkaisussa KHO 2016:81 korkein hallinto-oikeus viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa *F.G. v. Ruotsi* 23.3.2016 antamaan tuomioon, josta kävi ilmi viranomaisten velvollisuus tutkia perusteellisesti myös myöhemmin kuin alkuperäisessä hakemuksessa tehty väite kristityksi kääntymisestä ja sen merkityksestä kansainvälisen suojelun edellytysten kannalta.

Ehdotettu 200 §:n 2 momentin sisältämä säännös, sellaisena kuin sitä yksityiskohtaisten perustelujen mukaan on tarkoitettu sovellettavan, saattaisi johtaa tilanteisiin, joissa edellä viitattujen kansainvälisten ja eurooppalaisten velvoitteiden noudattaminen olisi vaikeata. Säännöksen mukaan siinä tarkoitetuilla perusteilla tehty karkotuspäätös voitaisiin siis panna täytäntöön 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Jos asiassa on haettu täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, päätöstä ei saisi panna täytäntöön ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu. Mahdollisuudesta hakea täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä ehdotetaan säädettäväksi ”karkotettavan oikeusturvan vuoksi” (luonnos s. 25). Selvästikin tarkoituksena on, että täytäntöönpanoa koskevaa määräystä voitaisiin hakea vain kerran, ja hakemuksen tultua ratkaistuksi maasta poistaminen olisi välittömästi täytäntöön pantavissa.

Tältä osin korkein hallinto-oikeus viittaa ratkaisuunsa KHO 2011:98, jonka mukaan hallinto-oikeuden välipäätös ei ollut esteenä sille, että A tekee sille uuden hakemuksen täytäntöönpanon kieltämiseksi tai keskeyttämiseksi. Hallinto-oikeudella oli samoin itsellään velvoite nyt kysymyksessä olevan välipäätöksen estämättä kieltää täytäntöönpano, jos A:n henkilökohtaiset tai muut olosuhteet antaisivat tähän aiheutta. Ehdotetun uuden sääntelyn tarkoituksena näyttäisi oleva, että tällaista uutta kieltopäätöstä ei voitaisi tehokkaasti hakea, vaikka valittajan henkilökohtaiset olosuhteet tai esimerkiksi karkotuksen kohdemaan olosuhteet olisivat olennaisesti muuttuneet aiemmin täytäntöönpanon kieltohakemuksen tekemisen jälkeen. Tällöin vastuu kansainvälisten velvoitteiden (erityisesti ehdoton palautuskielto) noudattamisesta siirrettäisiin käytännössä täytäntöönpanosta huolehtiville poliisiviranomaisille, joilla ei useinkaan ole edellytyksiä näiden seikkojen perusteelliseen arviointiin.

Luonnoksessa arvioidaan, että muutokset eivät merkitse puuttumista perustuslaissa tarkoitettuun syrjinnän kieltoon, koska muutokset koskisivat kaikkia ulkomaalaisia, joille on tehty karkotuspäätös yleisen järjestyksen tai turvallisuuden perusteella.

Yhdenvertaisuuden suhteen on kuitenkin aiheellista kysyä, onko vertailuryhmä hahmotettu oikein. Myös nyt esillä olevissa tapauksissa valitusperusteena voi olla – ja usein onkin – ehdoton palautuskielto tai terveydentilan merkitys palauttamiselle. Tämän vuoksi on perusteltua pohtia, voidaanko yhdenvertaisuutta tarkastella karkottamisperusteiden perusteella vai sen perusteella, mikä asiassa on keskeinen oikeuskysymys.

Tässä yhteydessä on vielä aihetta todeta, että yleinen järjestys ja turvallisuus saattavat joissain tilanteissa olla lisäperusteena karkottamiselle, jonka pääperusteena on aikaisemman oleskeluluvan loppuminen. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi avioero perhesideperusteisen oleskeluluvan kohdalla ja työsuhteen loppuminen työperusteisen oleskeluluvan kohdalla. Asia saattaa siirtyä rikosperusteisten karkottamisten ryhmään pelkästään vähäisen sakkorangaistuksen perusteella. Luonnoksessa esitetty jaottelu ei käytännössä ole aina yksiselitteinen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksessa ei ole otettu riittävällä tavalla huomioon sitä, että myös yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen perustuvissa karkottamistapauksissa valitusperusteena saattaa olla ehdottoman palautuskiellon rikkominen tai henkilön terveydentila. On erittäin ongelmallista, mikäli tällaisissa tilanteissa muutoksenhaulla ei olisi lykkäävää vaikutusta. Samoin voi olla tilanteessa, jossa ehkä verraten vähäisiin rikoksiin syyllistyneellä henkilöllä on kiinteät perhesiteet tai muut siteet Suomeen ja joissa suhteellisuusperiaate edellyttää vastakkaisten intressien tarkkaa punnintaa.

