



16.8.2017

VVTDno-2017-441

**YHDENVERTAISUUS**

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN  
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN  
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Sisäministeriö  
Maahanmuutto-osasto  
[kirjaamo@intermin.fi](mailto:kirjaamo@intermin.fi)  
[maahanuutto-osasto@intermin.fi](mailto:maahanuutto-osasto@intermin.fi)

Lausuntopyyntö SM17179966 / SMDno-2015-1328

### **Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta**

Sisäministeriössä valmistellussa luonnoksessa ulkomaalaislain muuttamiseksi ehdotetaan muutettavaksi karkottamisen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä siten, että yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät karkottamispäätökset voitaisiin panna täytäntöön 30 päivänä sen jälkeen, kun ne on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi 30 päivän määräajoista täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskevan hakemuksen tekemiselle ja päätöksen tekemiselle tällaiseen hakemukseen. Täytäntöönpanosäätelyä pyritään samalla selkiyttämään kokoamalla ja ryhmittämällä sitä koskevat säännökset uudella tavalla ulkomaalaislain oikeusturvaa koskevaan 13 lukuun.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan myös lisättäväksi ulkomaalaislakiin säännös eurooppalaisen matkustusasiakirjan myöntävästä viranomaisesta. Säännös liittyy EU asetukseen (2016/1953), jossa säädetään eurooppalaisen matkustusasiakirjan käyttöönotosta laittomasti oleskelevan kolmansien maiden kansalaisten palauttamista varten.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan seuraavaa.



## Karkotuspäätösten täytäntöönpanoa koskevat säännökset

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa täytäntöönpanosäätelyn selkeyttämistä ja kokoamista ulkomaalaisen oikeusturvaa koskevaan erilliseen lukuun ulkomaalaislaissa. Tämän kokoamisen jälkeenkin täytäntöönpanosäännökset ovat monimutkaisia lukuisine erityistapauksineen. Nyt ehdotettu muutos monimutkaistaa karkotuspäätösten täytäntöönpanoa entisestään, koska sillä luodaan jälleen eri täytäntöönpanokategorioita ja poikkeuksia normaalimenettelyyn, jossa vasta lainvoimainen päätös voidaan laittaa pakkotoimin täytäntöön.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei pidä ehdotusta kannatettavana, koska säännös heikentää ulkomaalaisten oikeusturvaa Suomessa ja asettavaa heidät eriarvoiseen asemaan lain edessä.

Vaikka kyseiset karkotuspäätökset, joiden täytäntöönpanoa halutaan ehdotuksella nopeuttaa, koskevatkin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella tehtyjä karkotuksia, kyseessä on useimmiten henkilöistä, jotka ovat oleskelleet maassa pitkään ja joilla on perhesiteitä ja muita siteitä Suomeen. Kuten esityksessä todetaankin, karkotuspäätöksessä joudutaan tekemään kokonaisharkintaa arvioiden karkotusta puoltavia ja vastaan puhuvia seikkoja. Tästä asiassa käytetystä laajasta kokonaisharkinnasta seuraa se, että hallinto-oikeus voi valitusasteena arvioida asiaa toisin kuin ensimmäisenä asteena asiasta päättävä Maahanmuuttovirasto. Karkotuksen täytäntöönpano ennen hallinto-oikeuden asiaratkaisua on arveluttavaa oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta. Hallinto-oikeuksille annetaan 30 päivän määräaika harkita ja ratkaista karkotuspäätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus, mutta tämä asettaa kohtuutonta painetta hallinto-oikeuksille perehtyä asiaan riittävästi asetetun määräajan sisällä, ottaen huomioon hallinto-oikeuksissa käsiteltävät muut kiireelliset asiat.

Lisäksi määräaikasäännökset asettavat edelleen haasteita päätöksen täytäntöönpanoa suorittavalle poliisille, jonka tulee varmistua siitä, että onko asiassa mahdollisesti tehty ja ratkaistu päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä ja kieltämistä koskeva hakemus. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on tuotu tapauksia, joissa edellä mainitussa yhteistyössä täytäntöönpanotoimia suorittavan poliisin ja täytäntöönpanon kieltihakemuksia käsittelevien hallinto-oikeuksien välillä on satunnaisesti esiintynyt ongelmia. Henkilö on myös saatettu poistaa maasta samana päivänä, kun tuomioistuin on kieltänyt maasta poistamisen täytäntöönpanon. Päätöksen täytäntöönpano tällaisissa tilanteissa voi aiheuttaa merkittäviä tai jopa pysyviä haittoja maasta poistettavalle henkilölle ja tämän läheisille. On mahdollista, ettei tilannetta pysytä enää peruuttamaan tai korvaamaan siinä tapauksessa, että tuomioistuin hyväksyisi henkilön valituksen.

Karkotettava henkilö, jolla ei ole Suomessa ollut pakolaisasemaa tai joka ei ole nauttinut kansainvälistä suojelua, voi myös vedota

asiassaan siihen, että karkotus rikkoisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa kiellettyä kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltoa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut ratkaisukäytännössään, että tilanteessa, jossa henkilö esittää perustellun väitteen siitä, että palautus rikkoisi ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa, valituksella tulisi olla automaattisesti päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus (esim. M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, 30696/09, GC tuomio 21.1.2011, kohta 293). Esityksessä tämä huomioidaan niiden henkilöiden osalta joilla on ollut Suomessa pakolaisasema tai jotka ovat nauttineet kansainvälistä suojelua, mutta kyseinen perusteltu väite voi koskea myös sellaista karkotettavaa henkilöä, joka on oleskellut Suomessa muulla perusteella. Kyseisen henkilön kotimaassa tilanne on saattanut esimerkiksi muuttua huomattavasti siitä kun hän on sieltä lähtenyt (esim. puhjennut konflikti tai nälänhätä), tai henkilöllä on ollut perhesiteeseen perustuva oleskelulupa, vaikka hän olisi voinut olla myös kansainvälisen suojelun tarpeessa. Esityksessä ei huomioida edellä esitetyn kaltaisia tilanteita.

Toki ulkomaalaislain nykyinen 200 § 3 momentti, joka ehdotetaan siirrettäväksi 202 §:n 1 momentiksi sisältää kiellon panna täytäntöön päätöstä (jopa lainvoimaista tai muuten täytäntöönpanokelpoista) jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen saattaa hänet ulkomaalaislain 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan. Käytännössä kyseistä säännöstä ei sovelleta, sillä poliisi yksin ei voi tehdä arviota 147 §:n riskin olemassaolosta, vaan luottaa päätöksen tehneen viranomaisen arvioon asiassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon tullessa tapauksessa myöskään hallinto-oikeus ei ole soveltanut kyseistä lainkohtaa.. Tapauksessa oli kyse Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain 102 §:n mukaisena uusintahakemuksena hylkäämästä asiasta, johon Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan tehnyt uutta käännytyspäätöstä, koska katsoi aiemmassa prosessissa lainvoimaiseksi tulleen käännytyspäätöksen tulevan sovellettavaksi. Avustaja valitti hallinto-oikeuteen pyytäen käännyttämisen täytäntöönpanon kieltämistä vedoten 147 §:n palautuskieltoon ja hakijan uusiin turvapaikkaperusteisiin (ja todisteluun), sillä poliisi aloitti käännytystoimet välittömästi Maahanmuuttoviraston päätöksen jälkeen. Hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, ettei se voinut kieltää lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoa. Näin ollen avustaja veti valituksen pois hallinto-oikeudesta ja teki uuden turvapaikkahakemuksen vaatien Maahanmuuttovirastoa samalla ratkaisemaan myös käännytystä koskevan asian, jotta tämän päätöksen täytäntöönpano voitaisiin tarvittaessa asian käsittelyn ajaksi keskeyttää. Näin asiassa myös tapahtui eli Maahanmuuttoviraston tehtyä asiassa uuden käännytyspäätöksen, hallinto-oikeus kielsi samassa asiassa käännytysten täytäntöönpanon valituksen käsittelyn ajaksi. Tämä tapaus osoittaa, ettei ulkomaalaislain 200 § 3 momentti yksin ole riittävä oikeussuojan tae ehdottoman palautuskiellon turvaamiseksi.

Esityksessäkin viitatussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa Conka v. Belgia (51564/99) tuomioistuin huomautti, että järjestelmissä, joissa täytäntöönpanon kieltoa tulee hakea erikseen ja se voidaan myöntää harkinnanvaraisesti, ei voida poissulkea sitä, että pyyntö hylätään väärin perustein. Vaikka tämä riski olisi pieni (asia jota on mahdotonta varmistaa), on huomioitava, että ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa edellytetty tehokas oikeussuojakeino on voitava taata todellisuudessa, eikä siksi riitä pelkkä muodollinen maininta tai käytännön järjestely. Tuomioistuin painotti, että kyseessä on oikeusvaltion peruseriaate, joka on välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa ja joka liittyy erottamattomasti jokaiseen ihmisoikeussopimuksessa suojattuun oikeuteen (tuomion kohdat 82-83).

Nyt ehdotettu lakimuutos murentaa osaltaan edellä mainittuja oikeusvaltion peruseriaatteita ja ihmisoikeuksille annettavia oikeudellisia takeita. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan kaikki maastapoistamista koskevat päätökset tulisi laittaa täytäntöön vasta lainvoimaisina. Näin taattaisiin henkilöille asianmukainen oikeussuoja ja mahdollisuudet turvautua asiassaan myös ylikansallisiin valituselimiin. Päätösten täytäntöönpano ennen lainvoimaiseksi tuloa käytännössä estää tai tekee kyseisten oikeusturvakeinojen käytön hyvin hankalaksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole lausuttavaa esityksen eurooppalaista matkustusasiakirjaa koskevasta säännöksestä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun sijainen,

toimistopäällikkö

Rainer Hiltunen

Ylitarkastaja

Heidi Lempiö