Jo tässä yhteydessä voi myös todeta, että kaikki valitusperusteet on voitava ottaa huomioon muutoksenhaun missä tahansa vaiheessa. Mikäli hallintotuomioistuimen toimintamahdollisuuksia kavennetaan, siirtyy tämä joka tapauksessa olemassa oleva velvollisuus täytäntöönpanosta huolehtivalle poliisiviranomaiselle. Tämä olisi hyvin ongelmallista niiden vaatimusten kannalta, joita Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU-oikeus asettavat tehokkaalle oikeussuojakeinolle.

3) Vaikutukset hallinto-oikeuden menettelyyn

Vaikutukset hallinto-oikeuden menettelyyn eivät olisi työmäärän kannalta arvioituna suuria, koska asiaryhmä on verraten pieni. Tämä on kuitenkin vain yksi näkökulma. Keskeisempää on arvioida, miten muutos vaikuttaisi hallinto-oikeuden tuomionvoivan kokoonpanon kannalta ja miten se vaikuttaisi hallinto-oikeuden mahdollisuuksiin selvittää asia riittävällä tavalla ennen täytäntöönpanoratkaisun tekemistä.

Hallinto-oikeuslain 12 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Lain 12 a §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys ulkomaalaislain soveltamisesta. Karkottamista koskevat asiat ratkaistaan siis pääsäännön mukaisesti kolmijäsenisessä kokoonpanossa, mutta myös kahden jäsenen kokoonpano on mahdollinen.

Hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentin mukaan yksi lainoppinut jäsen voi päättää hallintolainkäyttölain 32 §:ssä tai muussa laissa tarkoitetun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamisesta. Tällä mahdollisuudella on merkitystä erityisesti sen suhteen, että kiireellisissä tilanteissa yksi tuomari voi kieltää täytäntöönpanon.

Maastapoistamisen kohdalla täytäntöönpano on keskeinen vaihe muutoksenhakijan kannalta. Hallinto-oikeus voi luonnollisesti käsitellä täytäntöönpanoasiankin kahden tuomarin kokoonpanossa. Tällainen merkitsisi kuitenkin asian käsittelemistä kahteen kertaan, mikä ei ole toiminnan tehokkuuden kannalta mielekäästä. Käytännössä siis nyt kysymyksessä olevissa karkottamisasioissa muutoksenhakijan oikeusaseman kannalta keskeisen ratkaisun tekisi yksi tuomari.

Hallinto-oikeuden toiminnan kannalta tärkeintä on se, että hallinto-oikeus ei joudu tekemään vaikutuksiltaan mahdollisesti peruuttamattomia päätöksiä puutteellisen selvityksen perusteella. Muutoksenhakutilanteessa hallinto-oikeudella on käytettävissään valituksen kohteena oleva päätös, muutoksenhakukirjelmä ja asiassa kertyneet asiakirjat. Mikäli täytäntöönpanoa koskeva asia on ratkaistava 30 päivässä, ratkaisu on yleensä tehtävä näiden asiakirjojen perusteella. Hallinto-oikeuden käytettävissä ei välttämättä ole vielä Maahanmuuttoviraston lausuntoa, joten täytäntöönpanon mahdollista kieltämistä harkitaan erityisesti muutoksenhakukirjelmässä esitetyn perusteella.

Tärkeää on myös huomata, että muutoksenhakijalla on mahdollisuus täydentää muutoksenhakemustaan. Ulkomaalaislaissa tätä mahdollisuutta on rajoitettu 197 a §:ssä siten, että hallintotuomioistuimien voi ulkomaalaisasiaa käsitellessään asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäselvitys asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäselvitystä määräajan jälkeen, tuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.

Ulkomaalaislain 197 a § osoittaa siis selvästi, että osapuolet voivat toimittaa lisäselvitystä. Hallinto-oikeudelle asetettu velvoite päättää täytäntöönpanosta kuukaudessa merkitsisi käytännössä sitä, että lisäselvityskin tulisi toimittaa mainitussa kuukaudessa, jotta sillä olisi todellista merkitystä.

Mikäli hallinto-oikeus ei ole saanut selvitettyä asiaa riittävästi asetetussa määräajassa, ainoa realistinen vaihtoehto on kieltää täytäntöönpano. Tässäkin yhteydessä on syytä korostaa, että vaikka hallinto-oikeus päättäisi olla kieltämättä täytäntöönpanoa, se voi tehdä asiassa toisen sisältöisen päätöksen aina siihen asti, kunnes maastapoistaminen on pantu täytäntöön. Täytäntöönpanoa koskevan päätöksen luonteeseen kuuluu, että se ei saavuta niin sanottua oikeusvoimaa. Oikeussuojakeinon tätä ominaisuutta ei voida poistaa eikä muuttaa asettamalla määräaikoja hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnalle.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotetut muutokset ovat ongelmallisia siltä osin, että siirtäisivät ratkaisun tekemisen painopistettä yhden tuomarin kokoonpanoon täytäntöönpanoasiana. Karkottamisasioissa ovat kysymyksessä monimuotoiset punnintatilanteet, joissa kolleginen päätöksenteko on hyödyllinen. Lisäksi määräaika rajoittaisi hallinto-oikeuden mahdollisuuksia selvittää asia riittäväällä tavalla ennen kuin sillä on velvollisuus ottaa kantaa täytäntöönpanokysymykseen.

Hyvien käytäntöjen kehittäminen

Luonnoksen mukaan esityksellä on vaikutusta jokaiselle perustuslain 7 §:n mukaisena oikeutena kuuluvan henkilökohtaisen turvallisuuden kannalta (luonnos s. 21). Valtiolle kuuluva positiivinen toimintavelvollisuus tämän oikeuden suojaamiseksi on tärkeä, mutta kaikkien perusoikeussäännösten suojaamien oikeuksien välille on pyrittävä löytämään kohtuullinen tasapaino. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan voidaan kysyä, olisiko tällainen tasapaino saavutettavissa paremmin hyviä käytäntöjä kehittämällä kuin nyt ehdotetuilla muutoksilla.

Esitysluonnoksessa on käsitelty toteuttamisvaihtoehtojen kohdalla muun ohessa mahdollisuutta säätää valitusten käsittely kiireelliseksi. Tätä vaihtoehtoa pidettiin ongelmallisena siksi, että ”monet asiaryhmät ovat jo nyt kiireellisiä, ja viime kädessä on kysymys siitä, miten hallinto-oikeuksien resurssit riittäisivät.” Tältä osin on ensimmäiseksi todettava, että luonnoksen mukaan lainmuutos ei tulisi lisäämään merkittävästi hallinto-oikeuksien työmäärää, ja tässä yhteydessä viitattiin siihen, että vuonna 2016 hallinto-oikeuksissa käsiteltiin 134 maasta karkottamista koskevaa valitusasiaa. On siis vaikea nähdä, että rikosperusteisten karkottamisasioiden käsittelyn säätäminen kiireellisesti käsiteltäväksi vaikuttaisi hallinto-oikeuden resursseihin olennaisemmin kuin uuden työvaiheen lisääminen.

Luonnoksessa ei ole kiinnitetty huomiota siihen, miten hallinto-oikeuksien työjärjestyksissä on määrätty asioiden käsittelyjärjestyksestä. Niiden mukaan pääsääntö on käsittely vireilletulojärjestyksessä. Seuraavana kriteerinä on, että kiireellisenä on käsiteltävä asiat, jotka on lain nojalla käsiteltävä kiireellisenä. Tämän lisäksi työjärjestyksiin sisältyy määräyksiä siitä, miten muukin asia voidaan määrätä kiireellisesti käsiteltäväksi (esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden työjärjestys 18 §).

Sisäministerin vastuksesta eduskunnalle (KK 1146/2014 vp) ilmenee, että lähtökohtaisesti ”poliisi panee maastapoistamispäätökset täytäntöön siinä järjestyksessä, kun ne tulevat täytäntöönpanokelpoiseksi ja maasta poistamisen järjestelyt saadaan valmiiksi.” Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan karkotuspäätöksen täytäntöönpanoon vaikuttavat valituksia koskevien käsittelyaikojen lisäksi ”myös monet muut asiat kuten poliisin resurssit, karkotettavalle haettavat kotimatkatodistukset sekä tekniset järjestelyt.” (<http://www.hs.fi/kotimaa> 31.8.2017).

Oikeusturvan tehokkuuden heikennysten ja hallinto-oikeuksien työmäärän lisäämisen sijasta olisi korkeimman hallinto-oikeuden mielestä perustellumpaa priorisointijärjestelyillä ja muuten kehittää hyviä käytäntöjä, joiden avulla hallinto-oikeudet voisivat parantaa ratkaistutoimintaansa nimenomaan sellaisissa tilanteissa, joissa viivytyksettömälle täytäntöönpanolle olisi yhteiskunnan kannalta suurinta tarvetta.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Matti Pellonpää ja Anne E. Niemi, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo