



TAMPEREEN
AMMATTIKORKEAKOULU

MAASTAPOISTAMISEN TÄYTÄNTÖÖNPA- NON KIELTÄMINEN VALITUSLUVANVARAI- SISSA ULKOMAALAISASIOISSA

Ville Vikman

Opinnäytetyö
Marraskuu 2017
Liiketalouden koulutus
Oikeudellinen asiantuntijuus



TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutus
Oikeudellinen asiantuntijuus

VIKMAN VILLE:

Maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltäminen valitusluvanvaraisissa ulkomaalaisasioissa

Opinnäytetyö 92 sivua
Marraskuu 2017

Vuonna 2015 Suomeen saapui ennätysmäärä turvapaikanhakijoita. Maastapoistamista koskeva oikeudellinen arviointi on viime vuosina lisääntynyt merkittävästi viranomaisissa sekä yleisissä hallintotuomioistuimissa. Kielteisten oleskelulupapäätösten johdosta on samalla päätetty Suomeen tulleiden ulkomaalaisten maastapoistamisesta. Maastapoistamista koskevien päätösten lisääntyminen on näkynyt myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tässä opinnäytetyössä tutkittiin maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämistä valitusluvanvaraisissa ulkomalaalaisasioissa. Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva sääntely on monimutkaista ja siitä johtuen maastapoistamismenettely on vaikeasti ymmärrettävää. Ulkomaalaisasioista käsitteleviä teoksia sekä tutkimuksia oli tätä tutkielmaa tehdessä varsin vähän. Opinnäytetyön tavoitteena oli luoda kattava ja selkeä esitys täytäntöönpanon kieltämisestä, jota toimeksiantajana olleen korkeimman hallinto-oikeuden on mahdollista käyttää perehdyttämismateriaalina. Työn tavoitteena oli välillisesti parantaa muutoksenhakijoina olevien oikeusturvaa sekä tehostaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa työskentelevien virkamiesten työskentelyä. Tehostamisen tarkoituksena oli vastata merkittävästi kasvaneiden maastapoistamista koskevien päätösten määrään ja täten turvata hakijoiden oikeusturva mahdollisimman tehokkaasti.

Lainopillisen työn tarkoituksena oli kuvata täytäntöönpanon kieltämiseen vaikuttavia tekijöitä sekä hahmotella perusteita kieltämiselle. Työssä tarkasteltiin kansallisen lainsäädännön, virallisaineiston sekä oikeuskirjallisuuden lisäksi maastapoistamista koskevaa EU-lainsäädäntöä, kansainvälisiä sopimuksia sekä oikeustapauksia. Maastapoistamista koskevan kokonaisuuden hahmottamiseksi työssä käsiteltiin keskeisimpiä turvapaikka- ja oleskelulupasäännöksiä sekä niiden eroavaisuuksia. Työssä tarkasteltiin lisäksi uuden selvityksen merkitystä täytäntöönpanon kieltämisestä koskevassa arvioinnissa sekä hahmoteltiin maastapoistamista koskevaa arviointia osana kokonaisprosessia.

Tämä työ loi uutena eräänlaisen intressipunninnan rautalankamallin täytäntöönpanonkieltoasiaan. Täytäntöönpanonkieltohakemusta käsiteltäessä tulee ottaa huomioon palautuskielto, muutoksenhakijan henkilökohtaiset olosuhteet ja kohdemaassa vallitseva tilanne sekä tuomioistuimen muut kokonaisharkinnassa huomioon otettavat seikat. Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva arviointi on haasteellista, koska se perustuu pitkälti kokonaisharkintaan. Näiden lisäksi palautuskielto aiheuttaa tiettyjä haasteita ulkomaalaisasioiden käsittelylle tyypilliseen hallintoprosessiin verrattuna.

Asiasanat: maastapoistaminen, täytäntöönpano, ulkomaalaisasia, palautuskielto, korkein hallinto-oikeus

ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu
Tampere University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
Option of Legal Expertise

VIKMAN VILLE:

Prohibiting the Enforcement of the Deportation of an Alien in Leave-to-Appeal Cases

Bachelor's thesis 92 pages

November 2017

In 2015, a record number of 32150 asylum seekers arrived in Finland. The judicial judgement of deportation and refusal of entry made by the authorities and administrative courts has significantly increased in the past few years. In connection with the negative decisions on residence permits, or the lack of extended permits, the authorities must also decide on the refusal of entry or deportation of the aliens. The number of appeals resulting from these negative decisions has also been noticed in the Supreme Administrative Court.

This thesis focused on prohibiting the enforcement of the deportation of an alien in leave-to-appeal cases. The regulation of the prohibition of enforcement is complicated and therefore the procedure of deportation is difficult to understand. The objective of this study was to write a comprehensive and clear presentation on suspending the enforcement of deportation. The commissioner can use this thesis as induction material. The goal was also to indirectly improve the appellant's legal protection and to enhance the work of the Supreme Administrative Court servants. The effort to improve the efficiency was to respond to the increased number of deportation decisions.

The purpose of this legal study was to combine an extensive amount of international and national regulation concerning the deportation of aliens. In addition to national legislation and legal literature, the work handled EU legislation, international agreements and legal cases. To understand the entity of deportation, the work discussed the essential regulations of asylum and residence permit, and their differences. In addition, the study examined the importance of the new account on the judgement process of prohibiting the enforcement.

This thesis created a kind of basic model for the judicial judgement of prohibiting the deportation of an alien. The principle of non-refoulement, the appellant's individual conditions and the circumstances in the home country must be considered when handling the petitionary matter relating to enforcement. In addition, the court's consideration, which probably is the most important factor, may affect the decision. The judgement of prohibiting the enforcement is challenging because it is mainly based on the court's consideration and judgement. Additionally, the principle of non-refoulement in alien matters causes certain challenges in handling the cases, compared to the typical administrative process.

Key words: deporting aliens, prohibition of enforcement, non-refoulement, Supreme Administrative Court

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	8
1.1	Työn tavoite ja tarkoitus	9
1.2	Toimeksiantajana korkein hallinto-oikeus.....	11
1.3	Täytäntöönpanon kieltäminen yleisesti	13
1.4	Tutkimusasetelma	15
2	ULKOMAALAISASIAAT	17
2.1	Yleistä ulkomaalaisasioista.....	17
2.2	Kansainvälinen suojelu	20
2.3	Oleskeluluvat	23
2.4	Maastapoistaminen	25
2.4.1	Käännyttäminen	27
2.4.2	Karkottaminen.....	29
3	OIKEUSLÄHTEET ULKOMAALAISASIOISSA	32
3.1	Kansainväliset oikeuslähteet.....	32
3.1.1	Kansainväliset sopimukset luovat perustaa.....	33
3.1.2	Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.....	34
3.1.3	EU-oikeus.....	40
3.2	Kansainvälisten järjestöjen ja elimien päätökset ja ohjeet.....	43
3.3	Kansalliset oikeuslähteet.....	45
3.3.1	Perustuslaki ja perusoikeudet	45
3.3.2	Ulkomaalaislaki.....	48
4	TÄYTÄNTÖÖNPANOKIELTO	49
4.1	Täytäntöönpanokiellon antamisen perusteita.....	49
4.2	Turvapaikkamenettely	50
4.3	Palautuskielto.....	56
4.3.1	Palautuskiellosta ratkaisukäytännössä	58
4.3.2	Näkökulmana ylimääräinen muutoksenhaku	59
4.4	Perhe-elämän suoja	61
4.5	Lapsen etu	64
4.6	Poliisi täytäntöönpanoviranomaisena ja viranomaisen harkintavalta	65
5	TÄYTÄNTÖÖNPANOKIELTOHAKEMUKSEN KÄSITTELY KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA	68
5.1	Yleisesti	68
5.2	Valituslupajärjestelmä	70
5.3	Uuden selvityksen merkitys.....	72

5.4 Täytäntöönpanon kieltämisen arviointi	75
5.5 Välipäätös	77
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	80
7 POHDINTA.....	84
LÄHTEET.....	87

LYHENTEET JA TERMIT

CAT	Yhdistyneiden kansakuntien kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 59–60/1989)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 59–60/1991)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
Eurostat	Euroopan yhteisöjen tilastotoimisto
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
HAO	hallinto-oikeus
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HLL	hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586
IOM	International Organization for Migration, kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö
JulkL	laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
KansL	kansalaisuuslaki 16.5.2003/359
KHO	korkein hallinto-oikeus
KHOL	laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22.12.2006/1265
KP-sopimus	Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 8/1976)
LOS	yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59–60/1991)
Migri	Maahanmuuttovirasto
määritelmädirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu)
menettelydirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamisesta koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu)

OAL	oikeusapulaki 5.4.2002/257
pakolaissopimus	pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77–78/1968)
paluudirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi
perusoikeuskirja	Euroopan unionin perusoikeuskirja
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
SEU	sopimus Euroopan unionista
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
UlkomL	ulkomaalaislaki 30.4.2004/301
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö
UNICEF	United Nations Children's Fund, Yhdistyneiden kansakuntien lastenrahasto
vastuunmäärittämisasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 604/2013 kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu)
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 JOHDANTO

Vuonna 2015 alkanut voimakas turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on viime vuosina ollut vahvasti valtamedioiden otsikoissa Suomessa ja muualla Euroopassa. Mediassa on puhuttu paljon ulkomaalaisten maastapoistamisesta sekä niin kutsutuista pakkopalautuksista. Euroopan yhteisöjen tilastotoimiston Eurostatin maaliskuussa 2016 julkaiseman tilaston mukaan Suomesta haki vuonna 2015 turvapaikkaa ensimmäistä kertaa 32 150 ihmistä.¹ Vuonna 2014 turvapaikkaa ensimmäistä kertaa hakevien määrä oli 3 490, joten Suomessa kasvua oli vuodessa noin 822 prosenttiyksikköä.² Vuosina 2011–2013 turvapaikkahakemusten määrä on Maahanmuuttoviraston tilastokatsauksen mukaan ollut noin 3 100 vuodessa.³ Tämä voimakas hakijoiden määrän kasvu on vuodesta 2015 lähtien tuonut Suomen viranomaisille erilaisia haasteita, joihin on täytynyt reagoida monin eri tavoin. Viranomaisten on määrien suuresta kasvusta huolimatta täytynyt turvata turvapaikanhakijoiden oikeusturva, tarvittaessa jälkikäteisesti.

Henkilön maastapoistaminen tulee kyseeseen, kun hän oleskelee Suomessa ilman siihen vaadittavaa lupaa – ulkomaalaisen oleskeluluvulle ei ole esimerkiksi myönnetty jatkolupaa. Henkilö on saattanut myös tulla Suomeen hakemaan oleskelulupaa, jota ei ole hänelle myönnetty. Näissä tilanteissa, mikäli henkilö ei vapaaehtoisesti tietyn ajan kuluessa ole poistunut maasta, ryhtyvät viranomaiset toimiin hänen poistamiseksi. Muutoksenhakuvaiheessa asia arvioidaan uudelleen tuomioistuimessa. Muutoksenhaku käy tosiasiasa maastapoistamisen takia tehottomaksi, mikäli henkilö poistetaan valitusprosessin aikana maasta. Jos henkilöllä on tuomioistuimessa asia vireillä ja hänet poistetaan Suomesta maahan, jossa hänet välittömästi teloitetaan, on hänen kannaltaan varsin merkityksentöntä se, todetaanko jälkikäteen Suomen rikkoneen muun muassa palautuskieltoa paneamalla maastapoistamispäätös täytäntöön. Tähän tuomioistuimella on asian ollessa vireillä mahdollisuus puuttua antamalla väliaikais määräys ja kieltämällä maastapoistaminen. Tässä työssä keskitytään siihen, jos ulkomaalaisella on maastapoistamista koskeva valituslupahakemus vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja tuomioistuin kieltää maastapoistamisen täytäntöönpanon.

¹ Eurostat 2016.

² Eurostatin tilastojen mukaan kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa hakijoiden määrä oli yhteensä 1 255 640 vuonna 2015 ja 562 680 vuotta aiemmin.

³ Maahanmuuttoviraston tilastokatsaus 2013/2.

Ulkomaalaisille, jotka ovat Suomen lainkäyttöpiirissä, tulee turvata heille kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet. Vaikka turvapaikkaa hakevia henkilöitä saapuisi valtion alueelle odottamattoman paljon, ei edellä mainituista oikeuksista voi silti tinkiä. Ulkomaalaisten oikeusturva on korostunut, sillä heidän kykynsä järjestelmässä toimimiseen on heikko, kun verrataan heitä esimerkiksi valtaosaan Suomen kansalaisista. Ulkomaalaisasioissa on usein kyse myös ihmishengestä, mikä osaltaan korostaa oikeusturvan tarvetta. Väärästä päätöksestä aiheutuvat oikeudenmenetykset voivat olla luonteeltaan korjaamattomia.

Suomi on oikeusvaltio. Suomen perustuslain (PL, 731/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusturva on jokaiselle kuuluva keskeinen perusoikeus.⁴ Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeusturva voidaan jakaa ennakkolliseen sekä jälkikäteiseen oikeusturvaan. Laadullista ennakkollista oikeusturvaa ilmentää se, että kaiken viranomaistoiminnan on perustuttava lakiin. Ennakollista oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa on Maahanmuuttoviraston sekä muiden viranomaisten toiminta ja niiden antamat päätökset. Jälkikäteisten oikeusturvakeinojen tärkein muoto on muutoksenhaku ja yleisin muutoksenhakekeino on valitus.⁵ Tämän työn aihe sijoittuu jälkikäteisen oikeusturvan alaan ja valitusluvanvaraiset asiat rajaa sen koskemaan vain korkeinta hallinto-oikeutta.

1.1 Työn tavoite ja tarkoitus

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämistä valitusluvanvaraisissa ulkomaalaisasioissa väliaikaisen oikeusturvan toteuttajana. Työn tavoitteena on luoda kattava ja selkeä esitys täytäntöönpanon kieltämisestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Toimeksiantajan on mahdollista käyttää työtä perehdyttämismateriaalina uusille työntekijöille. Työn tavoitteena on antaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ulkomaalaisasioita esivalmisteleville virkamiehille työkaluja sekä valmiuksia arvioida

⁴ Hallberg ym. 2011, 783.

⁵ Mäenpää 2003, 429.

täytäntöönpanon kieltämisen tarpeellisuutta ennen päätöksiä tekevää lainkäyttöhenkilöstöä.⁶ Tällä työllä tavoitellaan sekä muutoksenhakijan oikeusturvan että virkamiesten työn tehokkuuden sekä oikea-aikaisuuden optimoimista. Täytäntöönpanokieltohakemusten ja niihin annettavien välipäätösten määrä on korkeimmassa hallinto-oikeudessa yli kymmenkertaistunut kahdessa vuodessa. Täytäntöönpanokieltohakemusten käsittelyä koskeva perehdytysmateriaali on pidettävä ajantasaisena, jotta kasvaneet asiamäärät saadaan käsiteltyä tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti.

Opinnäytetyön tarkoituksena on kuvata kattavasti tekijöitä, jotka täytäntöönpanon kieltämisestä koskevassa kokonaisharkinnassa tulee huomioida. Tähän päästäkseen työssä karroitetaan prosessinedellytyksiä sekä menettelyllisiä eroja, joilla voi olla vaikutusta maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämiseen. Työn tarkoituksena on selkeyttää ulkomaalaisasioiden täytäntöönpanokieltohakemusten käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa, sillä se voi olla usealle asiaan perehtymättömälle uutta ja hankalasti ymmärrettävää. Työn tarkoituksena on hahmotella maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämisen perusteita ja sitä, kuinka täytäntöönpanokiellosta määrätään. Työssä tullaan käsittelemään, millaisissa tapauksissa ja missä käsittelyn vaiheessa täytäntöönpano kielletään sekä milloin sitä toisaalta ei voida kieltää. Lisäksi työssä tarkastellaan uuden, muutoksenhakuvaiheessa toimitetun selvityksen merkitystä maastapoistamista koskevassa arvioinnissa ja mikä rooli täytäntöönpanoviranomaisen harkintavallalla on.

Tämän työn tavoitteet liittyvät etenkin muutoksenhakijan oikeusturvan tehokkuuden parantamiseen sekä toisaalta oikeusturvan heikkenemisen ennaltaehkäisyyn. Maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltävää päätöstä ei ole mahdollista saada tietynlaista kaavaa noudattamalla ja ulkomaalaisasioissa harkintavalta sekä päätöksen tekeminen perustuvat aina tapauskohtaiseen arviointiin. Ketään jaostokansliaan tulevaa työntekijää ei ole korkeimman hallinto-oikeuden ulkopuolella koulutettu työhön, jossa täytäntöönpanokieltohakemuksia käsitellään, mikä osaltaan korostaa työn laajuuden tärkeyttä. Tämä opinnäytetyö voi toimia korkeimman hallinto-oikeuden lisäksi myös muiden viranomaisten sekä asiasta kiinnostuneiden työkaluna omassa työssään. Tässä työssä käsiteltävä maastapois-

⁶ Täytäntöönpanokieltohakemuksen ratkaisemisesta ja siinä tehtävästä arvioinnista vastaa korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttö. Optimaalisinta on, että välittömän oikeusturvan tarpeen arvioiminen tapahtuu mahdollisimman pian. Jaostokanslian toiminnan kehittämällä voidaan pyrkiä tunnistamaan niitä tilanteita, joissa täytäntöönpano tulisi kieltää.

tamista koskeva arviointi ei rajoitu pelkästään sitä koskevaan hallintoviranomaisten toimintaan, vaan se ulottuu sekä yksityiselle että kolmannelle sektorille, mutta myös yksityisiin kansalaisiin ja perheisiin.

Tämä työ on työelämälähtöinen, lainopillinen perustutkimus. Kolehmaisen mukaan lainopillisen tutkimuksen tiedonintressinä on tuottaa voimassa olevaa oikeutta koskevia perusteltuja tulkinta-, punninta- ja systematisointikannanottoja.⁷ Lainopillisen tutkimuksen tavoite on selvittää sitä, miten voimassa olevaa oikeutta pitäisi tulkita. Tämän työn lähteinä käytetään muun muassa kansainvälisiä ja kansallisia säädöksiä, säädösten esitöitä, oikeustapauksia ja -kirjallisuutta sekä kansainvälisiä sopimuksia. Tämän opinnäytetyön yhtenä tarkoituksena on koota kattava määrä tietoa muun muassa säädöksistä, oikeuskirjallisuudesta ja -tapauksista, joilla on merkitystä maastapoistamisen täytäntöönpanonkieltämistä koskevassa arvioinnissa. Ulkomaalaisasiat ovat monilta osin varsin erilaisia verrattaessa niitä muihin hallintolainkäyttöasioihin. Tässä työssä sivutaan näitä eroavaisuuksia täytäntöönpanon kieltämistä koskevin osin ja pyritään selittämään eroavaisuuksien syitä.

1.2 Toimeksiantajana korkein hallinto-oikeus

Tämän tutkimuksen toimeksiantajana on korkein hallinto-oikeus (*KHO*), joka on Suomessa ylin hallintotuomioistuin. Perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Yleisen tai erityisen hallintotuomioistuimen taikka muun hallintolainkäyttöelimen päätös voidaan yleensä saattaa muutoksenhakuteitse korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Korkein hallinto-oikeus toimii eräissä tapauksissa ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena hallintoviranomaisen tekemään hallintopäätökseen.⁸ Hallintomenettelyssä tehtyä päätöstä kutsutaan hallintopäätökseksi, joka sisältää lopullisen ratkaisun hallintoasiaan. Hallintopäätös sisältää yleensä asiaratkaisun, jossa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.⁹ Tämän työn kannalta keskeisin hallintoviranomainen on Maahanmuut-

⁷ 2015, 2.

⁸ Mäenpää 2007, 205.

⁹ Mäenpää 2013.

tovirasto (*Migri*), joka käsittelee sekä ratkaisee maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyviä asioita. Suomessa yleisiä hallintotuomioistuimia ovat kuusi oman tuomiopiirin omaavaa hallinto-oikeutta sekä Ahvenanmaan oma hallintotuomioistuin. Hallinto-oikeuksien päätöksiin voi pääsääntöisesti hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Ulkomaalaisasioissa korkein hallinto-oikeus luo kansallista oikeuskäytäntöä etenkin antamalla vuosikirjapäätöksiä, joilla käytännössä on ennakkopäätösasema, sekä lyhyitä ratkaisuselosteita ja muita päätöksiä. Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut ovat muodollisesti heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, tosiasiasa niillä on merkitysti alempien viranomaisten toiminnassa. Korkeimman hallinto-oikeuden ylimmästä tuomiovallasta johtuen sen antama päätös on lopullinen ja lainvoimainen. Ulkomaalaisasiat ovat korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusluvanvaraisia, joten KHO:n asema ulkomaalaisasioissa on korostuneesti oikeuskäytännön luominen.

Korkeinta hallinto-oikeutta johtaa presidentti, joka on vuodesta 2012 lähtien ollut Pekka Vihervuori. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (KHOL, 1265/2006) 10 §:n 1 momentin mukaan jäseniä tulee olla vähintään 15 presidentin lisäksi. Määräaikaisista jäsenistä säädetään erikseen. Yhteensä korkeimmassa hallinto-oikeudessa työskentelee tätä työtä tehdessä noin 160 henkilöä muun muassa oikeusneuvoksina, esittelijöinä, kansliassa notaareina sekä jaostosihteereinä, kirjaamossa, arkistossa, taloushallinnossa sekä tietohallinnossa. Perustuslain 100 §:n 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet ovat päätösvaltaisia viisijäsenisinä, jollei erikseen toisin säädetä. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan valituslupaa koskevassa asiassa KHO on päätösvaltainen kolmijäsenisenä ja 4 momentin mukaan kahden jäsenen kokoonpanossa, mikäli kyse on ulkomaalaislain (UlkomL, 301/2004) 6 luvussa tarkoitettusta kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta. Tämän työn keskiössä olevan täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettavaa määräystä koskevassa hakemus- tai valitusasiassa voidaan 5 momentin 2 kohdan mukaan päättää yhden jäsenen kokoonpanossa. Yhden jäsenen kokoonpanossa annettu päätös ei ole lopullinen. Lopullisen päätöksen kokoonpanossa tulee olla vähintään kaksi jäsentä.

Ulkomaalaisasioiden määrällistä kasvua varten korkeimpaan hallinto-oikeuteen perustettiin maaliskuussa 2016 IV jaosto, jolle ulkomaalaisasiat siirrettiin käsiteltäviksi. Tietystä

samankaltaisuudesta johtuen ulkomaalaisasioiden lisäksi myös kansalaisuusasiat kirjaataan ja esivalmistellaan IV jaostokansliassa, vaikka kansalaisuusasioiden lainkäyttö ja viimeistely tapahtuvat I jaostolla¹⁰. IV jaoston jaostokanslian notaarit vastaavat KHO:ssa ulkomaalaisasioiden esivalmistelusta. Asia siirtyy kirjaamisen jälkeen esivalmisteluun, jossa notaari perehtyy asiaan kirjaajaa tarkemmin. Esivalmisteluun kuuluu muun muassa prosessinedellytysten tutkiminen¹¹, täydennys- ja lisäselvityspyyntöjen tekeminen sekä tapausta luonnehtivan asian kuvauksen laatiminen. Laadukkaan ja oikea-aikaisen lainkäyttötoiminnan perusedellytyksenä voidaan pitää asioiden tehokasta haltuunottoa ja valmistelua jaostokansliassa.¹² Vuonna 2016 KHO myönsi valituslupan 157:ssä ulkomaalaisasiassa, 1 422 asiassa valituslupaa ei myönnetty ja 52:ssa asian käsittely raukesi tai sitä ei tutkittu. Tilastollisesti valituslupa myönnettiin vuonna 2016 noin 10,6 %:ssa ulkomaalaisasioita. Vuonna 2015 vastaava luku oli 7,8 %.¹³ Valituslupa on viimeisenä kahdena vuotena myönnetty varsin harvassa asiassa.

1.3 Täytäntöönpanon kieltäminen yleisesti

Täytäntöönpanolla tarkoitetaan sitä, kun jotain jo päätettyä ryhdytään toteuttamaan. Täytäntöönpanolla jonkin konkreettisen asian tilassa tapahtuu muutos. Ulkomaalaisasioissa täytäntöönpano konkretisoituu, kun ulkomaalaista tosiasiallisesti aletaan poistaa maasta. Täytäntöönpanokiellolla täytäntöönpano sananmukaisesti kielletään. Ulkomaalaisasioiden lisäksi täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevat hakemukset ovat varsin yleisiä esimerkiksi huostaanotto-, maankäyttö- ja rakennus- sekä veroasioissa. Kun asia on tuomioistuimessa vireillä, on täytäntöönpanon kieltävä päätös erittäin tehokas, mutta väliaikainen, oikeusturvaa takaava tekijä. Hallintopäätöksen tekemisestä saattaa kulua hyvin pitkä aika siihen, että hallintotuomioistuin antaa asiassa päätöksen. Koska hallintotuomioistuimen päätös voi olla täysin eri kuin viranomaisen päätös, on tärkeää, että päätösten välisenä aikana oikeusturva toteutuu riittävän tehokkaasti¹⁴. Mikäli viranomaiset eivät noudata hallintoprosessissa annettua päätöstä tai viranomaiset laiminlyövät sen toteuttamisen, oikeus valittaa viranomaisen päätöksestä voi jäädä merkitykseltään

¹⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2016, 19.

¹¹ Prosessinedellytyksiä ovat esimerkiksi KHO:n toimivaltaisuus, onko muutoksenhakijalla valitusoikeus sekä onko valituslupahakemus ja valitus tullut KHO:een määräajassa.

¹² Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2016, 19.

¹³ Korkeimman hallinto-oikeuden tilastot valituslupa-asioista, 2016.

¹⁴ Mäenpää 2007, 343.

teoreettiseksi, mikä voi myös heikentää oikeusturvan tehokkuutta¹⁵. Ulkomaalaisasioissa laiminlyömisestä seuraava maasta poistaminen heikentää hakijan oikeusturvaa.

Valituksen vaikutuksesta hallintoviranomaisen tekemän valituskelpoisen päätöksen täytäntöönpanoon säädetään hallintolainkäyttölain (HLL, 586/1996) 6 luvussa. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.¹⁶ Hallintovalituksen täytäntöönpanon lykkäävästä vaikutuksesta voidaan hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin mukaan poiketa kolmella eri perusteella. Viranomaisen voi panna päätöksen täytäntöön välittömästi erityissäännöksen nojalla, asian kiireellisyyden niin vaatiessa tai jos sen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.¹⁷ Mikäli asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan valitus ei estä täytäntöönpanoa KHO:ssa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon tai jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi.¹⁸

Jos asiasta on tehty valitus, voi tuomioistuin kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen (HLL 32 § 1 momentti). Tuomioistuin voi kieltää täytäntöönpanon siis vain siellä vireillä olevassa asiassa. Täytäntöönpanoa koskevan päätöksen antamiselle laki antaa varsin laajat raamit, eikä hallintolainkäyttölaissa määrätä esimerkiksi määrääjoista päätöksen antamiselle. Hallintolainkäyttölain 32 §:n 2 momentin mukaan asian käsittelyn lopettavassa päätöksessään valitusviranomaisen on tarvittaessa lausuttava täytäntöönpanoa koskevan määräyksen voimassaolosta. Jos päätöksestä saa valittaa, siinä voidaan määrätä, että täytäntöönpanoa koskeva määräys on voimassa, kunnes päätös on lainvoimainen tai ylempi valitusviranomaisen määrää toisin. Hallintolainkäyttölain 32 §:n 3 momentin mukaan, jos valitusviranomaisen kumoaa ja palauttaa tai siirtää asian uudelleen käsiteltäväksi, sillä on mahdollisuus määrätä, että kumoavaa päätöstä on edelleen noudatettava, kunnes asia ratkaistaan tai sitä käsittelevä viranomaisen määrää toisin.

¹⁵ Mäenpää 2007, 583.

¹⁶ Hallintopäätöksen lainvoimalla tarkoitetaan päätöksen lopullisuutta, jonka vuoksi viranomaisen tai tuomioistuin ei voi muuttaa päätöstä. Mäenpää 2013.

¹⁷ Mäenpää 2007, 336.

¹⁸ Tämä korostaa täytäntöönpanoviranomaisen harkintavaltaa.

1.4 Tutkimusasetelma

Vaikka ulkomaalais- ja etenkin turvapaikka-asiat ovat viime vuosina olleet vahvasti osa yhteiskunnassamme käytyä keskustelua, on ulkomaalaisoikeus varsin tutkimatonta. Ulkomaalaisoikeus kuuluu hallinto- sekä valtiosääntöoikeuteen ja laajemmin julkisoikeuteen, koska siinä on kyse yksityisen ja julkisen vallan välisestä suhteesta. Ensimmäinen ulkomaalaislaki (400/1983) on säädetty vuonna 1983, jota ennen ulkomaalaisasioista säädettiin asetuksilla, joista viimeinen on annettu vuonna 1958.¹⁹ Tähän yksi syy on varmasti maahanmuuton voimakas yleistyminen Suomessa vasta 1990-luvulla.²⁰ Turvapaikanhakijoiden määrä oli Suomessa pitkään lähes olematon. Vuosina 1987–1988 turvapaikkahakemuksia tehtiin vain noin 50 vuodessa²¹.

Hallintoprosessioikeutta on käsitelty kirjallisuudessa sekä erilaisissa tutkimuksissa. Myös ulkomaalaisoikeudesta löytyy kirjallisuutta sekä esimerkiksi opinnäytetöitä.²² Perhe-elämän suojasta ulkomaalaista karkotettaessa on kirjoittanut Juha Sepponen pro-gradu tutkielmassaan vuonna 2010. Opinnäytetyön turvapaikkaprosessista hallintotuomioistuinmessä Suomessa on tehnyt Henriikka Haavisto vuonna 2017. Tarkemmin turvapaikanhausta nopeutetusta menettelystä Satu Jurmu sekä Susanna Koivula ovat tehneet opinnäytetyön vuonna 2011. Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista löytyy myös hieman sitä koskevaa kirjallisuutta. Ulkomaalaisasioita käsitteleviä teoksia on Suomessa kirjoittanut muun muassa Janne Aer vuonna 2016 sekä Anna-Maija Juvonen vuonna 2012. Täytäntöönpanon kieltämistä käsitellään kuitenkin vain varsin yleisellä tasolla eikä pelkästään sitä käsiteltäviä teoksia ole tätä työtä tehdessä löytynyt.

Voimakas turvapaikanhakijoiden määrän kasvu syksyllä 2015 on tässä mittakaavassa ennennäkemätön ilmiö Suomessa. Hakijamäärän kasvaessa on myös kielteisten päätösten saaneita paljon enemmän kuin viime vuosikymmenellä. Pitkälti tästä johtuen on karkottaminen terminä yleistynyt yhteiskunnallisessa keskustelussa. Toistaiseksi ulkomaalaisoikeutta ei suomalaisissa korkeakouluissa ole paljoa opetettu eikä tutkittu. Tutkimattomuus korostaa tämän opinnäytetyön merkittävyyttä työelämässä. Ulkomaalaisoikeutta

¹⁹ Aer 2016, 16.

²⁰ Kun vuonna 1990 Suomessa asui noin 37 500 ulkomaalaistaustaista henkilöä, oli vastaava luku vuonna 2016 noin 365 000. Suomen virallinen tilasto, 2017.

²¹ Hakapää 2010, 246.

²² Palautuskielto on tämän työn kannalta yksi keskeinen termi, jota on kansainvälisesti käsitelty kansallista enemmän.

koskevan opetuksen sekä tutkimuksen vähäisyys Suomessa saattaa tulevaisuudessa muuttua, mikäli ulkomaalaisasiat Suomessa yleistyvät entisestään. Globalisaation seurauksena yleistymistä voidaan pitää varsin todennäköisenä. Ulkomaalaisoikeudessa keskeisimmät lait ovat hallintolainkäyttölaki (*lex generalis*) sekä ulkomaalaislaki (*lex specialis*). Ulkomaalaislaissa on erityislain asemasta johtuen useita hallintolainkäyttölain syrjäyttäviä säännöksiä. Hallintoprosessioikeutta voidaan pitää hyvin tutkittuna, kun sitä verrataan ulkomaalaisasioissa noudatettavaan hallintoprosessiin. Ulkomaalaisasioita hallintoprosessioikeudessa voitaisiinkin kutsua termillä ulkomaalaisprosessioikeus. Ulkomaalaisprosessioikeudesta ei juurikaan ole olemassa teoksia tai tutkimuksia, mihin tällä työllä pyritään osaltaan vaikuttamaan. Yhtenä esimerkkinä ulkomaalaisoikeudellisen prosessin ja hallintoprosessin välillä ovat preklusiosäännökset, joita sisältyy sekä ulkomaalais- että hallintolainkäyttölakiin. Ulkomaalaisoikeuden preklusiosäännös voi olla ristiriidassa esimerkiksi palautuskiellon kanssa, jolloin palautuskielto ehdottomana periaatteena syrjäyttää preklusiosäännökset.²³ Vaikka ulkomaalaisasioissa selvitys tulee sille annetun määräpäivän jälkeen, tulee se ottaa huomioon oikeudellista arviointia tehdessä ulkomaalaisasioiden luonteen vuoksi. Tämä on yksi hyvin suuri ero, kun verrataan normaalia hallintoprosessioikeudellista prosessia ulkomaalaisprosessiin, sillä preklusiosäännöstä ei esimerkiksi ristiriitaisessa tilanteessa palautuskiellon kanssa voida käyttää. Muut eroavaisuudet ulkomaalaisoikeudellisen prosessin sekä tavallisen hallintoprosessin välillä koskevat esimerkiksi valitusaikoja sekä valituslupaperusteita.

²³ Korkein hallinto-oikeus toteaa 14.1.2016 antamassaan lausunnossa (H 441/15) oikeusministeriölle, että asetetusta määräajasta huolimatta KHO:lle toimitettu lisäselvitys, joka on oleellinen tai ratkaiseva asian ratkaisemiseksi, on etenkin perus- ja ihmisoikeusherkässä asiaryhmässä otettava huomioon lisäselvityksen toimittamiselle asetetusta määräajasta riippumatta. Korkein hallinto-oikeus 2016, 5–6.

2 ULKOMAALAISASIASIAT

2.1 Yleistä ulkomaalaisasioista

Ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen (UlkomL 3 § 1 momentti). Lisäksi kansalaisuudettomat (valtiottomat) luetaan ulkomaalaisiksi.²⁴ Tässä työssä keskitytään ulkomaalaislain mukaisiin ulkomaalaisasioihin ja niihin liittyvään substanssisääntelyyn. Substanssisääntely koskee ennen kaikkea muutoksenhakuprosessia tuomioistuimessa. Hallintoasiavaihe on rajattu työstä pois. Lisäksi esimerkiksi diplomaattiedustajiin, ulkomaalaisrikoksiin ja kansalaisuuden myöntämiseen liittyvät asiat jätetään käsittelemättä.²⁵ Euroopan unionin jäsenmaana Suomen kansalaiset ovat samalla myös unionin kansalaisia. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä säädetään EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsenten oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.²⁶ Ulkomaalaiset voidaan jakaa kahteen ryhmään. Unionin kansalainen on Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen. Lisäksi Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset rinnastetaan unionin kansalaiseen. Kolmannen maan kansalainen on muun maan kansalainen kuin unionin kansalainen tai häneen rinnastettava. Kansalaisuudettomat henkilöt rinnastetaan kolmannen maan kansalaisiin.²⁷

Valtiolla on varsin kattavat oikeudet sekä velvollisuudet sen alueella oleskelevaan ulkomaalaiseen. Valtion suvereniteetin perusolettamukseen kuuluu, että valtiolla on omalla alueellaan ehdoton toimivalta siellä oleviin fyysisiin ja juridisiin henkilöihin.²⁸ Ulkomaalaisen oleskeluoikeus Suomessa eroaa Suomen kansalaisten asemasta siinä olennaisessa suhteessa, että ulkomaalainen voidaan periaatteessa aina määrätä poistettavaksi maasta tiettyjen edellytysten täytyessä ja jos hänen poistamiselleen ei ole estettä. Suomen kansalaista ei voida poistaa maasta. Omien kansalaisten karkottaminen ja ulkomaalaisten joukkokarkotus on kielletty Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännessä lisäpöytäkirjassa.²⁹ EU direktiivin 2004/38/EY mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalai-

²⁴ Aer 2016, 24.

²⁵ Kansalaisuusasioista säädetään kansalaisuuslaissa (359/2003).

²⁶ Direktiivi 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (EUVL L 158, 30.4.2004).

²⁷ Aer 2016, 24-25.

²⁸ Hakapää 2010, 225.

²⁹ Aer 2016, 25.

sen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä.

Yleensä ulkomailta Suomeen tulevilla ja vain vähän aikaa Suomessa oleskelleilla on hyvin erilainen suhde Suomen viranomaisiin sekä maan toimintatapoihin kuin täällä pitkään tai mahdollisesti koko elämänsä asuneilla ihmisillä ja Suomen kansalaisilla. Merkittävänä tekijänä suhteen erilaisuuteen voidaan varmasti usein pitää yhteisen kielen puuttumista sekä kulttuurillisia eroja. Täysin kieltä osaamattoman on useimmiten hyvin hankala käydä oikeutta toisen valtion viranomaisissa sekä tuomioistuimissa.³⁰ Näistä syistä joutuksen ulkomaalaisten tarve oikeusturvaan on korostunut. Pellonpään, Gullansin, Pölösen ja Tapanilan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja lisäpöytäkirjoissa määritellyt oikeudet on sopimuksen 1 artiklan mukaan taattava *jokaiselle* sopimusvaltion lainkäyttövallan alaiselle henkilölle.³¹ Näin ollen Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaiset oikeudet on lähtökohtaisesti turvattava myös ulkomaalaisille, ellei joidenkin oikeuksien osalta ole erikseen määrätty toisin. Vaikka ulkomaalaiset eivät olisi jonkin muun Euroopan neuvoston jäsenvaltion kansalaisia, pääsevät he silti osallisiksi sopimuksen turvaamiin oikeuksiin.

Aerin mukaan Suomen oleskelulupajärjestelmä perustuu ulkomaalaislain sääntelyyn, joka on perustaltaan julkisoikeudellista.³² Valtio rajoittaa sille kuuluvan julkisen vallan perusteella ulkomaalaisten oleskelua maassa. Ulkomaalaisasioiden hallintoviranomainen on Suomessa Maahanmuuttovirasto (*Migri*). Maahanmuuttoviraston tehtävänä on muun muassa myöntää oleskelulupia Suomeen tuleville ulkomaalaisille esimerkiksi opiskelun, työnteon tai elinkeinonharjoittamisen perusteella, käsitellä turvapaikkahakemukset sekä päättää käännättämisestä ja karkottamisesta. Hakijan kannalta oikeusturvan tarve syntyy Maahanmuuttoviraston kielteisestä päätöksestä. Maahanmuuttoviraston päätökseen voi pääsääntöisesti hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitusaika ulkomaalaisasioissa on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista paitsi kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa 21 päivää (HLL 22 § ja UlkomL 190 § 3 momentti). Hallinto-oikeuden

³⁰ Ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaissa (OAL, 257/2002). Käytännössä useimmille turvapaikanhakijoille myönnetään oikeusapua valtion varoista.

³¹ 2012, 15-16.

³² Aer 201, 73.

päätökseen voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista ja kansainvälistä suojelua koskevista asioista 14 päivän kuluessa (HLL 22 § ja UlkomL 196 § 3 momentti). Korkein hallinto-oikeus on Suomessa viimeinen muutoksenhakuelin hallintoviranomaisen antamaan päätökseen, joten sen päätös on lopullinen. Kansallisten tuomioistuinten lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (*EIT*) valvoo Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista sekä Euroopan unionin tuomioistuin (*EUT*) varmistaa, että EU:n lainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan samalla tavalla kaikissa EU-maissa ja että EU-maat ja EU-toimielimet noudattavat EU:n lainsäädäntöä. EIT ja EUT eivät näin ole muutoksenhakuelimiä kansallisten tuomioistuimien antamiin päätöksiin ja niiden tehtävänä on käytännössä antaa ennakkopäätöksiä, joilla ne ohjaavat kansallisia viranomaisia sekä tuomioistuimia. Näitä kahta ylikansallista tuomioistuinta ja niiden ratkaisuiden velvoittavuutta käsitellään jäljempänä.

Hallintotuomioistuimissa on käytössä ulkomaalaisasioille eri asiaryhmiä.³³ Asiaryhmä määräytyy lähtökohtaisesti Maahanmuuttoviraston päätöksen ja siellä käytettyjen menettelyjen pohjalta. Hallintotuomioistuimissa on yhteinen diaarikaava. Ulkomaalaisasioiden asiaryhmät ovat: oleskeluluvat perheiden yhdistämisen perusteella, muut oleskeluluvat, karkottaminen, ulkomaalaisen käännättäminen, turvapaikka-asiat, turvapaikka-asiat (nopeutettu käsittely), muukalaispassit ja muut matkustusasiakirjat, viisumiasiat, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä sekä muut ulkomaalaisasiat. Karkottamista ja ulkomaalaisen käännättämistä koskevat asiaryhmät eivät ole ainoita, joissa voidaan päättää henkilön maasta poistamisesta. Mikäli henkilölle ei myönnetä lupaa oleskella maassa, voidaan samalla päättää hänen maastapoistamisestaan esimerkiksi turvapaikka-asian yhteydessä.

Seuraavaksi käsitellään hyvin yleisellä tasolla ulkomaalaislain oleskelulupainstrumentteja, jotta ymmärretään, minkälaisien asioiden yhteydessä maastapoistamisesta päätetään. Tämän jälkeen luvussa käsitellään tarkemmin maastapoistamista ja selvitetään käännättämisen ja karkottamisen eroavaisuuksia. Ulkomaalaisen Suomessa oleskelun elinkaari voi syntyä esimerkiksi siten, että hän saapuu Suomeen turvapaikanhakijana ja hänelle myönnetään oleskelulupa. Ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa myös muulla perusteella. Tämän jälkeen hän hakee oleskelulleen jatkolupaa, mutta sitä ei myönnetä ja samalla päätetään hänen karkottamisestaan. Luvussa käsitellään maastapoistamisen lisäksi kansainvälisen suojelun sekä oleskeluluvan myöntämistä koskevaa ulkomaalaislain

³³ Ks. yleisten hallintotuomioistuinten yhteinen diaarikaava: <http://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus/tehtavat/diaarikaava.html>

sääntelyä. Oleskelulupien myöntämisperusteiden hahmottaminen luo ymmärryspohjaa maastapoistamista käskevälle sääntelylle, koska siten on mahdollista tietää, minkä asioiden yhteydessä maastapoistamisesta voidaan päättää.

2.2 Kansainvälinen suojelu

Kansainvälisen suojelun perusteella voidaan myöntää oleskelulupa kahdella perusteella. Kansainvälistä suojelua myönnetään joko kiintiö- tai spontaanipakolaiselle. Ulkomaalaislain 90 § 1 momentin mukaan Suomeen voidaan ottaa pakolaiskiintiössä UNHCR:n (*United Nations High Commissioner for Refugees*) pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleen sijoitusta varten. Kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnissa nojaututaan tällöin UNHCR:n tekemään arviointiin suojelun tarpeesta eikä Suomessa tällöin suoriteta henkilöiden osalta turvapaikkatutkintaa³⁴. Eduskunta päättää näiden niin sanottujen kiintiöpakolaisten Suomeen otettavasta määrästä vuosittain.³⁵

UNHCR:n pakolaiseksi tunnustamien henkilöiden lisäksi Suomeen voi tulla niin sanottuja spontaanipakolaisia hakemaan Suomesta turvapaikkaa. Vuoden 2015 syksyllä Suomeen tulleet turvapaikanhakijat olivat pitkälti spontaanipakolaisia, johon Suomi ei ollut varautunut riittävästi. Spontaanipakolaisten kohdalla Maahanmuuttovirasto käsittelee turvapaikka-hakemuksen (UlkomL 116 §) ja päättää saako turvapaikanhakija Suomesta kansainvälistä suojelua (UlkomL 87 §), myönnetäänkö hänelle oleskelulupa jollain muulla perusteella³⁶ (UlkomL 94 § 3 momentti) vai joutuuko hän poistumaan maasta (UlkomL 98 § 4 momentti). Kansainvälinen suojelun perusteella myönnettäviä oleskelulupia ovat turvapaikka sekä toissijainen suojelu.³⁷ Turvapaikka annetaan ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentin mukaan:

³⁴ Aer 2016, 235.

³⁵ 2010-luvulla Suomeen vuosittain otettujen kiintiöpakolaisten määrä on ollut 626:en ja 1 034:n välillä. Maahanmuuttovirasto n.d.

³⁶ Oleskelulupa muulla perusteella ei tarkoita esimerkiksi perhesiteen, työskentelyn tai opiskelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa. Näitä oleskelulupia tulee lähtökohtaisesti hakea omina hakemuksina. Tällaisen hakemuksen vireilläololla samaan aikaan turvapaikka-asian kanssa voi tosin olla vaikutusta maastapoistamista koskevaan harkintaan.

³⁷ Vuonna 2016 Suomi poisti humanitääristä suojelua koskevan oleskelulupatyypin ulkomaalaislaista.

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.³⁸

Turvapaikanhakijalla tulee lainkohdan mukaan olla perusteltu pelko joutua kotimaassaan vainotuksi. Teot, jotka ovat laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi sellaisia, että ne loukkaavat vakavasti perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia, katsotaan vainoksi (UlkomL 87 a § 1 momentti). Ulkomaalaislain mukaisia vainon syitä ovat esimerkiksi fyysinen tai henkinen väkivalta, oikeudelliset tai hallinnolliset toimenpiteet, jotka ovat itsessään syrjiviä tai jotka toteutetaan syrjivällä tavalla sekä teon jotka kohdistuvat luonteeltaan sukupuoleen tai lapsiin (UlkomL 87 a § 2 momentti). Vainoa arvioitaessa kiinnitetään huomiota etenkin hakijan kertomukseen arvioimalla muun muassa sen uskottavuutta ja paikkansapitävyyttä esimerkiksi maatiedosta saatuun verrattuna. Vainon syistä säädetään ulkomaalaislain 87 b §:ssä. Sen 1 momentin mukaan vainon syitä arvioitaessa otetaan huomioon ainakin alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen ja poliittiseen mielipiteeseen sekä tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen liittyvät tekijät. Vainon syinä voidaan pitää muun muassa ihonväriä, syntyperää, kuulumista etniseen ryhmään, kansalaisuutta, tiettyyn uskonnolliseen ryhmään kuulumista sekä poliittista mielipidettä (UlkomL 87 b § 2 momentti).³⁹

Toinen kansainvälisen suojelun nojalla myönnettävä oleskelulupaperuste on toissijainen suojelu, josta säädetään ulkomaalaislain 88 §:ssä. Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella myönnetään, mikäli ulkomaalaisella ei ole 87 §:ssä mainittuja edellytyksiä turvapaikan saamiselle, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan kuolemanrangaistusta ja teloitusta, kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangais-

³⁸ Turvapaikkamääritelmä vastaa hyvin pitkälti pakolaissopimuksen (SopS 77/1968) 1 artiklassa määritellyä pakolaista. Ulkomaalaislain 106 §:n 1 momentin mukaan Suomesta turvapaikan saanut ulkomaalainen saa pakolaisaseman.

³⁹ Ks. lisää turvapaikasta esim. Aer 2016, 237–250.

tusta sekä mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa (UikomL 88 § 1 momentti). Aer toteaa, että toissijainen suojeluasema perustuu ennen muuta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklaa koskevaan oikeuskäytäntöön. Aerin mukaan ihmisoikeussopimuksen mukainen palautuskielto estää palauttamasta henkilöä sellaiselle alueelle, jossa häntä voi kohdata kuolemanrangaistus, kidutus tai epäinhimillinen kohtelu. Toissijainen suojeluasema on siten kytketty palautuskieltoon eikä pakolaismäärittelmään.⁴⁰

Turvapaikan myöntämisessä keskeinen termi on vaino ja toissijaisen suojelun vakava haitta. Vaino ja vakava haitta ilmentävät termien välistä aste-eroa. Näiden termien määrittely voi usein olla erityisen hankalaa ja päätöstä kansainvälisestä suojelusta tehdessä tulee arvioida useita eri lähteitä sekä hakijan itsensä kertomaa. Arviota tehdessä tulee ottaa huomioon muun ohella hakijan henkilökohtaiset olosuhteet sekä kotimaassa vallitseva tilanne kuten esimerkiksi aseellisen selkkauksen johdosta syntyvä mielivaltainen väkivallan aste.⁴¹ Vuosikirjaratkaisuissa KHO 2017:73-74 oli kyse sisäisen paon mahdollisuudesta Afganistanissa.⁴² Sisäisessä paossa hakija voi olla toissijaisen suojelun tarpeessa, mutta oleskelulupa jätetään myöntämättä, mikäli hänellä on mahdollisuus paeta sisäisesti kotimaassaan esimerkiksi kotialueeltaan johonkin rauhallisemmalle alueelle. Maahanmuuttoviraston sekä hallintotuomioistuinten päätöksistä huomaa, että usein maakunnista kotoisin olevien turvapaikkaa hakevien henkilöiden voidaan katsoa pystyvän paenemaan kotialueeltaan maan suuriin kaupunkeihin. Hakijaan on voitu katsoa kohdistuneen kotialueellaan vainoa tai vakavaa haittaa, mutta paetessaan muualle maan sisällä, nämä perusteet eivät enää kohdistuisi häneen.⁴³

Ulkomaalaislain 94 §:n 3 momentin mukaan turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esille tulevilla perusteilla. Turvapaikkahakemuksen arviointi voidaan täten nähdä kolmiportaisena. Kansainvälistä

⁴⁰ Aer 2016, 250.

⁴¹ Ks. tarkemmin KHO 2017:71 ja KHO 2017:72. Enemmän toissijaisesta suojelusta ks. Aer 2016, 250-256.

⁴² Sisäisestä paosta säädetään ulkomaalaislain 88 e §:ssä. Tällöin turvapaikka tai oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hänellä ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa tai jos hänellä on jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa mahdollisuus saada suojelua 88 d §:ssä tarkoitettulla tavalla. Lisäksi hänen on voitava turvallisesti ja laillisesti päästä maan kyseiseen osaan ja hänen on voitava kohtuudella edellyttää oleskelevan siellä.

⁴³ Ulkomaalaislain 88 e §:ssä säädetystä sisäisestä paosta turvapaikkapäätöksenteossa on kirjoittanut Juha Similä pro-gradu -tutkielmassaan vuonna 2015.

suojelua koskevan hakemuksen päätöksenteossa tulee ensiksi arvioida, onko hakijalla perusteet turvapaikkaan. Mikäli hakijalla ei ole perusteita turvapaikan saamiseksi, tulee toiseksi arvioida perusteita toissijaiselle suojelulle. Jos hakijan edellytykset eivät täyty turvapaikan eikä toissijaisen suojelun saamiseksi, tulee kolmantena arvioitavaksi oleskeluluvan myöntäminen maasta poistumisen estymisen vuoksi (UlkomL 51 §), yksilöllisestä inhimillisestä syystä (UlkomL 52 §) sekä ihmiskaupan uhrina (UlkomL 52 a §).⁴⁴ Oleskeluluvasta yksilöllisestä inhimillisestä syystä säädetään ulkomaalaislain 52 §:ssä. Sen mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi⁴⁵, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Ulkomaalaislain 52 §:n oleskelulupaperuste tulee sovellettavaksi tilanteissa, joissa palautuskielto ei estä henkilön paluuta kotimaahansa, mutta ulkomaalaisen henkilökohtaisen tilanteen vuoksi palaaminen vaikuttaa epäinhimilliseltä vaatimukselta.⁴⁶

Oleskeluluvasta maasta poistumisen estymisen vuoksi säädetään ulkomaalaislain 51 §:ssä. Tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää, mikäli hakijaa ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa tai hänen paluunsa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei tosiasiallisesti ole mahdollista. 2 momentin mukaan oleskelulupaa ei kuitenkaan myönnetä, jos hakija ei suostu palaamaan tai hän vaikeuttaa paluunsa järjestelyä. Jos oleskelulupa myönnetään näillä perusteilla, on huomioitava, että järjestely on tilapäinen.

2.3 Oleskeluluvat

Oleskeluluvan Suomeen voi saada esimerkiksi opiskelun, työnteon, elinkeinon harjoittamisen tai perheen yhdistämisen perusteella.⁴⁷ Oleskelulupia ja niiden myöntämisen perusteita ei käsitellä tässä työssä, sillä ulkomaalaislain 60 §:n mukaan oleskelulupaa tulee

⁴⁴ Maahanmuuttovirasto, oleskelulupa muulla perusteella, n.d.

⁴⁵ Muita yksilöllisiä inhimillisiä syitä voivat olla esimerkiksi hakijan ikä, siteiden puuttuminen alueelle jonne häntä ollaan palauttamassa sekä se, ettei hakija voi saada sairauteensa hoitoa kotimaassaan. Ks. lisää yksilöllisestä inhimillisestä syystä esim. KHO 2014:117 ja KHO 2017:137.

⁴⁶ Aer 2016, 170.

⁴⁷ Kolmannen maan kansalaisen tulee hakea Suomesta oleskelulupaa, mikäli hänen tarkoituksena on oleskella Suomessa yli 90 päivää. UlkomL 40 § 1 momentti.

lähtökohtaisesti hakea ulkomailla ennen Suomeen saapumista.⁴⁸ Oleskeluluvan hakemisella on siten varsin selvä ero turvapaikan hakemiseen. Turvapaikkaa ei voida hakea ulkomailla vaan hakijan on tultava Suomeen hakeakseen turvapaikkaa (UlkomL 95 § 1 momentti). Ulkomaalaisen hakiessa oleskelulupaa ulkomailla, esimerkiksi Suomen edustustossa, ei oleskelulupapäätöksellä päätetä hänen maastapoistamisestaan, koska henkilö ei ole Suomessa. Maastapoistaminen voi tulla kyseeseen silloin, kun henkilö on luvallisesti oleskellut Suomessa, mutta hänelle ei ole myönnetty jatko-oleskelulupaa. Uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ovat edelleen olemassa (UlkomL 54 § 1 momentti)⁴⁹. Uusi määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää myös uudella perusteella, jos ulkomaalaiselle voitaisiin myöntää ensimmäinen oleskelulupa tällä uudella perusteella (UlkomL 54 § 7 momentti). Mikäli ulkomaalaisen jatko-oleskeluluvan saamisen edellytykset eivät täyty, eikä hänellä ole Suomeen voimassaolevaa oleskelulupaa, voidaan oleskelulupapäätöksellä päättää hänen maastapoistamisestaan.

Oleskeluluvan hakeminen ulkomailla ennen Suomeen tuloa ei kuitenkaan ole ehdoton menetelmä oleskeluluvan hakemiselle. Ulkomaalaislain 60 §:n 1 momentissa määritellään ne perusteet, joilla lupaa voidaan hakea Suomessa.⁵⁰ Jos oleskelulupaa haetaan Suomessa, saa ulkomaalainen oleskella maassa laillisesti hakemuksen käsittelyn ajan siihen saakka, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi (UlkomL 40 § 3 momentti). Tämä säännös koskee kaikkia oleskelulupatyyppejä eikä koske pelkästään ensimmäistä Suomessa haettua oleskelulupaa. Oleskelu on hakemuksen käsittelyn ajan laillista ja se koskee vain Suomessa tehtyjä hakemuksia. ”Jos oleskelulupaa on haettu ulkomailla, hakemuksen vireillä oleminen ei vaikuta oleskelun laillisuuteen Suomessa, vaikka henkilö olisi saapunut tänne sen jälkeen, kun hän on hakenut lupaa.”⁵¹ Hakemuksen vireilläolo päättyy, kun asiassa annetaan päätös. Päätöksen antamisen jälkeen alkaa kulua valitusaika, jonka aikana päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Lainvoimaiseksi

⁴⁸ Ks. oleskelulupajärjestelmästä tarkemmin esim. Aer 2016, luvut 3 ja 4.

⁴⁹ Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun ulkomaalaiselle on myönnetty oleskelulupa opiskelun perusteella ja hänen opiskelunsa jatkuvat, jolloin tarvitaan jatkolupaa. Tällöin Maahanmuuttovirasto tarkistaa esimerkiksi opiskelijan suoritetuista opintopistemääristä, onko oleskelun peruste todellisuudessa ollut opiskelu.

⁵⁰ Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi, mikäli ulkomaalainen on itse ollut, toinen vanhempi on ollut tai yksi isovanhemmista on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen. Myös jos oleskelulupaa haetaan perheeseen perusteella Suomen kansalaisen perheenjäsenenä tai ihmiskaupan uhrina, voidaan oleskelulupaa hakea Suomessa.

⁵¹ Aer 2016, 94.

päätös tulee, kun siihen ei voi enää hakea muutosta valittamalla. Lähtökohtaisesti maastapoistamista ei saa panna täytäntöön, ennen kuin se on lainvoimaisesti ratkaistu. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei ulkomaalaislain 200 §:n mukaan estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Jos ulkomaalaisen oleskelulupahakemus hylätään, on hänellä mahdollisuus tehdä uusi hakemus. Uuden hakemuksen käsittelyn ajan ulkomaalainen voi jatkaa oleskeluaan Suomessa. Mikäli ulkomaalaisella on olemassa täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamisesta, ei hänellä ole oikeutta oleskella maassa oleskelulupaa koskevan hakemuksen käsittelyn ajan. Edellä mainitun maasta poistamista koskevan päätöksen vaikutus on olemassa siihen asti, kunnes henkilö poistuu maasta.⁵²

2.4 Maastapoistaminen

Maastapoistaminen tulee kyseeseen, kun on annettu päätös, jossa päätetään ulkomaalaisen maasta poistamisesta. Jos edellytykset maastapoistamiselle ovat olemassa, ryhtyvät viranomaiset toimiin panemalla päätöksen täytäntöön. ”Maasta poistamista koskeva viranomaisen harkintavalta on oikeudellisesti sidottu. Kysymys ei ole harkinnanvaraisesta toimesta, eikä ryhtyminen maasta poistamiseen perustu viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan.”⁵³ Mikäli ilmenee, että ulkomaalaisen kohdalla maastapoistamisen edellytykset täyttyvät, tulisi viranomaisten ryhtyä toimiin hänen maasta poistamiseksi. Maastapoistamiseen ei välttämättä kuitenkaan ryhdytä kokonaisharkinnan perusteella, vaikka laissa säädetyt edellytykset maastapoistamiselle täyttyisivät.⁵⁴ Maastapoistamisessa tulee lisäksi arvioida mahdolliset esteet maastapoistamiselle, joihin kuuluu esimerkiksi palautuskielto. Maastapoistaminen ei siten ole automaatio.

Maastapoistamisesta säädetään ulkomaalaislain 9 luvussa. Maastapoistamiseen on kaksi menettelyä; käännyttäminen ja karkottaminen.⁵⁵ Nämä kaksi termiä saatetaan usein sekoittaa toisiinsa. Termeillä on kuitenkin olennaiset erot. Menettely määräytyy oleskeluoikeuden mukaan. Jos henkilö on jo rekisteröity oleskeluoikeuden omaavana joko oles-

⁵² Aer 2016, 94.

⁵³ Aer 2016, 304.

⁵⁴ Aer 2016, 304.

⁵⁵ Lisäksi ulkomaalaislaissa säädetään pääsyn epäamisestä, jota ei kuitenkaan tässä työssä ole syytä käsitellä tarkemmin.

keluluvan tai EU-kansalaisuuden tai tämän perheenjäsenyyden perusteella, on maastapoistamisessa kyse karkottamisesta. Mikäli henkilölle ei ole myönnetty oleskeluoikeutta, on kyse käännättämisestä.⁵⁶ Kolmannen maan kansalaisen, joka on unionin maan kansalaisen perheenjäsen, maastapoistaminen tapahtuu eri perustein kuin muiden kolmansien maiden kansalaisten. Tällöin unionin kansalaisen perheenjäsenä koskevat samat säännöt kuin unionin kansalaista.⁵⁷

Käännättämistä ja karkottamista koskevassa päätöksenteossa on otettava huomioon ulkomaalaislain 146 sekä 168 b §:ssä säädetty kokonaisharkinta. Kokonaisharkinnan tarkoituksena on varmistua, että ulkomaalaisen maastapoistamiselle ei ole oikeudellista estettä⁵⁸. Ulkomaalaislain 146 §:n mukaan kokonaisharkinnassa on otettava huomioon muun muassa lapsen etu, perhe-elämän suoja, ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus, Suomeen syntyneet siteet sekä päätöksen perusteena olevat seikat ja asiaan muutoin vaikuttavat seikat sekä olot kokonaisuudessaan. Karkottamista koskevassa kokonaisharkinnassa ulkomaalaislain 146 §:ssä luetellut seikat saavat kovemman painoarvon, kuin käännättämistä koskevassa harkinnassa. Tämä johtuu siitä, että ulkomaalaiselle, jota ollaan käännättämässä, ei ole usein syntynyt tällaisia kokonaisharkinnassa huomioon otettavia perusteita, sillä oleskelu Suomessa on ollut lyhytaikaista, kun taas karkotettava on saattanut oleskella Suomessa useita vuosia. Rikospäätöksessä maastapoistamisessa tulee ottaa huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara. Maastapoistaminen ei saa olla automaattinen toimenpide vaan se edellyttää aina tapauskohtaista arviointia ja harkintaa.⁵⁹

Ulkomaalaislain 147 a §:ssä säädetään vapaaehtoisesta paluusta. Käännättämistä ja karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään aika kolmannen maan kansalaiselle poistua maasta vapaaehtoisesti tietyin poikkeuksin. Vapaaehtoiselle paluulle määrätään 7-30 päivän määräaika. Vapaaehtoisen paluun aika lasketaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Jos ulkomaalainen ei poistu maasta vapaaehtoisesti hänelle annetun määräajan sisällä, ryhtyvät viranomaiset toimiin hänen maastapoistamiseksi. Vapaaehtoiselle paluulle annetun määräajan sisällä viranomaiset eivät ryhdy toimiin henkilön maastapoistamiseksi. Jos on olemassa ulkomaalaisen pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan

⁵⁶ Juvonen 2012, 159.

⁵⁷ Aer 2016, 300.

⁵⁸ Aer 2016, 312.

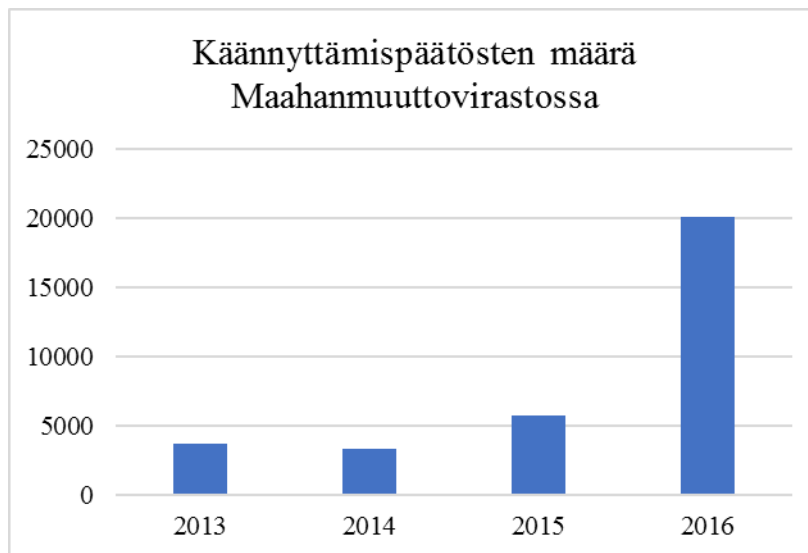
⁵⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio C-408/03.

vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta tai on kysymys tutkimatta jätetystä tai nopeutetun menettelyn kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta, aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei määrätä (UlkomL 147 a § 2 momentti). Jos ulkomaalainen poistuu maasta vapaaehtoisesti valitusprosessin ollessa vireillä, ei tuomioistuimella luonnollisesti ole syytä kieltää maastapoistamisen täytäntöönpanoa.

Seuraavaksi työssä käsitellään tarkemmin käännättämiseen ja karkottamiseen johtavia ulkomaalaislain lainkohtia. Sekä käännättämistä että karkottamista koskeva sääntely on monimutkaista ja perusteita molemmille menettelyille on runsaasti. Sääntely riippuu lisäksi siitä, onko ulkomaalainen unionin jäsenvaltion kansalainen vai kolmannen maan kansalainen. Tässä työssä ei ole tarkoitus käydä läpi kaikkia näitä perusteita, vaan esitellä pelkästään tyypillisimmät perusteet, joihin tämän työn tekijä on useimmiten törmännyt hallintotuomioistuimissa työskennellessä.

2.4.1 Käännättäminen

Käännättämisestä on kyse, kun ulkomaalaisella ei ole ollut Suomeen oleskelulupaa. Poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto voi tehdä päätöksen käännättämisestä. Poliisi ja rajatarkastusviranomainen voivat tehdä käännättämistä koskevan päätöksen vain kolmen kuukauden kuluessa ulkomaalaisen maahantulosta. Sen jälkeen niiden on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännättämiseksi. Maahanmuuttovirasto voi tehdä käännättämistä koskevan päätöksen joko poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä tai omasta aloitteestaan (UlkomL 152 § 3 momentti). Alla olevassa kuviossa 1 on kuvattu Maahanmuuttoviraston antamien käännättämispäätösten määrä vuodesta 2013 vuoteen 2016. Käännättämispäätösten määrällinen kasvu on vuonna 2016 ollut erittäin voimakasta. Lukumäärät sisältävät turvapaikka-asioiden yhteydessä tehdyt päätökset käännättämisestä.



KUVIO 1. Käännyttämispäätösten määrä Maahanmuuttovirastossa⁶⁰

Kolmannen maan kansalaisen käännyttämisen perusteista säädetään ulkomaalaislain 148 §:ssä sekä unionin kansalaisen perusteista 167 §:ssä. Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos hän ei täytä Schengenin rajasäännöstössä⁶¹ lueteltuja maahantulon edellytyksiä⁶², jotka on implementoitu ulkomaalaislain 11 §:ään. Ulkomaalaislain 148 §:n 2 momentin mukaan ilman oleskelulupaa maahan tullut ulkomaalainen, jonka oleskelu edellyttäisi viisumia tai oleskelulupaa, mutta joka ei ole sitä hakenut tai jolle ei ole sitä myönnetty, voidaan käännyttää. Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos häntä voidaan perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikoksiin tai hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa olon aikana. Turvapaikanhakijan käännyttämisestä säädetään erikseen ulkomaalaislain 98 §:n 4 momentissa. Sen mukaan, jos turvapaikkahakemus hylätään, päätetään samalla asianomaisen käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta, jollei asiassa ilmene erityisiä syitä, joiden vuoksi maasta poistamispäätös tulee jättää tekemättä.

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä käännyttämisen perusteet ovat huomattavasti tiukemmat kuin mitä kolmannen maan kansalaisella. Euroopan unionin kansalainen voi oleskella toisen jäsenvaltion alueella vapaasti kolmen kuukauden ajan ilman muita vaatimuksia tai muodollisuuksia. Yli kolme kuukautta kestävä oleskelu voi edellyttää

⁶⁰ Euroopan muuttoliikenneverkoston julkaisemat tilastot vuosilta 2014–2016.

⁶¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/399/EU henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (EUVL L 77/1. 23.3.2016).

⁶² Maahan tulevalta vaaditaan ulkomaalaislain 11 §:n mukaisesti voimassa oleva matkustusasiakirja tai rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat, voimassa oleva viisumi tai oleskelulupa. Hänen tulee pystyä osoittamaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset sekä sen, että hänen toimeentulo on varmistettu, häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon eikä hänen katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

oleskeluoikeuden rekisteröimistä.⁶³ Ulkomaalaislain 167 §:n mukaan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan käännättää, jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole rekisteröity tai hänelle ei ole myönnetty oleskelukorttia. Hänet voidaan lisäksi käännättää, jos hän ei täytä maahantulon edellytyksiä tai jos hän toistuvasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää turvautumalla muun muassa toimeentulotukeen. Lisäksi unionin kansalainen voidaan käännättää, jos hänet on määrätty maahantulokieltoon yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä. Kun kolmannen maan kansalainen voidaan käännättää esimerkiksi siitä syystä, että hänen voidaan epäillä syyllistyvän toistuvasti rikoksiin, tulee unionin kansalaisen olla määrätty maahantulokieltoon yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.⁶⁴ Tätä eroa voidaan pitää varsin merkittävänä.⁶⁵ Tämän työn tekijän aikana tyypillisimpinä perusteina käännättämiselle korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat olleet hylätyn turvapaikkahakemuksen yhteydessä tehty käännättämispäätös sekä rikoksista johtuneet käännättämiset.

2.4.2 Karkottaminen

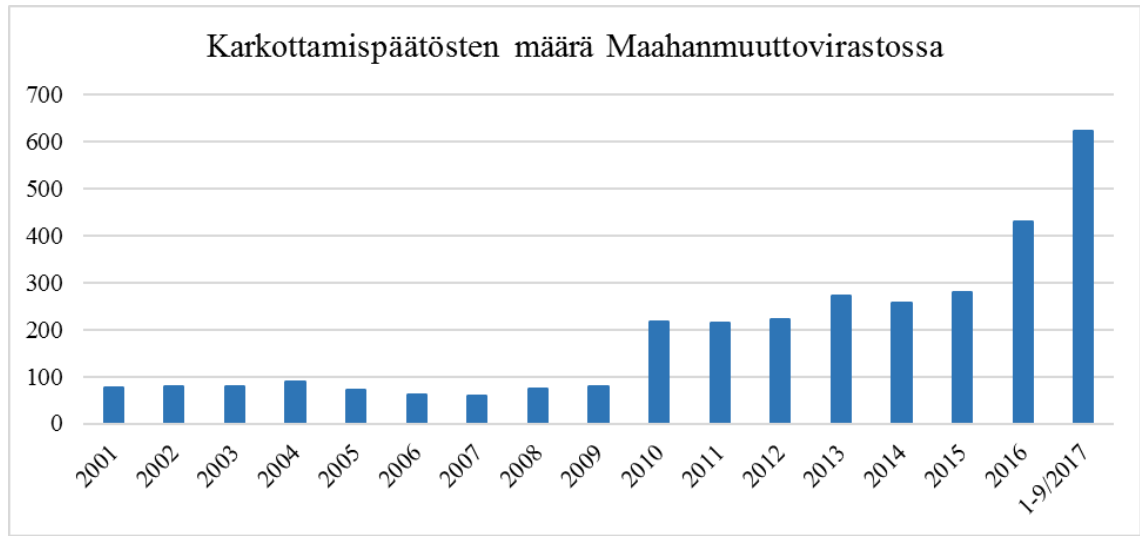
Ulkomaalaisen maastapoistaminen tapahtuu karkotuksena, jos hänellä on tai on ollut oleskelulupa tai muu oleskeluoikeus Suomeen. Unionin kansalaisen maasta poistaminen tapahtuu karkottamisena, kun hänen oleskeluoikeus on rekisteröity taikka hänen perheenjäsenelle on myönnetty oleskelukortti (UlkomL 168 § 1 momentti). Päätöksen ulkomaalaisen maasta karkottamiseksi voi tehdä vain Maahanmuuttovirasto omasta aloitteestaan tai poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä (UlkomL 152 § 3 momentti). Ulkomaalaislain 143 §:n mukaan maasta karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaisen maastapoistamista silloin, kun ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla, hänen oleskelunsa on rekisteröity ulkomaalaislaissa mainitulla tavalla tai hän oleskelee maassa vielä sen jälkeen, kun oleske-

⁶³ Direktiivi 2004/38/EY.

⁶⁴ Helsingin hallinto-oikeus katsoi 31.3.2014 antamassaan päätöksessä 14/0501/3, että vuosina 2010-2012 unionin kansalaisen syyllistyminen muun muassa kahteen törkeään rattijuopumukseen sekä törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen oli katsottava vaarantavan yleistä järjestystä sekä yleistä turvallisuutta ja Slovakian kansalainen oli voitu määrätä käännettäväksi kotimaahansa sekä maahantulokieltoon yhdeksi vuodeksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan 21.3.2011/754, että ulkomaalaisen tarkkuusalkometrissä puhaltama lukema 0,32 mg/l alkoholia uloshengitysilmassa oli riittävä hänen käännättämiseensä kotimaahan. Ks. lisäksi esim. KHO 2016:11.

⁶⁵ Maahantulokiellosta ja sen määrittämisestä sekä peruuttamisesta säädetään ulkomaalaislain 144 sekä 150 §:issä.

lulupa, rekisteröity oleskelu tai oleskelulupakortti ei ole enää voimassa. Oheisesta kuvista 2 nähdään Maahanmuuttoviraston tekemien karkotuspäätösten kehitys vuodesta 2001 vuoden 2017 syyskuuhun saakka. Pitkään päätösten määrä on ollut alle 100 vuodessa, mutta määrä on kasvanut vuodesta 2010 lähtien. Vuonna 2017 Maahanmuuttovirasto on lokakuuhun mennessä antanut enemmän karkottamispäätöksiä kuin se antoi vuonna 2016 yhteensä.



KUVIO 2. Karkottamispäätösten määrä Maahanmuuttovirastossa⁶⁶

Kolmannen maan kansalaisen maasta karkottamisen perusteista säädetään ulkomaalaislain 149 §:ssä. Kolmannen maan kansalainen voidaan karkottaa, mikäli hän oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa. Ulkomaalaiselle on voitu myöntää oleskelulupa esimerkiksi työntöön tai opiskelun perusteella, mutta jatko-oleskelulupaa ei ole myönnetty sillä perusteella, että henkilö ei käy töissä tai hänen opiskelunsa ei ole edistynyt tarpeeksi. Mikäli ulkomaalainen on syyllistynyt rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta, hänet on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin, hän on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle tai hänen voidaan perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan, voidaan hänet myös karkottaa (UlkomL 149 §).⁶⁷

⁶⁶ Maahanmuuttoviraston tilastot karkottamisista vuosilta 2001-2015 sekä Maahanmuuttoviraston tilastot karkottamisista vuosilta 2016 ja 2017.

⁶⁷ Tapauksessa KHO 2017:121 Irakin kansalainen voitiin karkottaa, koska hän oli saanut tuomion sisarensa pahoinpitelystä. Karkottamista ei estänyt se, että hän oli iältään nuori, hänellä oli suomalainen seurustelukumppani ja hän oli aloittanut Suomessa opinnot. Tapauksessa KHO 2016:75 katsottiin, että vähävarainen saksalaisperhe voitiin karkottaa sillä perusteella, että he olivat rasite Suomen sosiaaliturvajärjestelmälle.

EU-kansalaisen karkottaminen vaatii raskaammat perusteet karkottamiselle kuin kolmannen maan kansalaisen. Täten EU-kansalaisten voidaan ajatella olevan tietyn laisessa erityisasemassa. EU-kansalaisen erityisasema johtaa juurensa aivan unionin perusideasta, jolla on luotu esimerkiksi vapaan liikkuvuuden alue. Ulkomaalaislain 149 §:n 4 momentin mukaan EU-kansalainen voidaan karkottaa vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Jos karkotettavalla on pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvassa olevan merkinnän ja merkinnässä mainitulta jäsenvaltiolta pyydetyn vahvistuksen mukaisesti, hänet on karkotettava kyseiseen jäsenvaltioon. Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä karkottamisen perusteista säädetään ulkomaalaislain 168 §:ssä.

Ratkaisussaan 7.3.1997/557 KHO katsoi, että törkeästä huumausainerikoksesta kahden vuoden ja kolmen kuukauden ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomittu unionin kansalainen voitiin karkottaa Suomesta.

3 OIKEUSLÄHTEET ULKOMAALAISASIOISSA

3.1 Kansainväliset oikeuslähteet

Ulkomaalaisyhteisöiden relevantit oikeuslähteet eivät ole pelkästään kansallinen lainsäädäntö. Viranomaisten ja hallintotuomioistuimien täytyy tuntea myös kansainvälinen oikeus. Jokaisella suvereenilla valtiolla on käytössään oma oikeusjärjestelmä lakeineen ja käytäntöineen. Valtioiden oikeusjärjestysten rajapintoja ylitetään, kun toisen maan kansalainen saapuu toisen valtion alueelle, eikä hän välttämättä tällöin enää ole oman maansa lainkäytön piirissä. Valtioiden välille syntyy usein tarve keskittyä yhdessä tietyn molempia koskevan ongelman tai kysymyksen ratkaisemiseen. Kansainvälisluonteisia oikeussuhteita voi syntyä monien eri subjektien välille. Oikeussuhteet voivat syntyä kahden tai useamman valtion, valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen, valtioiden tai kansainvälisen järjestöjen ja yksityisten henkilöiden tai yhteisöjen välille. Oikeussuhteen syntyminen on mahdollista myös eri kansallisuutta olevien henkilöiden tai yhteisöjen välille.⁶⁸

Suomea sitovaa ylikansallista oikeutta on esimerkiksi Euroopan unionin oikeus, Euroopan ihmisoikeussopimus sekä useat kansainväliset sopimukset kuten pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77–78/1968).⁶⁹ Myös muiden EU-maiden ratkaisukäytäntö voi välillisesti vaikuttaa suomalaiseen oikeuskäytäntöön. EU:n eri jäsenmaissa tehdyt tulkinnat EU-lainsäädännön soveltamisesta voivat toimia niin sanotusti malleina muille maille. Etenkin muiden jäsenmaiden Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöihin annetut ratkaisut sitovat myös muita jäsenvaltioita.⁷⁰ Maahanmuuttotilanteita koskevien tunnusmerkistöjen tavattoman suuri määrä on ulkomaalaisyhteisöille

⁶⁸ Hakapää 2010, 15.

⁶⁹ Vuoden 2016 aikana korkein hallinto-oikeus antoi ulkomaalaisasioissa yli 40 ennakkopäätöksiksi tarkoitettua vuosikirjaratkaisua, joista suunnilleen puolessa on nimenomaisesti viitattu ei-kotimaiseen oikeuskäytäntöön. Lisäksi tällä käytännöllä on saattanut olla välillisesti merkitystä sillä tavoin, että esimerkiksi EIT:n tai unionin tuomioistuimen ratkaisut ovat vaikuttaneet korkeimman hallinto-oikeuden omiin aikaisempiin ennakkopäätöksiin, joihin myöhemmässä ratkaisussa on viitattu ilman, että oman käytännön muotoutumiseen myötävaikuttaneita ei-kotimaisia oikeustapauksia on enää tarpeen erikseen mainita (esim. KHO 2016:151). Ylipäättään siitä, että jossain ratkaisussa ei nimenomaisesti viitata ei-kotimaiseen oikeuskäytäntöön, ei tule päätellä, että tällaisen käytännön merkitystä ei olisi ajateltu. (Korkein hallinto-oikeus 2017, 24.)

⁷⁰ Juvonen 2012, 10.

sääntelylle tyypillistä. Lähtökohtana normien soveltamiseen on siten oikean säännön löytäminen kansallisten ja kansainvälisen normien kirjosta.⁷¹ Hakapää pitää pakolaisoikeuden keskeisimpänä kysymyksenä valtion suhtautumista turvapaikkaa hakevaan spontaanipakolaiseen.⁷² Spontaanipakolaisella tarkoitetaan sellaista henkilöä, joka saapuu Suomeen hakemaan turvapaikkaa. Huomattavan suuri osa valtioista on liittynyt sopimukseen, joilla valtio rajoittaa sen alueelle pyrkiviä pakolaisia käyttämällä sen suvereenia vapautta⁷³. Tässä luvussa tutustutaan tarkemmin keskeisiin kansainvälisiin oikeuslähteisiin ja sääntelyyn, joilla on merkitystä käsiteltäessä maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämistä.

3.1.1 Kansainväliset sopimukset luovat perustaa

Sopimusten merkitys kansainvälisen oikeuden lähteenä on entisestään korostunut YK:n aikakaudella. ”Nykyaikaisessa valtioyhteistyössä sopimukset muodostavat kansainvälisen yhteistyön keskeisen instrumentin.”⁷⁴ Kansainväliset sopimukset saavat merkityksensä myös ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaislain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaa huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Ulkomaalaisoikeudellisesti merkittävimpiä Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia ovat vuonna 1951 Genevessä tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968) ja sen lisäpöytäkirja vuodelta 1968 (SopS 78/1968, yleissopimus ja sen lisäpöytäkirja jäljempänä *Geneven pakolaissopimus* tai *pakolaissopimus*), YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus vuodelta 1948, KP-sopimus⁷⁵ vuodelta 1976 sekä Euroopan ihmisoikeussopimus (*EIS*).

Kuten ensimmäisiin artikloihin on kirjattu, on pakolaissopimuksen tarkoituksena pyrkiä takaamaan mahdollisimman laajasti pakolaisten perus- ja vapausoikeudet, joita varjellaan

⁷¹ Aer 2016, 28.

⁷² Hakapää 2010, 246.

⁷³ Hakapää 2010, 246.

⁷⁴ Hakapää 2010, 27.

⁷⁵ YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 7–8/1976).

Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjassa sekä Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa.⁷⁶ Pakolaissopimuksen 1 artiklassa määritellään pakolaisen käsite. Perusmääritelmän mukaan pakolaisella tarkoitetaan jokaista henkilöä, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, hän oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai pelon vuoksi haluton palaamaan sinne.⁷⁷ Suomen lainsäädännössä Geneven pakolaissopimuksen määritelmä on toimeenpantu ulkomaalaislain 87 §:ssä. Vuoden 1951 yleissopimus ja vuoden 1967 lisäpöytäkirja pysyvät pääasiallisina kansainvälisinä pakolaisten oikeuksia edistävinä instrumentteina ja niiden määritelmät ovat nimenomaan hyväksytyt laajasti kansallisissa sopimuksissa, joiden tavoitteena on edelleen parantaa tunnustettujen pakolaisten asemaa.⁷⁸ Pakolaissopimuksella on ollut vahva vaikutus sen jälkeen solmittuihin kansainvälisiin sopimuksiin sekä kansalliseen lainsäädäntöön. Aerin mukaan toinen pakolaissopimuksen keskeinen sopimusmääräys on artiklassa 33 ilmaistu palautuskielto, jota voidaan tietävästi pitää keskeisimpänä maastapoistamisen estävänä periaatteena. Karkotuksen ja palauttamisen kieltämisen tarkoituksena on turvata pakolaisen asema suhteessa häntä kotimaassa uhkaavaan vainoon.⁷⁹ Sopimuksen 33 artiklan mukaan sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.

3.1.2 Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Euroopan ihmisoikeussopimus (*EIS*, yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) solmittiin 4.11.1950 silloisten Euroopan neuvoston jäsenmaiden kesken totalitarismia vastaan. Neuvoston silloiset jäsenmaat ratifioivat sopimuksen noin kolmessa vuodessa. Suomi liittyi sopimukseen 5.5.1989 ja se ratifioitiin 10.5.1990 (SopS

⁷⁶ Feller, Türk & Nicholson 2003, 100.

⁷⁷ Aer 2016, 215.

⁷⁸ The 1951 Convention and the 1967 Protocol remain the principal international instruments benefiting refugees, and their definition has been expressly adopted in a variety of regional arrangements aimed at further improving the situation of recognized refugees (Goodwin-Gill & McAdam 2007, 37).

⁷⁹ 2016, 216.

18-19/1990).⁸⁰ Euroopan ihmisoikeussopimus on kaikissa sopimusvaltioissa paitsi valtiota sitova kansainvälisoikeudellinen sopimus myös osa näiden valtioiden sisäistä oikeusjärjestystä. Euroopan neuvoston monistisissa valtioissa (kuten Alankomaat ja Sveitsi) sopimus on voimassa sellaisenaan ja dualistisissa valtioissa sopimus on erityisen lainsäädäntöaktin avulla tehty osaksi valtiosisäistä oikeutta (tällaisia maita ovat esimerkiksi Malta ja Suomi).⁸¹ EIS ja sen lisäpöytäkirjat ovat lainsäädännön alaan kuuluvilta osin Suomessa voimassa eduskuntalain tasoisena säädöksenä.⁸² EU:n jäsenvaltioissa ihmisoikeussopimus tuli myös EU-oikeudellisesti voimaan Lissabonin sopimuksen välityksellä.⁸³ Tässä työssä keskitytään etenkin sopimuksen 1, 2, 3, ja 8 artikloihin, vaikka ne eivät välttämättä ole ainoita, joilla saattaa olla vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden maastapoistamista koskevaan arviointiin sekä päätöksentekoon. Edellä mainittujen artiklojen lisäksi on tärkeää nostaa 6 artiklan sisältämä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.⁸⁴

Euroopan ihmisoikeussopimus koostuu yleissopimuksesta ja myöhemmin laadituista täydentävistä lisäpöytäkirjoista. Strasbourgissa sijaitseva Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (*EIT*) valvoo sopimusvelvollisuuksien täyttämistä antamalla sopimusvaltioita sitovia tuomioita. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylimpänä muutoksenhakuasteena kuuluu varmistaa, että sopimusta ei yksittäisessä tapauksessa loukata. Toisaalta tarkoituksena on myös välittää alemmille kansallisen tason päätöksentekijöille tietoa siitä, miten ihmisoikeussopimusta ja EIT:n ratkaisukäytäntöä on Suomen ulkomaalaislain puitteissa sovellettava.⁸⁵ Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen artiklan mukaan sopimuksen oikeudet on turvattava jokaiselle sopimusvaltion lainkäyttövallan alaiselle henkilölle.⁸⁶ Täten ulkomaalaisille on myös lähtökohtaisesti turvattava EIS:n mukaiset oikeudet.⁸⁷ Vaikka ulkomaalaisen kansallisuusvaltio ei olisi sopimuksen jäsenvaltio, tulee EIS:n oikeudet turvata hänelle, mikäli hän on jonkin sopimusvaltion lainkäyttövallan piirissä. Sopimuksen 34 artiklan mukaan valittajana

⁸⁰ Pellonpää ym. 2012, 7–8, 12.

⁸¹ Pellonpää ym. 2012, 50.

⁸² Pellonpää ym. 2012, 63.

⁸³ Lissabonin sopimus C 306/1, 17.12.2007. Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäsenvaltioita on yhteensä 47 vuonna 2017 (Euroopan neuvosto, n.d.).

⁸⁴ EIS 6 artikla muistuttaa pitkälti Suomen perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvan perusoikeutta.

⁸⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2016, 21.

⁸⁶ Euroopan ihmisoikeussopimus, 10.5.1990 SopS 18–19/1990, 1 artikla.

⁸⁷ Pellonpää ym. 2012, 15.

EIT:een voi toimia yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai järjestö / ryhmä. Henkilön kansalaisuudella ei ole merkitystä valitusta tehdessä, joten myös ulkomaalainen tai kansalaisuudeton voi valittaa ihmisoikeustuomioistuimeen.⁸⁸

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen silloinen presidentti, Jean-Paul Costa, antoi vuonna 2011 lausunnon, jolla hän otti kantaa maahanmuutto- sekä turvapaikka-asioihin.⁸⁹ Lausunnossaan Costa painotti muun ohella sitä, ettei EIT ole valitustuomioistuimien sopimusvaltioiden kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten tekemiin päätöksiin koskien maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita. Lausunnossaan hän kehotti kansallisia tuomioistuimia noudattamaan ratkaisukäytännössään EIS:n ihmisoikeuksia, jolloin EIT:n täytyy puuttua kansallisten tuomioistuinten ratkaisuihin vain todella poikkeuksellisissa tapauksissa. Tämä on muistutus kansallisille tuomioistuimille, jotta ne käsittelevät asiat perusteellisesti Euroopan ihmisoikeussopimusta noudattaen. Samalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin viestii kansallisille tuomioistuimille, että heidän tulee myös seurata EIT:n antamia ratkaisuja ja soveltaa niitä omaan käytäntöön. Luonnollisesti tämä on viesti myös korkeimmalle hallinto-oikeudelle, sillä yhtenä ihmisoikeustuomioistuimen yksilövalitusmenettelyn valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on, että kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin on turvauduttu ennen valittamista EIT:een.⁹⁰

Sopimuksen 2 artiklassa käsitellään oikeutta elämään. Sen mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Keneltäkään ei saa riistää hänen elämänsä tahallisesti, paitsi tuomioistuimen päätöksen täytäntöön panemiseksi silloin, kun hänet on tuomittu rikoksesta, josta laissa määrätään tällainen rangaistus. Elämän riistämistä ei voida katsoa tämän artiklan vastaiseksi teoksi silloin, kun se seuraa voimankäytöstä, joka on ehdottoman välttämätöntä: a. kenen hyvänsä puolustamiseksi laittomalta väkivallalta; b. laillisen pidätyksen suorittamiseksi tai laillisen vapaudenriiston kohteeksi joutuneen henkilön paon estämiseksi; c. mellakan tai kapinan kukistamiseksi laillisin toimin.⁹¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että henkilön karkottaminen sellaiseen valtioon, jossa hänet on tuomittu kuolemanrangaistukseen ja jossa häntä uhkaa teloitus rangaistuksen täytäntöönpanon myötä, voi merkitä 2 artiklan loukkausta (3 artiklan loukkauksen lisäksi).⁹² Edellä mainitussa tapauksessa on kyse karkottamisesta, mutta sama periaate on sovellettavissa

⁸⁸ Pellonpää ym. 2012, 169.

⁸⁹ Ihmisoikeuksien ohjauskomitea 2012.

⁹⁰ Euroopan ihmisoikeussopimus, 10.5.1990 SopS 18-19/1990, 35(1) artikla.

⁹¹ Euroopan ihmisoikeussopimus, 10.5.1990 SopS 18-19/1990, 2 artikla.

⁹² Pellonpää 2012, 327. Ks. lisää esim. EIT Bader ym. v. Ruotsi 2005.

myös käännättämiseen. Käännättämisen ja karkottamisen tosiasiallinen vaikutus on sama – maastapoistaminen – ja termiä keskeisemmäksi nousee se, mitä henkilölle de facto voi maastapoistamisen johdosta tapahtua.⁹³

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Tilanteessa epäoikeutettu sekä tahallisesti aiheutettu vakava henkinen tai fyysinen kärsimys on luokitettu epäinhimilliseksi.⁹⁴ Pellonpään ym. mukaan kidutus on epäinhimillisen kohtelun törkeä muoto ja tilanteessa tulee aina miettiä kohtelun tarkoituksellisuutta, kun epäinhimillisen kohtelun ja kidutuksen välille tehdään eroa.⁹⁵ EIT on tapauksessa *Chamber v. Venäjä* (2008) katsonut, että 3 artiklan tunnusmerkit täyttyvät, kun teko on tahallista, kohtelu kestää tuntikausia ja se aiheuttaa joko ruumiinvamman tai voimakasta fyysistä tai psyykkistä kärsimystä.⁹⁶ EIT on katsonut, että kuulustelutekniikoina ravinnon epääminen, nukkumisen estäminen, melun aiheuttaminen, seisottaminen seinää vasten epämukavassa asennossa ja pään peittäminen hupulla on ollut epäinhimillistä ja halventavaa kohtelua.⁹⁷ Kidutukseksi tuomioistuimien on katsonut muun muassa sen, että alastonta henkilöä on roikutettu selän taakse sidotuista käsistään.⁹⁸

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan liittyvät ulkomaalaisasiat ovat luonteeltaan omanlaisiaan. Karkotuksen, luovutuksen tai käännätyksen uhan alla olevat ulkomaalaiset ovat monissa tapauksissa vedonneet 3 artiklaan ja väittäneet maastapoistamisen merkitsevän heille epäinhimillistä kohtelua. Ihmisoikeussopimus ei turvaa ulkomaalaisen oikeutta turvapaikkaan eikä se suojaa ulkomaalaista maastapoistamiselta. Sopimuksen valvontaelimet ovat kuitenkin vahvistaneet periaatteen, jonka mukaan sopimusmääräykset voivat rajoittaa valtioille kuuluvaa harkintavalttaa, joka tapahtuu kansainvälisen oikeuden nojalla.⁹⁹ Ihmisoikeustuomioistuin on ottanut maastapoistamiseen kantaa muun muassa tuomioissaan *Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1989), *Cruz Varas ym. v. Ruotsi*

⁹³ Englanninkielinen termi ”*expulsion*” käännetään usein karkottamiseksi, vaikka tosiasiallisesti voi olla kyse joko käännättämisestä tai karkottamisesta. Käännättämisestä käytetään usein termiä ”*rejection at the frontier*”, mikä kuvastaa nimenomaan valtion rajalla tehtävää käännättämistä / pääsyn epäämistä. Termiä ”*extradition*” käytetään usein, kun on kyse henkilön luovuttamisesta toiseen valtioon.

⁹⁴ Pellonpää ym. 2012, 347.

⁹⁵ 2012, 347.

⁹⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin *Chamber v. Venäjä* 2008.

⁹⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin *Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta* 1977.

⁹⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin *Aksoy v. Turkki* 1996.

⁹⁹ Pellonpää ym. 2012, 366.

(1991), H. L. R. v. Ranska (1997) sekä N. v. Ruotsi (2010). Soeringin tuomiossa tuomioistuimien katsoi, että olisi olemassa vakava riski siitä, että henkilö tultaisiin luovutettaessa Yhdysvaltoihin tuomitsemaan siellä kuolemaan ja täten luovuttaminen loukkaisi 3 artiklaa. Tässä nimenomaisessa tapauksessa oli kyse rikoksenteikijän karkottamisesta, mutta samat periaatteet soveltuvat vastaaviin toimenpiteisiin.¹⁰⁰ Vastaavilla toimenpiteillä tarkoitetaan karkottamisen lisäksi myös käännättämistä – ylipäättään tilanteita, joissa henkilö poistetaan tiettyyn maahan, jossa on riski joutua 3 artiklan mukaiseen kohteluun.¹⁰¹ Tapauksessa H. L. R. v. Ranska (1997) oli kyse kolumbialaisesta henkilöstä, joka oli Ranskassa tuomittu huumekartellien surmaamaksi. Valittaja esitti joutuvansa ilmiantajana kotimaassaan huumekartellien surmaamaksi. Ihmisoikeustuomioistuin hyväksyi sen, että myös muulta kuin julkisen vallan taholta tuleva epäinhimillisen kohtelun uhka saattaisi sinänsä tehdä karkottamisen 3 artiklan vastaiseksi.¹⁰² Myös vakavasti sairaan henkilön maastapoistaminen sellaiseen valtioon, jossa olisi suuri mahdollisuus sille, ettei hän saa tarvittavaa hoitoa, on katsottu 3 artiklan vastaiseksi.¹⁰³

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa säädetään oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta.¹⁰⁴ EIS 8(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklassa kielletään viranomaisten puuttuminen tämän oikeuden käyttämiseen ilman tiettyjä perusteita.¹⁰⁵ EIS 8 artiklan käsitteet ovat hyvin laajoja ja niitä luonnollisesti sovelletaan hyvin erilaisissa tilanteissa. EIS 8 artikla tulee tietyissä tapauksissa ottaa huomioon myös ulkomaalaisen maastapoistamista koskevaa päätöstä tehdessä lähinnä perhe-elämää koskevin osin. Perhe-elämän suoja tulee usein kyseeseen maastapoistamisessa, kun perheen jäseniä ollaan erottamassa toisistaan. Esimerkiksi perheen isä on Suomessa syylistynyt rikoksiin ja häntä ollaan karkottamassa kotimaahansa, kun aviopuoliso sekä lapset ovat jäämässä Suomeen.

¹⁰⁰ Pellonpää ym. 2012, 367.

¹⁰¹ Korkein hallinto-oikeus katsoi tapauksessa KHO 2016:53, ettei Afganistanin kansalaista voitu palauttaa Unkariin, sillä oli olemassa vaara, että hänet siirrettäisiin sieltä Serbiaan. KHO katsoi, ettei muun muassa EIS:n 3 artiklan noudattamista voitu taata.

¹⁰² Pellonpää ym. 2012, 370.

¹⁰³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Paposhvili v. Belgia, 2016.

¹⁰⁴ Perheenjäsen on määritelty esimerkiksi ulkomaalaislain 37 §:ssä sekä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.

¹⁰⁵ Perusteita ovat esimerkiksi sen välttämättömyys kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan talouden hyvinvoinnin vuoksi, rikollisuuden sekä epäjärjestyksen estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. EIS 8(2) artikla.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuomiossaan *Boultif v. Sveitsi* (2001) esittänyt kriteereitä, jotka tulisi ottaa huomioon henkilöä karkotettaessa, kun on kyse 8 artiklasta ja perhe-elämään puuttumisesta. Rikoksen laatu ja vakavuus, karkottavassa valtiossa oleskelun kesto, rikoksen tekemisestä kulunut aika, henkilön käyttäytyminen tuona aikana sekä asianomaisten eri henkilöiden kansalaisuuksilla on tuomion mukaan merkitystä ja jotka tulee ottaa huomioon henkilöä karkotettaessa. Edellä mainittujen lisäksi tuomiossa nostetaan esiin karkotettavan perhesuhteet ja lapset, lapsen etu, sosiaaliset ja kulttuuriset siteet sekä perheen kohtaamien vaikeuksien vakavuus määräpäävaltiossa.¹⁰⁶ Pellonpään ym. mukaan, mikäli ulkomaalaisella on ollut oleskelulupa tai hän oleskelee maassa oleskeluvalla, valtion harkintavaltaa maastamispoistamistapauksissa rajoittavat edellä selostetut periaatteet.¹⁰⁷ Mikäli oleskelulupaa taas ei ole koskaan ollutkaan, eli kyse on käännättämisestä, on valtion harkintavalta laajempi. Henkilöllä, jolla oleskelulupaa ei ole ollut, ei todennäköisesti ole ehtinyt syntyä siteitä hänet käännättävään valtioon.

Maastapoistamisen täytäntöönpanokieltoon liittyen EIT:lla on käytössään oma instrumentti kiellon antamiseen. Tuomioistuimen työjärjestyksen (*Rules of Court*) sääntö 39 (*Rule 39*) mahdollistaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kieltää sopimusvaltiossa tapahtuva maastapoistaminen väliaikaisilla turvaamistoimenpiteillä (*Interim measures*).¹⁰⁸ Tämä turvaamistoimenpide kuvastaa varsin paljon tässä työssä käsiteltävää täytäntöönpanokieltoa. Turvaamistoimenpiteitä on tarkoitus käyttää vain, jos on olemassa välitön uhka peruuttamattomalle vahingolle (*imminent risk of irreparable harm*).¹⁰⁹ Turvaamistoimenpide voidaan antaa jaostoistunnossa, osaston puheenjohtajan tai puheenjohtajan osoittaman osaston varapuheenjohtajan toimesta¹¹⁰. Turvaamistoimenpiteellä tuomioistuin on puuttunut Suomessa vailla lainvoimaa olleen pääasian yhteydessä annettuun välipäätökseen.¹¹¹

¹⁰⁶ Lisäksi tapauksessa *Üner v. Alankomaat* (2006) EIT katsoi, että vaikka ulkomaalainen olisi syntymästä saakka asunut hänet karkottavassa valtiossa ja hänellä olisi sinne vahvat siteet, se ei tarkoita, että häntä ei voitaisi poistaa maasta.

¹⁰⁷ 2012, 686.

¹⁰⁸ Tuomioistuimeen tehtävällä valituksella ei ole valituksen kohteena olevan kotimaisen päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävää tai muuten valtionsisäistä menettelyä keskeyttävää vaikutusta (Pellonpää ym. 2012, 218).

¹⁰⁹ Ks. lisää EIT:n työjärjestyksen säännöstä 39 sekä tapauksista, joissa sitä on sovellettu esimerkiksi EIT:n julkaisemasta tiedotteesta: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Interim_measures_ENG.pdf

¹¹⁰ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen työjärjestys, sääntö 39. Ks. lisää EIT:n väliaikaisesta turvaamistoimenpiteestä esim. ECRE/ELENA 2012, Research on ECHR, Rule 39 Interim Measures: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/05/RULE-39-RESEARCH_FINAL.pdf

¹¹¹ Ks. tarkemmin KHO 2011:98.

3.1.3 EU-oikeus

Suomi on Euroopan unionin jäsen ja täten velvollinen noudattamaan EU:n lainsäädäntöä. EU:n primaarinormistoa ovat sopimus Euroopan unionista (*SEU*) sekä sopimus Euroopan unionin toiminnasta (*SEUT*). ”Perussopimukset määrittelevät EU:n rakenteelliset ominaispiirteet ja toimivallan vastaavalla tavalla kuin valtiosäännöt määrittelevät vastaavat kysymykset kansallisissa oikeusjärjestelmissä”.¹¹² EU:n toimielimet, elimet ja laitokset pyrkivät toteuttamaan perussopimuksista ilmi käyviä EU:n tavoitteita yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.¹¹³ Primaarinormiston lisäksi EU:n oikeus koostuu sekundaarinormeista, joita ovat SEUT 288 artiklan mukaan asetukset, direktiivit sekä päätökset. Euroopan unionin perusoikeuskirja vahvistettiin vuonna 2000. Perusoikeuskirja sisältää ihmisoikeuksien luettelon, jonka perustana ovat EU:n jäsenvaltioiden perustuslaeissa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa, vahvistetut oikeudet.¹¹⁴ EU:n perusoikeuskirja on SEU 6(1) artiklan mukaisesti oikeudellisesti sitova perussopimukseen rinnastettavalla tavalla. Perusoikeuskirjan sisältö on edellä mainitun laisesti johdettu eri lähteistä, joita käsitellään muualla tässä työssä. Tästä johtuen perusoikeuskirjaa ei tässä työssä ole syytä käsitellä kovin perusteellisesti.¹¹⁵

EU:n keskeisinä turvapaikkasäädöksinä voidaan pitää SEU 78 artiklaa (johon EU:n toimivalta ulkomaalaisasioissa perustuu), perusoikeuskirjan 18 ja 19 artikloita, sekä niin kutsuttuja määritelmä- ja menettelydirektiivejä kuin myös vastuunmäärittämisasetusta. SEU 78 artiklan mukaan unioni kehittää turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevan yhteisen politiikan, jonka tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Tämän politiikan on oltava pakolaisten oikeusasemasta 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan (*pakolaissopimus*) sekä muiden asiaan liittyvien sopimusten mukaista. Tämä vahvistaa sitä, että EU-lainsäädäntö ulkomaalaisasioissa pohjautuu pitkälti pakolaissopimukseen, mikä vahvistaa pakolaissopimuksen merkittävyyttä.

¹¹² Raitio 2016, 201.

¹¹³ Raitio 2016, 201.

¹¹⁴ Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2014, 23.

¹¹⁵ Perusoikeuskirjassa säädetään muun muassa ihmisarvoista, vapaudesta, tasa-arvosta, yhteisvastuusta sekä kansalaisten oikeuksista (EUVL C 326, 26.10.2012).

Ulkomaalaisen maastapoistamista koskee perussopimusten sekä perusoikeuskirjan lisäksi läheisesti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. SEU 19 artiklan mukaan unionin tuomioistuin huolehtii siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia. EU:n tuomioistuin antaa kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä ennakkoratkaisuita unionin oikeuden tulkinnasta tai toimielinten antamien säädösten pätevydestä. Perusoikeuskirjan perusoikeuden tulkinnasta saatetaan kysyä samalla, kun pyydetään ennakkoratkaisua jonkin perusvapauden rajoitusperiaatteen tulkinnasta. Tulkittaessa direktiivejä, saattaa niiden yhteydessä tulla esiin perusoikeusliitynnän omaavia kysymyksiä, joilla voi olla yksityistä suojaava merkitys. Tällöin esimerkiksi turvapaikka-asioissa hakijan oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan voi tulla tuomioistuimen tulkittavaksi perusoikeuskirjan näkökulmasta ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä.¹¹⁶ Yksittäisellä kansalaisella on myös mahdollisuus viedä asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, mikäli hän katsoo, että jokin EU:n toimenpide loukkaa perusoikeuksia. EU:n tuomioistuin on ottanut useasti kantaa myös ulkomaalaisen maastapoistamista koskeviin tilanteisiin¹¹⁷ ja täten pyrkinyt ohjaamaan ratkaisuillaan jäsenvaltioiden käytäntöä.

Perusoikeuskirjan 18 artiklassa säädetään oikeudesta turvapaikkaan pakolaissopimuksen mukaisesti. Täten myös pakolaissopimus on osa EU:n oikeutta ja myös jäsenvaltioitaan sitovaa. Perusoikeuskirjan 19 artiklan mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Myös joukkokarkotukset kielletään. Määritelmädirektiivillä tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/95/EU vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle.¹¹⁸ Menettelydirektiivillä tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu).¹¹⁹ Määritelmädirektiivillä säädetään kaikkien EU:n jäsenvaltioiden yhteiset raamit, joita menettelydirektiivillä toteutetaan. Määritelmädirektiivin avulla määritellään esimerkiksi se, kuka on pakolainen,

¹¹⁶ Raitio 2016, 326.

¹¹⁷ Ks. esimerkiksi Unionin tuomioistuimen ratkaisut C-38/14 (ECLI:EU:C:2015:260) sekä C-304/14 (ECLI:EU:C:2016:674).

¹¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) EUVL L 337/9, 20.12.2011.

¹¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) EUVL L 180/60, 29.6.2013.

mitä oikeuksia pakolaisilla on ja kuka on suojelun tarpeessa. Määritelmädirektiivillä pyritään täten harmonisoimaan EU:n jäsenvaltioiden keskinäisiä tulkintoja. Menettelydirektiivin tarkoituksena on yhtenäistää EU:n jäsenvaltioiden menettelyjä muun muassa kansainvälisessä suojelussa sekä hakemusten käsittelyssä. Sekä menettely- että määritelmädirektiivi on implementoitu ulkomaalaislakiin, joten direktiivien sisältöä ei täten ole syytä käsitellä tässä luvussa tarkemmin.

Euroopan unionin turvapaikkamenettelyyn liittyy läheisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta.¹²⁰ Tätä asetusta kutsutaan usein vastuunmäärittämisasetukseksi tai Dublin III -asetukseksi. Asetuksen 3 artiklan mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelee vain yksi jäsenvaltio, joka on myös vastuussa hakemuksen käsittelystä. Pääsääntöisesti tämä valtio on ensimmäinen jäsenvaltio, jossa turvapaikkahakemus on jätetty vireille. Dublin-maita ovat unionin kaikki 28 jäsenvaltiota sekä järjestelmään liittyneet neljä unionin ulkopuolista maata, jotka ovat Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi. Dublin menettelyn soveltamisalue on täten Schengen-aluetta laajempi.¹²¹ Jos hakija on jättänyt turvapaikkahakemuksen yhdessä jäsenvaltiossa, ei se kuitenkaan estä uuden hakemuksen jättämistä toisessa jäsenvaltiossa. Vastuunmäärittämisasetuksen nojalla tehtyjen turvapaikkapäätösten täytäntöönpanokelpoisuus eroaa olennaisesti tavallisen menettelyn perusteella tehdyistä päätöksistä. Asetuksella on merkittävä rooli tämän työn täytäntöönpanon kieltämistä tarkasteltaessa. Vastuunmäärittämisasetuksen mukaiset turvapaikka-asiat kuuluvat hallintotuomioistuimissa nopeutetun käsittelyn asiaryhmän piiriin. Asetuksen mukaan jäsenvaltioiden tarkoituksena ei ole käsitellä turvapaikka-asioiden substanssia useaan otteeseen, ellei sille ole perusteita.¹²² Tarkoituksena on, että hakemus käsitellään yhdessä jäsenvaltiossa. Hakemuksen tutkimista useassa valtiossa moneen otteeseen voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena¹²³ Hakemuksen tutkimisella useaan otteeseen on vaikutusta muun muassa kustannuksiin.

¹²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) EUVL L 180/31, 29.6.2013.

¹²¹ Aer 2016, 227.

¹²² Vastuunmäärittämisasetuksesta ks. esim. KHO 2015:130, KHO 2016:53 ja KHO 2017:77.

¹²³ Toisaalta on mahdollista, että turvapaikanhakija hakee kansainvälistä suojelua suhteessa toiseen jäsenvaltioon, jossa hänen hakemustaan käsitellään. Tällöin kansainvälistä suojelua koskeva arviointi tulee suhteuttaa tähän toiseen jäsenvaltioon eikä henkilöä välttämättä voi sinne palauttaa.

Maastapoistamisen täytäntöönpanoon liittyy läheisesti Euroopan unionin direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (*paluudirektiivi*).¹²⁴ Paluudirektiivi sisältää muun ohella säännökset palauttamispäätöksestä, maastapoistamisen täytäntöönpanosta ja sen lykkäämisestä. Direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on otettava direktiiviä täytäntöön pantaessa huomioon lapsen etu, perhesuhteet, terveydentila sekä palauttamiskielto. Edellä luetellut on täten otettava huomioon maastapoistamista koskevassa arvioinnissa, sillä direktiivin tavoitteena on muun muassa yhdenmukaistaa palautusmenettelyjä ja parantaa palautettavien henkilöiden oikeusturvaa.¹²⁵

3.2 Kansainvälisten järjestöjen ja elimien päätökset ja ohjeet

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö eli UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) perustettiin vuonna 1950 auttamaan toisen maailmansodan johdosta kotinsa menettäneitä. Järjestön toimeksiantona on johtaa ja koordinoida kansainvälisiä toimia pakolaisten suojelemiseksi ja ratkaista pakolaisia koskevia ongelmia maailmanlaajuisesti. Sen päätehtävänä on turvata pakolaisten oikeuksia sekä hyvinvointia.¹²⁶ UNHCR:n tehtävänä on myös etsiä pysyviä ratkaisuja pakolaisongelmaan täysin epäpoliittisesti humanitäärisin sekä sosiaalisin keinoin.¹²⁷ UNHCR:n velvollisuutena on edistää pakolaisten vapaaehtoista paluuta kotimaahansa ja sopeutumista uusiin kansallisiin yhteisöihin.¹²⁸ UNHCR tarjoaa informaatiota sekä informaatiolähteitä heidän toiminnastaan kiinnostuneille. UNHCR julkaisee muun muassa raportteja, tilastoja sekä karttoja maiden olosuhteista ja se työskentelee läheisesti valtioiden kanssa. UNHCR:n raportteja käytetään esimerkiksi Maahanmuuttoviraston maatietopalveluiden tilannekatsauksissa, joita voidaan käyttää lähteinä päätösten tekemisessä.¹²⁹

¹²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (EUVL L 348/98, 24.12.2008).

¹²⁵ HE 208/2010 vp., 3.

¹²⁶ UNHCR:n ylläpitämä Refworld tietokanta löytyy osoitteesta: <http://www.refworld.org/publisher.UNHCR.POSITION,,0.html>

¹²⁷ According to its Statute, the work of the Office shall be of an entirely non-political character—it is to be 'humanitarian' and 'social' and to relate, as a rule, to groups and categories of refugees. Goodwin-Gill & McAdam 2007, 20–21.

¹²⁸ Aer 2016, 217.

¹²⁹ Maahanmuuttoviraston maatietopalvelun raportit löytyvät Migrin kotisivuilta: http://www.migri.fi/tieto_virastosta/maatietopalvelu/raportit

UNHCR:n julkaisema pakolaiskäsikirja¹³⁰ on UNHCR:n laatima käsikirja pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista. Pakolaiskäsikirja on oikeuslähdeopissa niin sanottua *soft law*'ta¹³¹, eikä se täten ole valtioita velvoittava lähde, mutta johon esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on viitannut ratkaisuisaan.¹³² Pakolaiskäsikirja on tehty pakolaisen oikeudellista asemaa koskevan vuoden 1951 yleissopimuksen ja vuoden 1967 lisäpöytäkirjan mukaisesti. Käsikirja on tarkoitettu pakolaissopimuksen osapuolina oleville valtioiden viranomaisille ohjeeksi.¹³³ Pakolaiskäsikirja, kuten muutkaan UNHCR:n tekemät linjaukset, raportit ja ohjeet, eivät velvoita viranomaisia, mutta käytännössä ne täytyy huomioida päätöksenteossa. Ulkomaalaislain 98 §:n 2 momentti velvoittaa ottamaan huomioon eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot valtion oloista. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä valtioiden oloja tarkasteltaessa keskeisinä tiedonlähteinä mainitaan muun muassa juuri UNHCR sekä muut YK- ja kansainväliset järjestöt.¹³⁴

Vuonna 1984 laadittiin Yhdistyneiden kansakuntien kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus eli CAT (SopS 59–60/1989). YK:n kidutuksen vastainen komitea valvoo kidutuksen vastaisen yleissopimuksen noudattamista antamalla valtioille esimerkiksi päätelmiä sekä suosituksia. Yksilöllä on myös mahdollista valittaa kidutuksen vastaiseen komiteaan. Komitea on antanut Suomea koskevat loppupäätelmät viimeksi kesäkuussa 2015 seitsemännessä määräaikaisraportissa.¹³⁵ Raportissaan komitea oli huolissaan Suomen lainsäädännön sekä käytäntöjen muutoksista, sillä niillä on saatettu heikentää turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ja lisätä riskiä joutua palautetuksi vastoin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimusta ja palautuskieltoa. Raportissaan komitea arvosteli seitsemän päivän määräaika täytäntöönpanokiellon hakemiselle ja piti mahdollisena, että turvapaikanhakijoiden joukossa olevia kidutuksen uhreja ei välttämättä tunnisteta tehokkaasti.

¹³⁰ UNHCR Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status 2011. Käsikirjassa käsitellään varsin kattavasti muun muassa sitä, mitkä ovat pakolaisstatuksen kriteerit sekä mitä esimerkiksi rodulla, kansallisuudella sekä poliittisella mielipiteellä tarkoitetaan.

¹³¹ Tapio Määttä käsittelee *soft law*'ta sekä sen velvoittavuutta tutkimuksessaan vuodelta 2005 *Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä – Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa*.

¹³² Ks. esim KHO 2012:1 ja KHO 2015:111.

¹³³ Aer 2016, 241.

¹³⁴ HE 86/2008 vp., 58.

¹³⁵ Kidutuksen vastainen komitea, määräaikaisraportti 2015.

3.3 Kansalliset oikeuslähteet

3.3.1 Perustuslaki ja perusoikeudet

Suomen perustuslaissa (PL, 731/1999) säädetään perusoikeuksista. Perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluville henkilöille ja täten myös ulkomaalaisille.¹³⁶ Ulkomaalaisen maastapoistamisesta päätettäessä keskeisiä oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate (PL 6 §), henkilökohtaisen koskemattomuuden periaate (PL 7 §), palautuskielto (PL 9 § 4 momentti) ja oikeusturvaperiaate (PL 21 § 1 momentti). Koiviston mukaan myös hyvän hallinnon periaatteet (PL 21 § 2 momentti) ovat kaikille kuuluva perusoikeus.¹³⁷

Perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (PL 6 § 1 momentti) eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (PL 6 § 2 momentti). Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että samanlaisia asioita on käsiteltävä samalla tavalla. Tästä poikkeaminen voi merkitä syrjintää, jollei muunlaiselle kohtelulle ole esitettävissä objektiivista ja kohtuullista oikeutusperustetta.¹³⁸ Yhdenvertaisuusperiaate kattaa esimerkiksi sen, että samanlaisissa tilanteissa tulee antaa samanlaiset päätökset, minkä voidaan katsoa ulottuvan myös täytäntöönpanon kieltämistä koskevaan välipäätökseen.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Kidutuksen kiellon nimenomainen maininta perustuslaissa korostaa sitä, ettei tätä erittäin vakavaa henkistä tai fyysistä kärsimystä aiheuttavaa kohtelua tule sallia missään olosuhteissa.¹³⁹ Kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun välistä rajanvetoa on käsitelty tässä työssä aiemmin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisukäytännön valossa.

¹³⁶ Hallberg ym. 2011, 90.

¹³⁷ Koivisto 2011, 137–148.

¹³⁸ Hallberg ym. 2011, 227.

¹³⁹ HE 309/1993 vp., 47.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla (*ulkomaalaislaki*). Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tämä 4 momentin säännös sisältää palautuskiellon ja on täten erittäin keskeinen, kun maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämistä arvioidaan. Sitä käsitellään tarkemmin jäljempänä palautuskiellon yhteydessä. 3 momentissa säädetään, ettei Suomen kansalaista voi pääsääntöisesti siirtää toiseen maahan tai luovuttaa, eikä estää hänen maahan paluuta. Tässä suhteessa ulkomaalaisen perusoikeuksia maassa oleskeluun rajataan merkittävästi suhteessa Suomen kansalaisiin. Suomen kansalaisten ja ulkomaalaisten erilaisen maahantulo- ja oleskeluoikeuden suojan taustalla on ajatus valtion suvereenisuudesta. Valtiolla on erinäisin kansainvälisistä sopimuksista johtuvien rajoitusten oikeus vapaasti päättää keitä se alueelleen päästää tai keiden oleskelun se siellä sallii.¹⁴⁰

Perustuslain 21 §:n 1 momentin (oikeusturvaperiaatteen) mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. 2 momentin (hyvän hallinnon periaatteen) mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Täten sekä hallintolaissa että hallintolainkäyttölaissa mainitut takeet saavat perusoikeussuojan.¹⁴¹ Suomen viranomaisten tai tuomioistuinten päätöksenteko, jossa on kyse ulkomaalaisen oleskeluluvista, turvapaikasta tai maastapoistamisesta, tulee kattaa oikeusturvan sekä hyvän hallinnon takeet.¹⁴² Jokaisen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi koskee kaikkea muutoksenhakua korkeimmassa hallinto-oikeudessa – etenkin tilanteissa, joissa on päätetty myös maastapoistamisesta. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetty oikeus oikeudenkäyntiin on pitkälti saman sisältöinen kuin mitä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa¹⁴³ on säädetty.

¹⁴⁰ Hallberg ym. 2011, 93.

¹⁴¹ Koivisto 2011, 139.

¹⁴² Hallberg ym. 2011, 358.

¹⁴³ Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Päätös on annettava julki-

Hallberg pitää tätä perusoikeutta jopa laajemmalle kohdistuvana kuin mitä ihmisoikeus-sopimusten vaatimukset ovat.¹⁴⁴

Maastapoistamisen täytäntöönpanokielto on muutoksenhakijan kannalta erittäin tehokas oikeusturvakeino. Täytäntöönpanokielto takaa muutoksenhakijalle väliaikaista oikeusturvaa sen aikaa, kun asia on hallintotuomioistuimessa vireillä tai kunnes tuomioistuin mahdollisesta määrästä siitä toisin. Väliaikaisen oikeusturvan tarkoituksena on ensisijaisesti rajoittaa riskejä, jotka kohdistuvat valituksen käsittelyaikana päätöksen kohteeseen.¹⁴⁵ Ulkomaalaisasioissa tämä kohde on ihminen, mutta muissa asiaryhmissä se voi hyvin olla jotain muuta. Mäenpään mukaan hallintotuomioistuin voi antaa positiivisen tai negatiivisen määräyksen täytäntöönpanosta.¹⁴⁶ Ulkomaalaisen maastapoistamisen kieltävä täytäntöönpanomääräys on sisällöltään negatiivinen, sillä päätöksen täytäntöönpano kielletään, jolloin viranomaisen on keskeytettävä tai oltava aloittamatta toimia henkilön maastapoistamiseksi. Ulkomaalaisen maastapoistamisella voi olla hänelle vakavia seurauksia ja tuomioistuimen tuleekin tunnistaa tällaiset riskit omassa arvioinnissaan.

Lähtökohtana hallintoprosessin tehtävien määrittelylle voidaan pitää hallintotuomioistui-
men tehtäviä, jotka perustuvat perustuslakiin. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan ja täten myös hallintotuomioistuinten on turvattava perus- sekä ihmisoikeuksien toteutta-
minen. Tehtävän prosessuaalisena sisältönä on erityisesti oikeusturvan ja oikeudenmu-
kaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen. Mäenpää toteaa, että myös materiaalistien perus-
ja ihmisoikeuksien toteuttamista turvataan hallintoprosessissa.¹⁴⁷ Tuomioistuinten perus-
tuslakiin perustuvana tehtävänä on käyttää tuomiovaltaa perustuslain 3 §:n 3 momentin
sekä 98 ja 99 §:ien mukaisesti.¹⁴⁸

Hallbergin ym. mukaan osa perustuslain perusoikeussäännöksistä on kirjoitettu kielloi-
taan ehdottomiksi, ja ettei niiden rajoittaminen tavallisella lailla ole sallittua.¹⁴⁹ Tällaisia

sesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraat-
tisen yhteiskunnan moraalien, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden
etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee
ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta. EIS 6(1)
artikla.

¹⁴⁴ Hallberg ym. 2011, 793.

¹⁴⁵ Mäenpää 2007, 343.

¹⁴⁶ 2007, 345. Lisäksi muu täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antaminen on mahdollista. Tällöin tuo-
mioistuin voi esimerkiksi rajoittaa osittain jotain toimintaa.

¹⁴⁷ 2007, 26.

¹⁴⁸ Mäenpää 2007, 26.

¹⁴⁹ Hallberg ym. 2011, 140.

ovat muun muassa syrjäntäkielto (PL 6 § 2 momentti), kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (PL 7 § 2 momentti) sekä kielto karkottaa, luovuttaa tai palauttaa ulkomaalainen, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (PL 9 § 4 momentti).

3.3.2 Ulkomaalaislaki

Suomi on omaksunut dualistisen perusmallin kansainvälisten sopimusten ja valtiosisäisen oikeuden välisen suhteen osalta.¹⁵⁰ Kansainväliset sopimukset saatetaan Suomessa voimaan erillisillä voimaansaattamislaeilla ja -asetuksilla. Tämän lisäksi kansainvälisistä sopimusten määräysten täytäntöönpanosta annetaan tarpeellisia aineellisia säännöksiä. Ulkomaalaislain sisällön hahmottamiseksi on tärkeä havaita, että se sisältää säännöksiä kansainvälisten sopimusten ja EU-lainsäädännön täytäntöön panemiseksi sekä kansallisista lähtökohdista laadittuja säännöksiä.

Ulkomaalaislain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Ulkomaalaislaissa säädetään muun muassa Suomen oleskelulupainstrumenteista. Ulkomaalaislaki sisältää kansalliset menettelysäännökset sekä aineelliset säännökset. Menettelysäännöksiä ovat esimerkiksi lain mukaiset määräajat muun muassa valituslupahakemuksen tekemiselle. Aineellisia säännöksiä ovat esimerkiksi perusteet, joilla oleskelulupa voidaan myöntää. Tällaisia perusteita ovat muun muassa toimeentuloedellytykset sekä säädökset perheenyhdistämisestä.

¹⁵⁰ Pellonpää ym. 2012, 57.

4 TÄYTÄNTÖÖNPANOKIELTO

4.1 Täytäntöönpanokiellon antamisen perusteita

Maastapoistamisen täytäntöönpanokiellosta säädetään ulkomaalaislain 13 luvussa. Tässä luvussa keskitytään täytäntöönpanon kieltämiseen sekä kiellon antamisen perusteisiin. Luvussa selvitetään, kuinka täytäntöönpanokelpoisuus eroaa hallinto-oikeuden sekä korkeimman hallinto-oikeuden välillä. Turvapaikka-asioita käsitellään hallintotuomioistuinten kahdessa asiaryhmässä, joiden eroavaisuudet maastapoistamisen täytäntöönpanoon käydään tässä luvussa läpi. Jos hakemus hylätään, päätetään samalla asianomaisen kääntämisestä tai maasta karkottamisesta, jollei asiassa ilmene erityisiä syitä, joiden vuoksi maasta poistamispäätös tulee jättää tekemättä (UlkomL 98 § 4 momentti).

Ulkomaalaislain 200 §:n 1 momentin mukaan päätöstä maastapoistamisesta, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei ulkomaalaislaissa toisin säädetä. Mikäli asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Maastapoistamisen täytäntöönpanokelpoisuus eroaa hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden välillä varsin merkittävästi, mikä johtuu valituslupajärjestelmästä. Maahanmuuttoviraston päätöksestä tulee valittaa hallinto-oikeuteen, jos päätökseen halutaan muutosta. Jos hallinto-oikeuden päätökseen halutaan muutosta, tulee hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Jos Maahanmuuttoviraston päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen, ei maastapoistamista pääsääntöisesti saa panna täytäntöön asian ollessa hallinto-oikeudessa vireillä. Valituksella hallinto-oikeuteen on siten erittäin tehokas vaikutus muutoksenhakijan oikeusturvaan, sillä maastapoistaminen lykääntyy. Mikäli hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen maastapoistamista koskevaan päätökseen haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, maastapoistaminen voidaan panna täytäntöön, ellei korkein hallinto-oikeus kiellä täytäntöönpanoa. Tämä eroavaisuus voi olla monelle asiaan perehtymättömälle uusi, minkä johdosta täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa saattaa vaikuttaa vieraalta.

Täytäntöönpanokieltihakemuksesta turvapaikka-asioissa käsiteltäessä voidaan erottaa kaksi tarkasteltavaa periaatetta, joita ovat hakemustyyppi sekä palautuskielto. Ensiksi tu-

lee määritellä prosessi, jossa asiaa käsitellään. Tämän johdosta selviää, onko korkeimmalla hallinto-oikeudella ratkaisuvollisuus antaa erillinen päätös täytäntöönpanokieltohakemukseen. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyvollisuus, vaikka vullisuutta erillisen päätöksen antamiseen ei ole. Täytäntöönpanokieltohakemus on siis käsiteltävä, mutta erillistä päätöstä ei välttämättä tarvitse antaa ennen lopullista pääasialkaisuua. Täytäntöönpanokieltohakemuksesta tulee silti lausua, vaikka vullisuutta erillisen välipäätöksen antamiseen ei ole. Lausuminen voidaan suorittaa pääasialkaisuun yhteydessä. Hakemustyyppit jaetaan turvapaikka-asioissa kahteen: tavallisen sekä nopeutetun käsittelyn ryhmiin. Täytäntöönpanokieltohakemuksen ratkaisuvollisuus erillisen päätöksen antamiseen koskee vain nopeutetun käsittelyn turvapaikka-asioita, ja niissäkin vain tiettyjen ehtojen täytyessä. Näitä ehtoja tarkastellaan jäljempänä. Jos turvapaikka-asia kuuluu tavallisen käsittelyn ryhmään, ei korkeimmalla hallinto-oikeudella ole ennen lopullista päätöstä ratkaisuvollisuutta täytäntöönpanokieltohakemukseen pelkästään sen asiaryhmän perusteella.

Jos täytäntöönpanokieltohakemusta ei hakemustyyppin perusteella tarvitse ratkaista ennen pääasialkaisuua, ei se tarkoita, etteikö välipäätöstä tietyissä tilanteissa tulisi antaa. Hakemustyyppin tunnistamisen jälkeen onkin tärkeä tarkastella palautuskieltoa. Palautuskielto on ehdoton, eikä siitä tule poiketa.¹⁵¹ Mikäli henkilön palauttaminen voisi rikkoisi ulkomaalaislain 147 §:ssä säädettyä palautuskieltoa tulee korkeimman hallinto-oikeuden kieltää maastapoistamisen täytäntöönpano. Kielto voidaan antaa missä tahansa käsittelyn vaiheessa hakemustyyppistä riippumatta. Perusteeksi täytäntöönpanon kieltämiselle voi tosiasiassa riittää myös se, että asiassa voisi olla mahdollisuus esimerkiksi ennakkopäätöksen antamiseen, minkä johdosta asiaa halutaan selvittää tarkemmin ja kieltää täytäntöönpano.

4.2 Turvapaikkamenettely

Ulkomaalaislain 98 §:n 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä.¹⁵² Jos hakemus hylätään, päätetään samalla asianomaisen käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta, jollei asiassa ilmene erityisiä syitä, joiden vuoksi maasta poistamispäätös tulee jättää tekemättä (UlkomL 98 §

¹⁵¹ Hallberg ym. 2011,140.

¹⁵² Vuonna 2016 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui turvapaikka-asioita yhteensä 1 089, joista nopeutetun käsittelyn turvapaikka-asioita oli 296. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2016.

4 momentti). Nopeutettu menettely koskee hakemuksen täytäntöönpanoa eikä varsinaisesti hakemuksen tutkintaa ja asiallista ratkaisemista.¹⁵³ Kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta puhuttaessa on tärkeää erottaa tavallisen ja nopeutetun turvapaikkamenettelyn eroavaisuudet sekä huomioida se, kummasta menettelystä on kyse. Tavallisen ja nopeutetun menettelyn välillä on merkittävä ero maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Tämän luvun lopussa selvitetään, miksi turvapaikkahakemuksille on olemassa kaksi erilaista menettelyä. Ulkomaalaislain täytäntöönpanoa koskevat säännökset ovat varsin monimutkaiset ja menettelyiden välisiä eroavaisuuksia pyritäänkin havainnollistamaan kuvioilla.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, jos hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi (UlkomL 104 §). Hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi, jos hakemuksessa ei ole esitetty sellaisia perusteita, joilla kansainvälistä suojelua on mahdollista saada.¹⁵⁴ Ulkomaalaislain 101 §:n mukaan jos hakemuksessa ei ole esitetty muitakaan perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoon tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia, voidaan hakemus katsoa ilmeisen perusteettomaksi. Hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi myös, jos hakijan ilmeisenä tarkoituksena on käyttää turvapaikkamenettelyä väärin tai hän on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, johon hänet voidaan palauttaa. Turvapaikkamenettelyn väärinkäyttämistä on esimerkiksi tahallaan väärien tietojen antaminen sekä väärennettyjen asiakirjojen esittäminen ilman hyväksyttävää syytä. Turvallisesta alkuperämaasta säädetään ulkomaalaislain 100 §:ssä.¹⁵⁵

Täytäntöönpanokieltihakemukseen ja sen ratkaisemiseen nopeutetun menettelyn turvapaikka-asioissa liittyy keskeisesti ulkomaalaislain 198 b §. Sen mukaan, jos päätös käännyttämisestä on tehty 95 b, 103 tai 104 §:n nojalla, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Ulkomaalaislain 95 b §:ssä säädetään turvapaikkahakemuksen peruuttamisesta, 104 §:ssä edellä käsi-

¹⁵³ Aer 2016, 280.

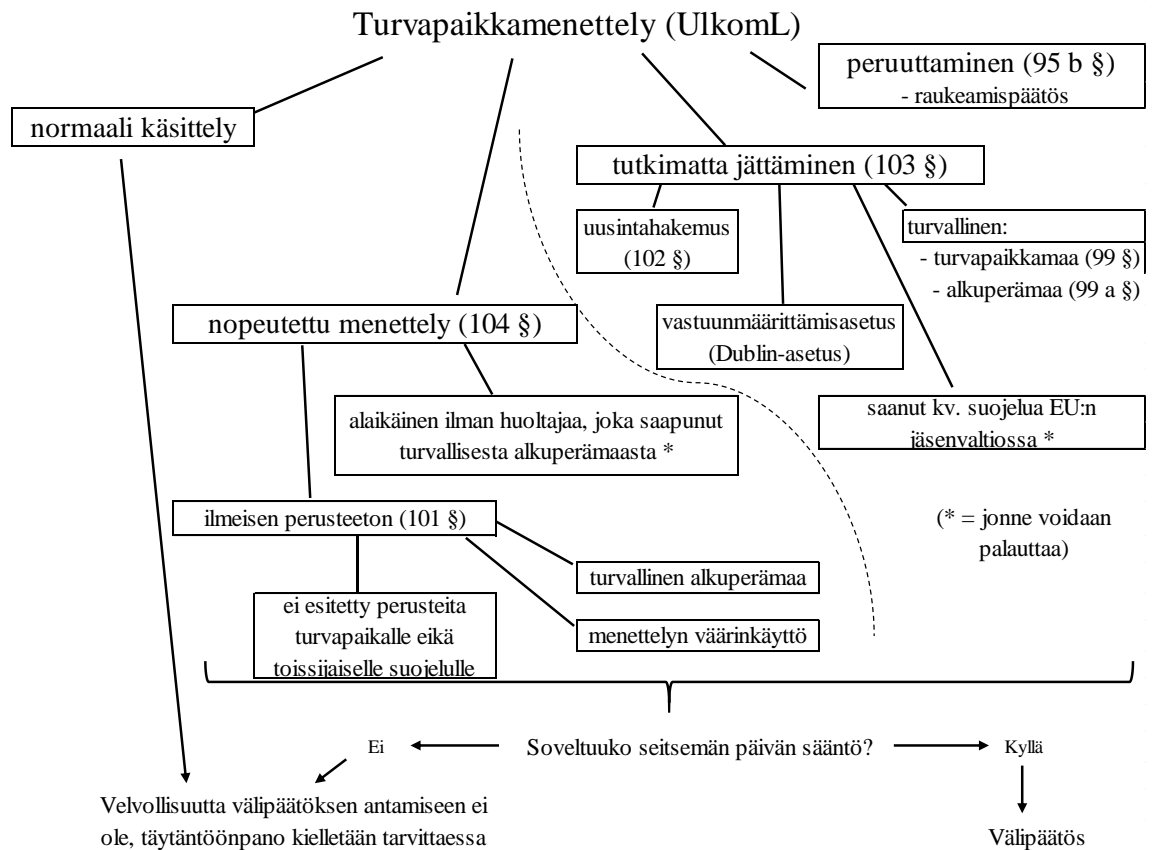
¹⁵⁴ Kansainvälisestä suojelusta säädetään ulkomaalaislain 6 luvussa, turvapaikasta 87 §:ssä ja toissijaisesta suojelusta 88 §:ssä. Ilmeisen perusteettomana hakemusta voidaan pitää tällöin, jos hakemuksessa ei ole esitetty perusteita vainolle tai vakavalle haitalle.

¹⁵⁵ Turvallista alkuperämaata arvioitaessa otetaan huomioon muun muassa: onko vaara joutua ihmisoikeusloukkausten kohteeksi, yhteiskuntajärjestelmän vakaus ja demokraattisuus sekä oikeuslaitoksen riippumattomuus ja puolueettomuus.

tellystä nopeutetun menettelyn käyttämisestä ja 103 §:ssä hakemuksen tutkimatta jättämisestä. Turvapaikkahakemus voidaan jättää tutkimatta, jos hakija on saapunut turvallista turvapaikkamaasta (UlkomL 99 §) tai turvallisesta kolmannesta maasta (UlkomL 99 a §) jonne hänet voidaan palauttaa tai jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuunmäärittämisasetuksen¹⁵⁶ mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Hakemus voidaan jättää tutkimatta myös sellaisissa tapauksissa, joissa hakija on saanut toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, jonne hänet voidaan palauttaa, kansainvälistä suojelua tai hän on tehnyt ulkomaalaislain 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle.¹⁵⁷ Ulkomaalaislain 198 b §:n nojalla tehty turvapaikkavalitus käsitellään hallintotuomioistuimissa nopeutetun käsittelyn asiaryhmässä. Turvapaikka-asiat / nopeutettu käsittely -asiaryhmä sisältää nopeutetun menettelyn (UlkomL 104 §), tutkimatta jättämisen (UlkomL 103 §), uusintahakemuksen (UlkomL 102 §) sekä hakemuksen peruuttamisen (UlkomL 95 b §) nojalla tehdyt turvapaikkapäätökset. Alla oleva kuvio 3 havainnollistaa nopeutetun sekä tavallisen käsittelyn sääntelyä sekä vaikutusta täytäntöönpanoon.

¹⁵⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus n:o 604/2013 kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu).

¹⁵⁷ Uusintahakemuksella tarkoitetaan ulkomaalaislain 102 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen, kun hän oleskelee edelleen maassa tai on päätöksen saatuaan lyhyeksi ajaksi poistunut maasta. Uusintahakemuksena ei kuitenkaan pidetä hakemusta, joka on tehty sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt 95 c §:n nojalla raukeamispäätöksen. Jos uusi hakemus tehdään asian ollessa vireillä, hakijan esittämät tiedot toimitetaan käsittelevälle viranomaiselle otettavaksi huomioon uutena selvityksenä vireillä olevassa asiassa.



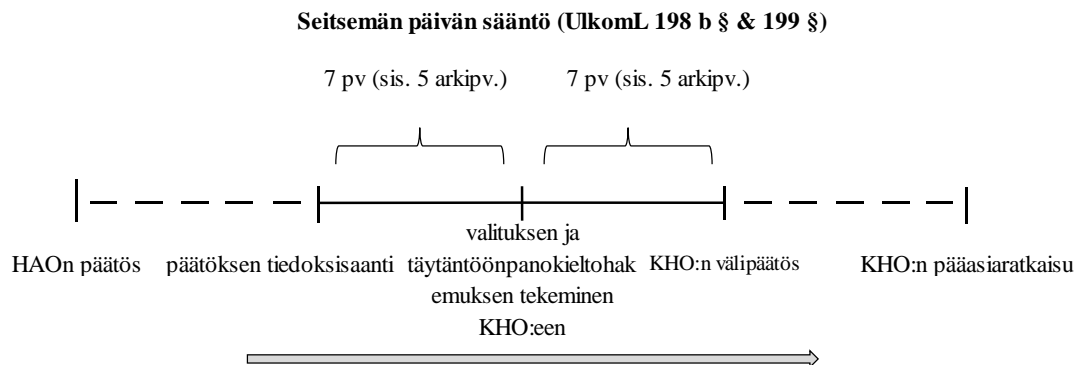
KUVIO 3. Turvapaikkamenettely.

Ulkomaalaislain 199 §:ssä säädetään täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaisemisesta. Sen mukaan hallinto-oikeus voi ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen ilman viranomaisen toimittamia asiakirjoja, jos asian ratkaisemiseksi tarpeelliset seikat käyvät ilmi valituskirjelmästä tai muutoin. Korkein hallinto-oikeus voi edellä mainituin edellytyksin ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen ilman asiassa kertyneitä asiakirjoja.¹⁵⁸ Ulkomaalaislain 198 b §:ssä tarkoitettua hakemusta koskeva päätös on ulkomaalaislain 199 §:n mukaan tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen täytäntöönpanokieltoa tulee hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta seitsemän päivän kuluessa siitä, kun hallinto-oikeuden päätös on saatu tiedoksi.¹⁵⁹ Mikäli tähän seitsemän päivän ajanjaksoon sisältyy arkipäiviä, niitä ei lasketa, jolloin määräajan voidaan katsoa pitenevän. Jos täytäntöönpanokieltohakemus

¹⁵⁸ Asian on kuitenkin oltava KHO:ssa vireillä – vähimmäisedellytyksenä on valituskirjelmän toimittaminen ajoissa tuomioistuimeen. Asiassa kertyneillä asiakirjoilla tarkoitetaan Maahanmuuttovirastossa sekä ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa kertyneitä asiakirjoja.

¹⁵⁹ Hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannin osoittaa ulkomaalaisasioissa lähtökohtaisesti postin tiedoksisaantitodistus.

täyttää edellä mainitut ehdot, tulee korkeimman hallinto-oikeuden antaa täytäntöönpanokielloasiassa ratkaisu samalla tavalla seitsemän päivän kuluessa vireille tulosta, johon sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Jos hakemus täytäntöönpanon kieltämiseksi saapuu esimerkiksi kahdeksantena päivänä tiedoksisaannista, tuomioistuimen ei enää kyseisen lainkohdan perusteella tarvitse antaa päätöstä täytäntöönpanokiellohakemukseen. Täytäntöönpano voidaan kuitenkin kieltää jollain muulla perusteella. Normaalin turvapaikkamenettelyn piiriin kuuluvissa asioissa tällaisia ehdottomia lainkohtia ei ole, mikä luo varsin merkittävän eron kahden turvapaikkamenettelyn välille. Ulkomaalaislain 198 b ja 199 §:n sanamuotojen mukaan ei ole täysin selvää, koskeeko täytäntöönpanokiellohakemuksen ratkaisemisen seitsemän päivän sääntö ylipäätään korkeinta hallinto-oikeutta. Hallintovaliokunta on mietinnössään selvyuden vuoksi todennut, että silloinen ehdotettu 198 b § koskee myös mahdollisuutta vaatia täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä haettaessa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.¹⁶⁰ Alla olevalla kuviolla 4 havainnollistetaan seitsemän päivän sääntöön liittyvää sääntelyä.



KUVIO 4. Seitsemän päivän sääntö.

Täytäntöönpanokiellohakemuksen käsittelyn kannalta kaksi erilaista menettelytapaa voi vaikuttaa monimutkaiselta. Nopeutetun menettelyn turvapaikkajärjestelmä on luotu vuosituhannen vaihteessa silloisen alustusmenettelyn pohjalta. Muutoksella haluttiin tehostaa viranomaismenettelyä ja täten nopeuttaa hakemusten käsittelyä, jolloin valtiolle syntyisi kustannussäästöjä. Hallituksen esityksessä 31.3.2000 todetaan, että menettelyn nopeuttamisella vähennetään turvapaikanhakijoiden määrää maista, joista saapuvien hakijoiden hakemukset ovat suurella todennäköisyydellä perusteettomia.¹⁶¹ Syy kahden menettelyn

¹⁶⁰ HaVM 42/2014 vp.

¹⁶¹ HE 15/2000 vp., 1. Ks. menettelyjen muodostumisesta myös esim. hallintovaliokunnan mietintö 13/2000 vp.

olemassaoloon on siis viime vuosikymmenen alusta, jolloin viranomaistoiminnan tehostamisella sekä maastapoistamisen mahdollistamisen aikaistamisella haluttiin säästää yhteiskunnan turvapaikkahakemuksista johtuvissa kuluissa.

Seitsemän päivän säännöllä on haluttu selkiyttää täytäntöönpanon kieltämistä koskevaa viranomaisyhteistyötä. Ulkomaalaisen tosiasiallisesta maastapoistamisesta vastaa käytännössä poliisi, jonka tulee noudattaa hallintotuomioistuimen päätöksiä. Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva prosessi niin sanotussa nopeutetussa menettelyssä on aiemmin todettu nykyistä epäselvemmäksi, minkä takia täytäntöönpanokiellon hakemiselle ja hakemuksen ratkaisemiselle on annettu määräajat.¹⁶² Laissa ei ole ennen asetettu määräaika täytäntöönpanokieltihakemuksen ratkaisemiselle, jolloin poliisi on joutunut tiedustelemaan hallinto-oikeudelta päätöstä koskevia tietoja. Asioissa, joissa seitsemän päivän sääntö soveltuu, tämä tarve erillisille tiedusteluille poistuu, kun täytäntöönpanokiellon hakemiselle ja välipäätöksen antamiselle on olemassa tarkat määräajat. Tämä on helpottanut poliisin työtä. Nimenomaisiin seitsemän päivän määräaikoihin on päädytty hallituksen esityksen mukaan vastuunmäärittämisasetuksessa määriteltyjen aikarajojen johdosta sekä siitä syystä, että tosiasiallisesti Helsingin hallinto-oikeus teki päätökset täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä muutamassa päivässä hakemuksen vireille tulosta.¹⁶³ Seitsemän päivän säännöllä on siis haluttu selkiyttää tietyissä turvapaikka-asioissa täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittelyä. On kuitenkin tärkeää huomata, että seitsemän päivän sääntö ei sovellu normaalissa menettelyssä käsiteltyihin turvapaikka-asioihin. Maastapoistamista normaalin turvapaikkamenettelyn seurauksena annetusta päätöksestä ei saa panna täytäntöön valituksen ollessa hallinto-oikeudessa vireillä (UlkomL 200 § 1 momentti). Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei kuitenkaan estä täytäntöönpanoa, ellei KHO toisin määrää. Tätä voidaan pitää varsin samanlaisena tilanteena, kuin mistä seitsemän päivän sääntöä on aikanaan lähdetty luomaan.

¹⁶² HE 218/2014 vp.

¹⁶³ HE 218/2014 vp., 46–47. Helsingin hallinto-oikeus oli ainoa turvapaikka-asioita käsittelevä ensimmäisen asteen hallintotuomioistuin 1.2.2017 saakka. Tämän jälkeen toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy sen mukaan, millä alueella Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön päätös on tehty. UlkomL 193 § 2 momentti.

4.3 Palautuskielto

Palautuskielto eli *non-refoulement*-periaate sisältyy useisiin ulkomaalaisoikeutta sääteleviin kansainvälisiin sekä kansallisiin instrumentteihin tai se on johdettavissa niistä. Palautuskielto lienee kaikista vahvin maastapoistamisen estävä periaate. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.¹⁶⁴ Ulkomaalaislain 147 §:n mukaan ketään ei saa käännättää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Palautuskielto on perustavanlaatuinen osa kansainvälistä tapaoikeutta kidutuksen tai julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kieltämiseksi.¹⁶⁵ Palautuskielto kattaa kaikki ne tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen siirretään toiseen valtioon Suomen viranomaisten toimesta.¹⁶⁶ Palautuskielto kattaa myös kansalaisuudettomat henkilöt ja sen soveltaminen voi johtaa ulkomaalaisen maassa oleskelun sallimiseen, vaikka tämän edellytykset oleskeluluvan saamiseksi eivät täyttyisi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa ei suoraan kielletä palauttamasta ketään, mikäli hän palautuskohteessa joutuisi kidutuksen kohteeksi, mutta palautuskielto ilmenee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä koskien EIS 2 ja 3 artiklaa.¹⁶⁷ Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole kansainvälistä suojelua koskevia määräyksiä. Aerin mukaan kansainvälisen suojelun tarvetta tarkastellaan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklan kautta.¹⁶⁸ Tällöin palautuskielto on keskeisemmässä asemassa kuin kansallisessa lainsäädännössä, jossa kansainvälistä suojelua tarkastellaan ensisijaisesti sen kanalta, voidaanko henkilölle myöntää turvapaikka, toissijainen suojeluasema, oleskelulupa yksilöllisen syyn vuoksi tai tilapäinen oleskelulupa. EIT:n oikeuskäytännön lisäksi palau-

¹⁶⁴ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohta on käytännössä täysin saman sisältöinen kuin perustuslain kohta palautuskiellosta: Ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu (EUVL C 326, 26.10.2012).

¹⁶⁵ Feller, Türk & Nicholson 2003, 162.

¹⁶⁶ Hallberg ym. 2011, 378.

¹⁶⁷ Ks. EIT:n ratkaisu *Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta* 1989. Lisäksi esimerkiksi tapauksessa *H. & B. v. Yhdistynyt kuningaskunta* vuodelta 2013 EIT on arvioinut maastapoistamista EIS:n 3 artiklan valossa.

¹⁶⁸ Aer 2016, 219.

tuskielto on määritelty useissa muissa kansainvälisissä sopimuksissa, kuten pakolaissopimuksessa¹⁶⁹ ja YK:n kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa^{170 171}. Lisäksi UNHCR:n toimeenpaneva komitea on toistuvasti painottanut palautuskieltoa ja sen perustavanlaatuisuutta luonnetta komitean vuosittain julkaisemissa yleisissä sekä yksityiskohtaisissa päätelmissä.¹⁷² Vaikka palautuskiellosta säädetään useissa ulkomaalaisoikeudellisissa instrumenteissa, ei se myöskään Goodwin-Gillin ja McAdamin mukaan ole silti verrattavissa oikeuteen saada turvapaikka ja tämä ero palautuskiellon ja turvapaikan saamisen välillä on keskeistä ymmärtää.¹⁷³ Aer toteaa, että EIT:n tapauksessa vuodelta 2013 H. & B. v. Yhdistynyt kuningaskunta ihmisoikeustuomioistuin esitti yleiset periaatteet palautuskiellon soveltamiseen.¹⁷⁴ Arvioinnissa tulee ottaa huomioon muun muassa se, joutuuko henkilö palautettuna todelliseen vaaraan (*a real risk*), josta valittajan on esitettävä selvitystä. Lisäksi vaaraa tulee muun ohessa arvioida ajankohtaisten olojen valossa, jolloin palautusalueen nykyinen tilanne on ratkaiseva.

”Ulkomaalaislain kannalta kansainvälisten sopimusten tulkintakäytännön vaikutus on merkittävin tilanteissa, joissa henkilö ei ole pakolainen eikä toissijaisen suojelun edellytykset täyty, mutta maan olosuhteet eivät kuitenkaan salli hänen palauttamistaan. Jos henkilön kohtaama riski kotimaassaan on riittävän vakava, tulee arvioida missä määrin vastaanottava valtio voi tehokkaasti ja käytännöllisesti suojella henkilöä tällaista riskiä vastaan.”¹⁷⁵ Palautuskiellon ehdottomuus luokin täten haasteita ulkomaalaisasioiden soveltuvuuteen hallintoprosessiin. Syinä tähän voidaan pitää prosessin hitautta ja menettelyn haasteellisuutta ulkomaalaiselle. Palautuskiellon rikkominen valituksen ollessa vireillä aiheuttaisi hakijalle oikeudenmenetyksen ennen prosessin päättymistä ja päätöksen saa-

¹⁶⁹ Sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. SopS 77/1968, 33(1) artikla.

¹⁷⁰ Mikään sopimusvaltio ei saa karkottaa, palauttaa tai luovuttaa ketään toiseen valtioon, jos on perustelu syy uskoa, että hän olisi siellä vaarassa joutua kidutetuksi. Ratkaistessaan, onko tällainen syy olemassa, toimivaltaiset viranomaiset ottavat huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat, kuten mahdollisesti sen, tapahtuuko kyseisessä valtiossa jatkuvasta törkeitä, räikeitä tai laajamittaisia ihmisoikeusloukkauksia. SopS 60/1989, 3 artikla.

¹⁷¹ “The Committee against Torture has consistently affirmed that article 3 protects individuals from removal to ‘another State where there are substantial grounds for believing that [they] would be in danger of being subjected to torture’, irrespective of their conduct. It is a non-derogable provision, and – unlike the 1951 Convention – permits no exceptions to the principle of *non-refoulement*”. Goodwin-Gill & McAdam 2007, 301.

¹⁷² Goodwin-Gill & McAdam 2007, 215.

¹⁷³ Goodwin-Gill & McAdam 2007, 216.

¹⁷⁴ 2016, 220–221.

¹⁷⁵ Aer 2016, 299.

mista. Täytäntöönpanokiellolla tämä oikeudenmenetys on mahdollista estää. Ulkomaalaisasioiden käsittelystä hallintoprosessissa voitaisiin perustellusti käyttää nimitystä ulkomaalaisprosessi, sillä palautuskielto syrjäyttää useita hallintolainkäyttölaissa säädettyjä menettelyitä. Yhtenä esimerkkinä voidaan pitää preklusiosäännöksiä. Vaikka ulkomaalaisasiassa toimitettaisiin lisäselvitystä sille asetetun määräpäivän jälkeen, tulee se lähtökohtaisesti ottaa huomioon, jos sen johdosta ilmenee, että palautuskieltoa rikottaisiin.¹⁷⁶

4.3.1 Palautuskiellosta ratkaisukäytännössä

Tapauksessa KHO 2016:53 tuomioistuin katsoi, ettei ulkomaalaista voitu palauttaa vastuunmäärittämisasetuksen nojalla Unkariin, joka oli vastuussa muutoksenhakijan turvapaikkahakemuksen käsittelystä, sillä hänellä oli riski joutua Unkarista pakkopalautetuksi Serbiaan ja sitä kautta kotimaahansa ilman, että hänen turvapaikkahakemustaan tutkitaan sisällöllisesti missään maassa. Korkein hallinto-oikeus toteaa vuosikirjaratkaisussa, että taso vastuunmäärittämisasetuksesta poikkeamiseen on lähtökohtaisesti korkea. Päätöksessä todetaan myös, että kun lisäksi otetaan huomioon pakolaisoikeudellisessa näytönarvioinnissa merkityksellinen *benefit of the doubt* -periaate¹⁷⁷ sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate, on asia tässä epävarmassa tilanteessa ratkaistava muutoksenhakijan eduksi. Vuosikirjaratkaisusta selviää, että muutoksenhakija on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja vaatinut maasta poistamisen täytäntöönpanon kieltämistä. KHO on antamallaan välipäätöksellä kieltänyt asiassa maastapoistamisen täytäntöönpanon, kunnes KHO on ratkaissut valituslupahakemuksen tai KHO määrää asiassa toisin. Tämä vuosikirjaratkaisu osoittaa palautuskiellon ulottuvuuden ylettyvän hyvinkin pitkälle.¹⁷⁸ Palautuskiellon arvioinnista hankalaa tekee vastaanottavan valtion olosuhteiden sekä etenkin sen tekemien (tai tekemättömien) toimenpiteiden arviointi. Jos vastaanottavan valtion toimenpiteistä ei voida riittävällä varmuudella varmistua, tulisikin palauttaminen estää varsin herkästi, ettei hakijaan kohdistuisi kidutusta tai epäinhimillistä

¹⁷⁶ Ulkomaalaislain 197 a §:n mukaan lisäselvityksen toimittamiselle on annettava kohtuullinen määräaika ja jos se toimitetaan annetun määräajan jälkeen, voi tuomioistuin jättää sen huomioon ottamatta. Tämän säännöksen merkitys kuitenkin syrjäytyy sitä raskaamman palautuskielto -perusteen edessä, mikäli periaatteet ovat ristiriidassa keskenään.

¹⁷⁷ Hankittuaan saatavilla olevan selvityksen viranomaisen on ratkaistava asia hakijan eduksi hänen kertomuksensa perusteella, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista myötävaikuttanut asian selvittämiseen ja jos viranomaisen on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta kansainvälisen suojelun tarpeen osalta. UlkomL 98 § 3 momentti.

¹⁷⁸ Palautuskieltoa on arvioitu myös esimerkiksi tapauksissa KHO 2013:113, KHO 2016:193–194 ja KHO 2017:99.

kohtelua. Tapauksessa KHO 2009:22 tuomioistuin katsoi, että turvapaikanhakija voitiin palauttaa Kreikkaan, vaikka Kreikan turvapaikkamenettelyssä oli ilmennyt vakavia puutteita. Palauttaminen ei kuitenkaan merkinnyt ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa asetettujen vaatimusten loukkaamista. Tapauksessa KHO oli kieltänyt käännättämisen täytäntöönpanon, vaikka hakijan valitus hylättiin ja hänen tuli poistua maasta. Täytäntöönpanokiellon antaminen ei siten ole edellytys eikä toisaalta enne valituslupahakemuksen ja valituksen menestymiselle.

4.3.2 Näkökulmana ylimääräinen muutoksenhaku

Palautuskiellon merkittävyyttä voi tarkastella myös ylimääräistä muutoksenhakua koskevissa asioissa. Ylimääräisen muutoksenhaun tarkoituksena on käsitellä ja uudelleenarvioida jo ratkaistu hallintoasia.¹⁷⁹ Ylimääräisen muutoksenhaun keinot on tärkeä erottaa normaalista hallintoprosessista. Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat kantelu, menetetyt määräajan palauttaminen sekä purku, joista säädetään hallintolainkäyttölain 11 luvussa. Tässä kappaleessa keskitytään edellä mainituista kahteen jälkimmäiseen ulkomalaisoikeuden ja erityisesti palautuskiellon näkökulmasta. Täytäntöönpanoa koskevasta määräyksestä ylimääräisessä muutoksenhaussa säädetään hallintolainkäyttölaisissa, jonka 66 §:n mukaan täytäntöönpanoa koskeva määräys voidaan ylimääräisestä muutoksenhakua käsiteltäessä antaa samalla tavalla kuin normaalissa 32 §:n mukaisessa valitusprosessissa. Täten myös ylimääräistä muutoksenhakua koskevassa asiassa määräys voidaan antaa varsin vapaasti.

Hallintolainkäyttölain 61 §:n 2 ja 3 kohtien mukaan menetetty määräaika voidaan palauttaa sille, joka laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn vuoksi ei ole voinut määräajassa hakea muutosta päätökseen tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen hallintomenettelyssä tai hallintolainkäyttömenettelyssä. Menetettyä määräaika voidaan hakea esimerkiksi valituksen tekemiselle hallinto-oikeuteen tai valitusluvan hakemiselle korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Menetetyn määräajan palauttamisen tarkoituksena on mahdollistaa joustavuutta tilanteissa, joissa määräajan noudattaminen johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen.¹⁸⁰ Maastapoistamista koskevissa asioissa kohtuuton lopputulos voi olla juuri palautuskiellon rikkominen, jolla voi olla hakijalle peruuttamatonta vahinkoa.

¹⁷⁹ Mäenpää 2007, 597.

¹⁸⁰ Mäenpää 2007, 612.

Ulkomaalaisasioissa menetetyt määräajan palauttamista on kansallisessa oikeuskäytännössä tuoreeltaan tarkasteltu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuissa 2016:205 ja 2016:206.¹⁸¹ Molemmissa tapauksissa oli kyse turvapaikanhakijan asiamiehen virheestä toimittaa valitus Maahanmuuttoviraston turvapaikkaa koskevasta päätöksestä hallinto-oikeuteen. Kummassakin tapauksessa hakija oli ollut Suomessa vain vähän aikaa ja täten vailla suomalaisen yhteiskunnan tuntemusta sekä suomen kielen taitoa. Turvapaikanhakijat olivat uskoneet valituksen tekemisen edellä mainituista syistä heidän avustajille, joka toisessa tapauksessa oli asianajaja ja toisessa luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Mainituista tapauksista ensimmäisessä avustaja oli toimittanut valituksen hallinto-oikeuteen myöhässä, jolloin tuomioistuin oli jättänyt valituksen tutkimatta. Toisessa tapauksessa avustaja oli laiminlyönyt valituksen laatimista ja todennut päämiehelleen valitusajan mentyä umpeen, ettei ollut sovitusta huolimatta toimittanut valitusta tuomioistuimeen. Molemmissa tapauksissa korkein hallinto-oikeus oli ensin kieltänyt maasta poistamisen täytäntöönpanon, kunnes aikanaan hyväksyi hakemukset ja palautti määräajan valituksen tekemiselle hallinto-oikeuteen, vaikka päätöksissä todetaan, että pääsääntöisesti vastuu valituksen toimittamisesta on valittajalla itsellään. Kummassakin tapauksessa KHO kielsi maastapoistamisen täytäntöönpanon sen päätöksen antamisen jälkeen siihen saakka, että 30 päivän määräaika tiedoksisaannista valituksen tekemiselle hallinto-oikeuteen on kulunut. Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstä muun muassa sillä, että ratkaisulla on turvapaikanhakijalle hyvin merkittävä vaikutus ja Maahanmuuttoviraston päätöksellä hakija voidaan poistaa Suomesta ja palauttaa kotimaahansa. Tällöin hakijan kannalta asiaan liittyy olennaisesti ehdottoman palautuskiellon noudattaminen.¹⁸² Nämä päätökset vahvistavat näkemystä siitä, että turvapaikanhakijoilla on korostunut oikeusturvan tarve. Molempien päätösten perusteluissa oli viitattu perustuslain 21 §:ään.

Purusta, sen hakemisesta sekä rajoittamisesta säädetään hallintolainkäyttölain 63, 64 ja 64 a §:issä. Puruhakemuksen käsittelyyn ottamisella jo lainvoiman saanut päätös avataan uudestaan käsittelylle. Oikeudelliset edellytykset lainvoiman saaneen päätöksen avaamiselle ovat varsin tiukat, sillä ratkaistun asian avaaminen merkitsee poikkeusta oikeusvarmuuden periaatteesta.¹⁸³ Hallintolainkäyttölain 63 §:n mukaan päätös voidaan

¹⁸¹ Vuosikirjapäätöksillä tehtiin menetetyt määräajan palauttamista koskeva linjamuutos, kun käytäntöä verrataan aikaisempiin sitä koskeviin päätöksiin. Linjamuutos koskee kuitenkin vain tiettyjä tilanteita, jotka vuosikirjapäätöksissä oli käsillä.

¹⁸² Palautuskieltoa koskevasta säädöksistä päätösten perusteluissa olivat PL 21 § sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla.

¹⁸³ Mäenpää 2007, 597.

purkaa, jos siinä on tapahtunut menettelyvirhe, päätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen sekä uusi selvitys, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen. Uuden selvityksen perusteella tehtävä purku edellyttää, että sen aikana esittämättä jättäminen ei ole johtunut hakijasta.

Kolmantena palautuskiellon merkittävyyttä voidaan pohtia ylimääräistä muutoksenhakua koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa 2011:98, jossa oli kysymys purkuhakemuksen tutkimisesta. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitetussa purkuhakemuksessa vaadittiin hallinto-oikeuden hylkäävän välipäätöksen purkua, koska käännättämispäätöksen täytäntöönpano kesken valituksen käsittelyä hallinto-oikeudessa jättäisi valituksen vaille tosiasiallista merkitystä.¹⁸⁴ Korkein hallinto-oikeus jätti purkuhakemuksen tutkimatta, mutta vuosikirjapäätöksen perusteluista ilmenee erittäin mielenkiintoista oikeudellista arviointia koskien täytäntöönpanoa.¹⁸⁵ KHO:n enemmistö ei tutkinut purkuhakemusta, mutta vähemmistö oli sitä mieltä, että se olisi tullut tutkia. KHO päätyi kuitenkin siihen, ettei se tutki purkuhakemusta ja perusteli ratkaisuaan vedoten muun muassa täytäntöönpanevan viranomaisen harkintavaltaan, jonka tulee ottaa huomioon palautuskiellon vaikutus omassa toiminnassaan.¹⁸⁶ Voidaankin päätellä, että purku on myös maastapoistamista koskevissa asioissa tarkoitettu todella erityisiin tilanteisiin.

4.4 Perhe-elämän suoja

Ulkomaalaista koskevassa maastapoistamisharkinnassa joudutaan usein punnitsemaan maastapoistamista vastaan ja sen puolesta puhuvia seikkoja.¹⁸⁷ Yksi erityisen tärkeä huomioitava seikka on perhe-elämän suoja, jota tässä kappaleessa käydään läpi yleisellä tasolla. Perhe-elämän suojaaminen on valtiolle kuuluva oikeudellinen velvoite suojata perheiden koskemattomuutta sekä yhtenäisyyttä mahdollisimman pitkälle¹⁸⁸. Pellonpään ym.

¹⁸⁴ Hallinto-oikeudelle tehty maastapoistamista koskeva täytäntöönpanokieltihakemus oli hylätty välipäätöksellä. Välipäätökseen ei voi erikseen hakea muutosta säännöllisessä muutoksenhaussa, joten ainoa keino oli hakea siihen purkua ylimääräisessä muutoksenhaussa.

¹⁸⁵ Korkein hallinto-oikeus viittaa päätöksessään ulkomaalaislain 199 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan hylätystä täytäntöönpanokieltihakemuksesta voidaan hakea muutosta vain hallinto-oikeuden tehtyä päätöksen itse pääasiassa, joka tässä tapauksessa oli hallinto-oikeudessa vielä vireillä, kun purkuhakemus toimitettiin KHO:lle.

¹⁸⁶ Mielenkiintoista huomiota tapaukseen luo se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kesken Suomessa olleen prosessin ilmoittanut Suomelle, ettei muutoksenhakijaa tulisi käännättää kotimaahansa Venäjälle hakemuksen ollessa EIT:ssa vireillä.

¹⁸⁷ Ks. lisää pro et contra -argumentaatiosta esim. Virolainen & Martikainen 2010 s. 60–63.

¹⁸⁸ Aer 2016, 124.

mukaan EIS:n perhe-elämän suojan osalta voidaan oikeuskäytännössä erottaa kaksi pääasiallista tapausryhmää: 1) lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten asemaa koskevat kysymykset sekä 2) ulkomaalaisoikeudellisten toimien vaikutus perhe-elämän nauttiman suojan kannalta.¹⁸⁹ Perhe-elämän suoja ei ole ehdoton, toisin kuin palautuskielto, eikä siitä myöskään johdu valtioille ehdottomia velvollisuuksia. ”Perhe-elämän suoja määritellään yleisenä arvolausekkeena, eikä sitä ihmisoikeussopimuksissa konkretisoida erikseen maahanmuuttoa koskevinä sääntöinä. Ihmisoikeutena vahvistettu perhe-elämän suoja otetaan huomioon oikeusperiaatteena oikeudellisissa punnintatilanteissa. Perhe-elämän suoja eroaa siten olennaisesti kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kiellon sisältävästä ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta, joka on luonteeltaan ehdoton ja johon ei sovelleta suhteellisuusperiaatteen mukaista punnintaa.”¹⁹⁰

Perhe-elämän suojasta puhuttaessa on tärkeää määritellä, keitä perheeseen kuuluu. Peltonpään ym. mukaan EIS:n 8 artiklan tarkoittamassa mielessä *de jure* -perhe käsittää vanhemmat ja lapset.¹⁹¹ Myös aviopari on perhe sekä lapsen ja isovanhempien välillä voi olla sopimusmääräyksen soveltamisalaan kuuluvaa perhe-elämää. Näissä on kyse niin sanotusta suppean käsityksen perheestä. Perhe-elämästä puhuttaessa keskeistä onkin *de facto* perheyhteys.¹⁹² Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut perheen käsitettä oikeuskäytännössään laajemmin. Perhe-elämän suoja voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun yhden perheenjäsenen on katsottu syyllistyneen Suomessa rikokseen ja häntä ollaan karkottamassa kotimaahansa. Tällöin päätöstä tehdessä tulee ottaa huomioon Suomeen jäävät aviopuoliso sekä lapset. Perhe-elämän arviointi voi tapahtua myös, mikäli perhettä ollaan yhdistämässä oleskeluluvalla. Tällöin vähintään yhdellä perheenjäsenistä on oleskelulupa Suomessa ja hakijat perhesiteen perusteella pyrkivät saamaan ulkomaalaiset perheenjäsenet Suomeen.

¹⁸⁹ 2012, 670.

¹⁹⁰ Aer 2016, 125.

¹⁹¹ 2012, 670–671.

¹⁹² Esimerkiksi EIT:n tuomioissa Kroon ym. v. Alankomaat (1994), Nasri v. Ranska (1995) sekä Slivenko v. Latvia (2003) perhe-elämän on katsottu olevan laajempi kuin yllämainitut tilanteet.

Perhe elämän suoja on turvattu monissa kansainvälisissä sopimuksissa kuten YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa, joka on vuodelta 1948¹⁹³, sekä KP-sopimuksessa¹⁹⁴. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla koskee perhe-elämän suojaa¹⁹⁵:

1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.
2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

EIS 8(2) artiklassa on mainittu tilanteita, joissa perhe-elämän suojasta voidaan poiketa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännöllään määritellyt näitä poikkeavuuksia, sillä etenkin ”kansallinen ja yleinen turvallisuus” sekä ”terveyden tai moraalisen suojaaminen” jättävät sellaisenaan varsin paljon tulkinnanvaraa.¹⁹⁶ Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on harvoin päädytty siihen, että perhe-elämän suoja on rikottu, kun oleskelulupaa ei ole myönnetty. Aer toteaa, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on harvoin päädytty siihen, että oleskelulupaa myöntämättä jättäessä perhe-elämän suojaa olisi rikottu.¹⁹⁷ Yhteistä sellaisille tapauksille on se, että vanhemmat ja lapset ovat asuneet eri maissa. Ratkaisuissa keskeistä on ollut sen arvioiminen, onko perheen yhdistäminen vanhempien oleskelumaassa ainoa vaihtoehto vai olisiko sinänsä mahdollista, että vanhemmat palaisivat kotimaahansa elämään lapsensa kanssa.¹⁹⁸

¹⁹³ YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 12 artikla: Älköön mielivaltaisesti puututtako kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon älköönkä loukattako kenenkään kunniaa ja mainetta. Jokaisella on oikeus lain suojaan sellaista puuttumista tai loukkausta vastaan.”

¹⁹⁴ Sopimuksen 17 artiklan mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä. Jokaisella on oikeus lain suojaan tällaista puuttumista tai tällaisia hyökkäyksiä vastaan.

¹⁹⁵ Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan (C 362/391, 26.10.2012) 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

¹⁹⁶ Ks. tarkemmin työn kohta Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.

¹⁹⁷ 2016, 126.

¹⁹⁸ Aer 2016, 126.

4.5 Lapsen etu

Perhe-elämän suojan lisäksi lapsen etu on erittäin tärkeä huomioonotettava periaate, joka voi liittyä ulkomaalaisen maastapoistamiseen. Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus (LOS, SopS 59–60/1991) on tiettävästi kaikkein vaikuttavin sekä merkittävin instrumentti lasten ihmisoikeuksien takaamiseksi.¹⁹⁹ LOS lienee olevan yksi maailman kaikkein laajimmin ratifioiduista yleissopimuksista, sillä ainoastaan Yhdysvallat ei ole sitä ratifioinut. Ratifiointien määrää voidaankin pitää erinomaisena saavutuksena ja se kuvastaa sitä, kuinka lasten oikeuksia pidetään globaalisti tärkeinä kulttuurillisista ja taloudellisista eroavaisuuksista huolimatta.²⁰⁰ Lapsen oikeuksien sopimuksen johdannossa todetaan, että perheellä, joka on yhteiskunnan perusr ryhmä ja sen kaikkien jäsenten ja erityisesti lasten hyvinvoinnin ja kasvun luonnollinen ympäristö, on oikeus saada tarvittavaa suojelua ja apua niin että se pystyy täydellisesti hoitamaan velvollisuutensa yhteiskunnassa. Sopimuksessa lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapsen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin (LOS 1 artikla). Vuonna 2016 Maahanmuuttovirasto antoi yhteensä 1 768 turvapaikkapäätöstä koskien yksintullutta alaikäistä turvapaikanhakijaa. Yksintulleiden alaikäisten voidaan jo ikänsä puolesta katsoa olevan haavoittuvassa asemassa.

LOS 3(1) artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.²⁰¹ Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklassa säädetään lapsen oikeuksista sekä lapsen edun huomioon ottamisesta lasta koskevassa päätöksenteossa. Lapsen etu on sisällytetty myös ulkomaalaislain 6 §:ään. Lapsen edun ja sen arvioimisen on tarkoitus olla päätöksentekijän keskiössä lasta koskevassa päätöksenteossa.²⁰² Lapsen etuun liittyy läheisesti esimerkiksi lapsen kuuleminen ja oman mielipiteen sekä tahdon merkitys. YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut

¹⁹⁹ Sopimus on hyväksytty 20.11.1989 YK:n yleiskokouksessa ja se on tullut voimaan 2.9.1990. Suomi on ratifioinut sopimuksen 20.6.199 ja se on tullut voimaan kuukausi ratifioinnin jälkeen.

²⁰⁰ UNICEF on YK:n alainen kansainvälinen järjestö, jonka toiminta perustuu lasten oikeuksien sopimukseen. Sopimusta valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea, jolta kuitenkin puuttuu tehokkaat valvontamekanismit, jos sitä verrataan esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimusta valvovaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.

²⁰¹ Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 10 §:n 2 momentin mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat alaikäistä, on ensisijaisesti otettava huomioon alaikäisen etu. Lapsen edusta on lisää esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) 4 §:ssä, jossa säädetään muun ohella lapsen etua arvioitaessa huomioon otettavista toimenpidevaihtoehdoista.

²⁰² HE 252/2006 vp., 117.

yleiskommentin LOS 3 artiklasta.²⁰³ Komitea on yleiskommentissaan painottanut lapsen edun (3 artikla) ja osallisuuden (12 artikla) välistä yhteyttä.²⁰⁴ Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. LOS 16 artiklassa kielletään mielivaltainen tai laitton puuttuminen lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon. LOS 9(1) artiklassa kielletään lapsen tahdonvastainen erottaminen hänen vanhemmistaan paitsi erityistilanteissa. LOS 10 artikla koskee perheen yhdistämistä. Sen mukaan perheen jälleen yhdistämistä on käsiteltävä myönteisesti, humanisesti sekä kiireellisesti. LOS 12 artiklassa säädetään lapsen tilaisuudesta ilmaista omat näkemyksensä ja niiden huomioon ottamisesta.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan 2017:81 palauttanut turvapaikka-asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi, koska Suomeen yhdessä vanhempansa kanssa tulleelle 13-vuotiaalle turvapaikanhakijalle ei oltu varattu tilaisuutta tulla kuulluksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemiseen johtaneista syistä. KHO katsoi, ettei lapsen mielipiteitä ei ollut selvitetty eikä otettu huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Vuosikirjaratkaisussaan korkein hallinto-oikeus viittasi muun ohella YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen sekä komitean yleiskommentteihin. Tapauksessa KHO 2014:51 korkein hallinto-oikeus katsoi, että toimeentuloedellytyksestä voitiin poiketa lapsen etuun liittyviin syihin vedoten.²⁰⁵

4.6 Poliisi täytäntöönpanoviranomaisena ja viranomaisen harkintavalta

Ulkomaalaislain 151 §:n mukaan maastapoistamisen täytäntöönpaneuvina viranomaisina toimivat poliisi sekä rajatarkastusviranomaiset. Edellä mainittujen viranomaisten vastuunjako ei ole säädetty tarkemmin. Täytäntöönpaneuvana viranomaisena toimii kuitenkin pääasiassa poliisi. Mikäli ulkomaalainen ei poistu maasta vapaaehtoisesti²⁰⁶, huolehtii poliisi maastapoistamisen täytäntöönpanosta sen yleistuomivaltansa perusteella. Poliisilla

²⁰³ Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro. 14 (2013).

²⁰⁴ Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro. 14, kohta 43.

²⁰⁵ Ks. lisää lapsen edusta ulkomaalaisasioita koskevassa oikeuskäytännössä esim. KHO 2014:24, KHO 2014:50, KHO 2016:75, KHO 2017:137, KHO 2017:172 sekä KHO 2017:173.

²⁰⁶ Lähtökohtaisesti maastapoistamispäätöksen saaneelle ulkomaalaiselle jaetaan tietoa vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta ja siitä kiinnostuneet on pyritty ohjata käyttämään kansainvälisen siirtolaisuusjärjestö IOM:n (International Organization for Migration) vapaaehtoiseen paluun liittyviä palveluita (HE 208/2010). Vapaaehtoisesta paluusta säädetään erikseen ulkomaalaislain 147 a §:ssä.

on lisäksi tarpeelliset pakkokeinot maastapoistamisen toteuttamiseen.²⁰⁷ Poliisin ei ole tarve ryhtyä maastapoistamista koskeviin toimenpiteisiin, jos ulkomaalainen poistuu maasta vapaaehtoisesti.

Maastapoistamista koskevat päätökset ovat valituslupaa haettaessa täytäntöönpanokelpoisia, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää (UlkomL 200 § 1 momentti). Viranomaiset voivat siis lähtökohtaisesti poistaa ulkomaalaisen maasta, mikäli KHO ei toisin määrää. Tätä asetelmaa voidaan pitää haasteellisena. Korkein hallinto-oikeus voi siellä vireillä olevassa asiassa kieltää maastapoistamisen täytäntöönpanon missä tahansa asian käsittelyn vaiheessa – myös, jos täytäntöönpanon kieltämistä ei ole haettu, jolloin se kielletään tarvittaessa viran puolesta (*ex officio*).²⁰⁸ Hallituksen esityksellä (208/2010 vp.) on pyritty täsmentämään poliisin toimintaa maastapoistamispäätöstä täytäntöönpannassa. Esityksen mukaan, jos poliisilla on tiedossa, että asiassa on haettu täytäntöönpanon kieltämistä korkeimmalta hallinto-oikeudelta, tulee poliisin tiedustella tuomioistuimelta, *onko se aikeissa* kieltää päätöksen täytäntöönpanon.²⁰⁹ Täytäntöönpanokieltihakemus saatetaan poliisin tietoon kirjaamisen yhteydessä, jolloin siitä lähetetään käyttöliittymän kautta vireilletuloilmoitus UMA-tietojärjestelmään.²¹⁰ Poliisin tiedusteluun annettava vastaus riippuu asian sen hetkisestä tilanteesta. Jos täytäntöönpano on kielletty, lähetetään välipäätös tiedoksi muutoksenhakijan lisäksi myös poliisille. Poliisin tiedustelun tarkoitusperää – onko tuomioistuin aikeissa kieltää täytäntöönpanon – voidaan perustellusti pitää ongelmallisena. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei välttämättä tiedustelun sillä hetkellä ole aikeita kieltää maastapoistamisen täytäntöönpanoa, mutta peruste kiellon antamiseen voi tulla myöhemmin tiedustelun jälkeen. Syy tähän voi olla muutos yhtäältä kohdemaan tai toisaalta muutoksenhakijan tilanteesta tai olosuhteissa.

Maastapoistamisessa on otettava huomioon viime kädessä täytäntöönpanoviranomaisen harkintavalta, josta säädetään hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentissa. Sen mukaan täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi.

²⁰⁷ Aer 2016, 297. Ks. myös esim. HE 208/2010.

²⁰⁸ Poikkeuksena ulkomaalaislain 198 b §:n mukaiset turvapaikka-asiat, joissa tiettyjen edellytysten täyttyessä korkeimman hallinto-oikeuden on annettava välipäätös tietyn aikarajan puitteissa. Tällöinkin on syytä huomata, että vaikka annettava välipäätös olisi muutoksenhakijan kannalta negatiivinen, voi KHO myöhemmin kieltää täytäntöönpanon.

²⁰⁹ HE 208/2010 vp., 6.

²¹⁰ Ks. laki ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997), jossa säädetään esimerkiksi rekisterin tarkoituksesta sekä sen ylläpitäjistä.

Hallituksen esityksessä koskien ulkomaalaislain 200 §:n 2 momenttia todetaan, että palautuskielto koskee myös maasta poistamista täytäntöön panevaa viranomaista, jolla on viime kädessä harkintavalta maastapoistamiseen.²¹¹ Vaikka korkein hallinto-oikeus ei kieltäisi täytäntöönpanoa, voi poliisi täytäntöönpanevana viranomaisena silti olla poistamatta henkilöä maasta. Tämä on poliisin velvollisuus, jos maastapoistaminen rikkoisi esimerkiksi palautuskieltoa. Vaikka korkein hallinto-oikeus ei olisi kieltänyt täytäntöönpanoa, sitä ei tule tulkita siten, että se olisi poliisille lupa poistaa henkilö maasta. KHO ei anna lupaa maastapoistamiselle, vaan tarvittaessa se kielletään. Poliisilla voi lisäksi olla tietoa, jota KHO:lla ei ole käytettävissään. Tällaisena tietona voidaan pitää esimerkiksi sitä, jos muutoksenhakija olisi välittömän sairaalahoidon tarpeessa sillä hetkellä, kun häntä ryhdyttäisiin kuljettamaan kohti lentokonetta. Välitöntä sairaalahoidoa voi olla esimerkiksi sairaskohtaus tai ennenaikaisen synnytyksen käynnistyminen.²¹² Myös muutos kohdemaan olosuhteissa voi, ja tarvittaessa sen tulee, vaikuttaa poliisin toimintaan.²¹³ Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan sisäministeriölle, että poliisiviranomaisella ei useinkaan ole edellytyksiä kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen perusteelliseen arviointiin²¹⁴. KHO:n antamassa lausunnossa mainitaan erityisesti ehdoton palautuskielto. Hallituksen esityksessä todetaan, että maastapoistamisen täytäntöönpanoa suorittava poliisi voisi tarvittaessa kehottaa asianosaista hakemaan kansainvälistä suojelua uudesta, jolloin Maahanmuuttovirasto pystyisi selvittämään asiaa.²¹⁵ Tämä asetelma luonee haasteita myös poliisille.

²¹¹ HE 28/2003 vp., 238.

²¹² Tällöin on erityisen tärkeää, että korkeimmalla hallinto-oikeudella on käytössään mahdollisimman ajan tasainen kuva hakijan sen hetkisistä olosuhteista. Ulkomaalaisen prosessi Maahanmuuttovirastossa sekä hallintotuomioistuinissa yhteensä saattaa kestää useamman vuoden, jolloin esimerkiksi tieto kesken prosessin alkaneesta raskaudesta voi olla viranomaisten tietämättömissä, vaikka se saattaisi olla täytäntöönpanokieltoarvioinnissa keskeisesti vaikuttava tekijä.

²¹³ Esimerkkinä voidaan pitää tilannetta, jossa palautuslento olisi suunnattu alueelle, joka on voimakkaan aseellisen konfliktin keskellä.

²¹⁴ Korkein hallinto-oikeus 2017, 3. Sisäministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta, jossa muun ohella ehdotetaan, että tietyin perustein tehty karkotuspäätös voitaisiin panna täytäntöön 30 päivän kuluttua päätöksen tiedoksisaannista, jos hallinto-oikeus ei karkottamista kieltäisi. Lausunnossaan KHO on varsin pitkälti tyrmännyt tämän ehdotuksen.

²¹⁵ HE 28/2003 vp., 238.

5 TÄYTÄNTÖÖNPANOKIELTOHAKEMUKSEN KÄSITTELY KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA

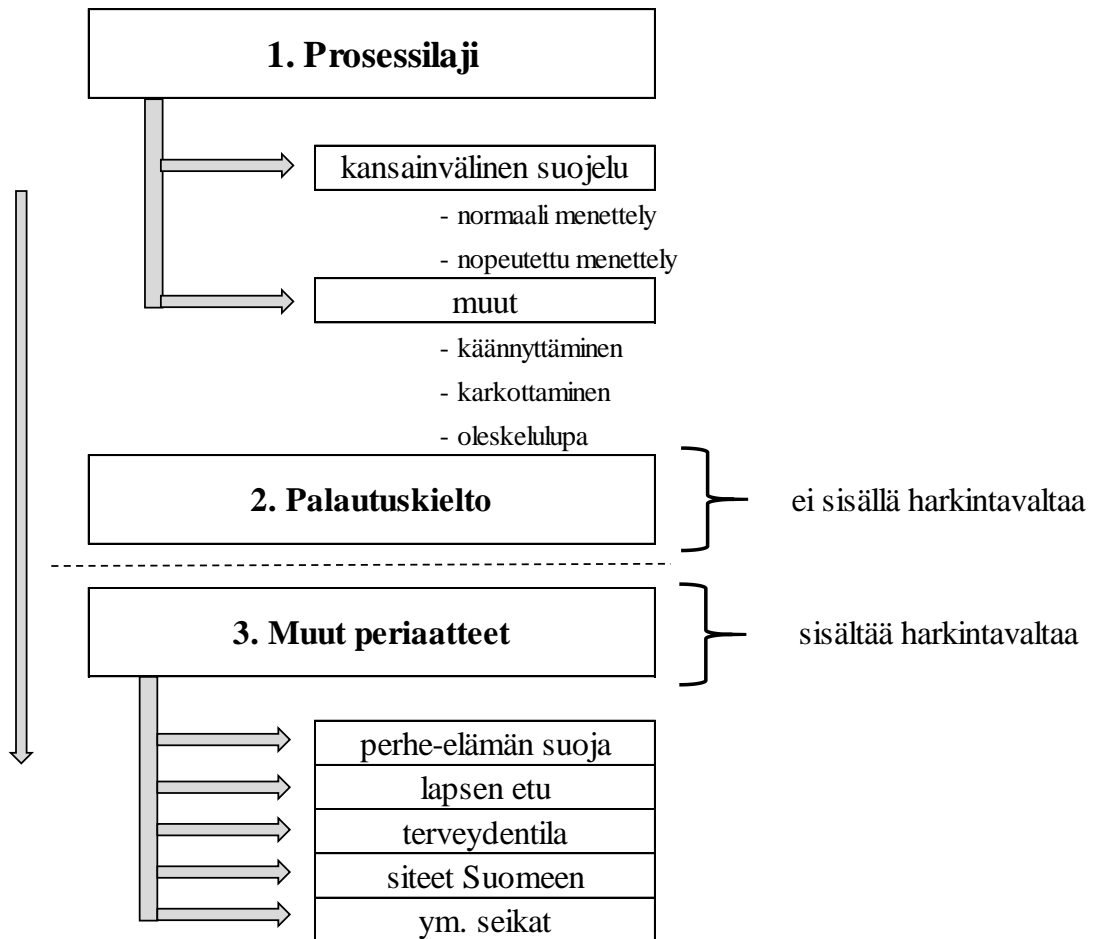
5.1 Yleisesti

Tässä luvussa keskitytään täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa sekä arvioidaan täytäntöönpanokieltopäätöksen tekemistä ja tekemisen perusteita. On syytä painottaa, että jokaisessa ulkomaalaisasiassa käytetään tapauskohtaista harkintaa, eikä tiettyä rutiininomaista tai säännönmukaista kaavaa täytäntöönpanon kieltämiseksi ole. Täytäntöönpanokieltohakemus toimitetaan usein valituskirjelmässä valituslupahakemuksen ja valituksen yhteydessä. Pyyntö maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämiseksi voidaan toimittaa myös jälkikäteen asian ollessa vireillä. Korkein hallinto-oikeus voi tarvittaessa kieltää täytäntöönpanon myös viran puolesta. Täytäntöönpanokielto voi koskea myös ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä lähinnä purkuhakemusta sekä menetetyn määräajan palauttamista.

Maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämisen arviointia voidaan pitää kahtia haarautuvana, joista toinen haara sisältää kolme vaihetta. Seuraavassa esitellään nämä kolme vaihetta. Ensimmäiseksi tulee tunnistaa prosessilaji – onko kyse kansainvälisestä suojelusta, käännyttämisestä, karkottamisesta vai oleskeluluvasta muulla perusteella, jossa on samalla päätetty maastapoistamisesta. Kansainvälisen suojelun kohdalla tulee erityisesti huomioida se, kummasta asiaryhmästä ja täten menettelystä on kyse (normaali vai nopeutettu käsittely). Prosessilajin tunnistamisen jälkeen tulee arvioida palautuskieltoa. Palautuskielto on ehdoton – se ei sisällä harkintavaltaa eikä siitä voida poiketa. Jos asiassa kielletään täytäntöönpano sen perusteella, että maastapoistaminen voisi rikkoa palautuskieltoa, ei muun perusteen arvioiminen ole tämän jälkeen enää tarpeen. Jos palauttaminen ei rikkoisi maastapoistamista, on täytäntöönpanokieltoa arvioitava muilla mahdollisesti esiin tulevilla periaatteilla. Näitä periaatteita ovat esimerkiksi perhe-elämän suoja, lapsen etu, terveydentila sekä Suomeen syntyneet siteet. Muut periaatteet sisältävät harkintavaltaa ja arviointiin vaikuttaa myös esimerkiksi suhteellisuusperiaate. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon maastapoistamisen puolesta sekä vastaan puhuvat seikat. Jos maastapoistaminen voisi rikkoa esimerkiksi lapsen etua tai perhe-elämän suojaa, tulisi täytäntöönpano kieltää siihen saakka, että asia on tutkittu. Tutkimisen jälkeen voidaan todeta, rik-

kooko maastapoistaminen edellä mainittuja perusteita vai ei. Alla oleva esimerkinomainen kaavio (kuvio 5) havainnollistaa edellä kuvattua kolmea vaihetta. Sitä ei voida kuitenkaan pitää säännönmukaisena polkuna täytäntöönpanokieltoa koskevassa arvioinnissa, sillä kieltäminen perustuu aina tuomioistuimen kokonaisharkintaan.

Täytäntöönpanokiellon arvioinnin kolme vaihetta



KUVIO 5. Esimerkki täytäntöönpanokiellon arvioinnin kolmesta vaiheesta.

Täytäntöönpano voidaan kieltää myös muilla esille tulleilla perusteilla, kuin mitä edellä osoitettu kuvio selventää. Edellä oleva kuvio sisältää tyypillisiä periaatteita täytäntöönpanon kieltämistä koskevassa arvioinnissa. Esitellystä kuvioista poikkeava peruste täytäntöönpanon kieltävään päätökseen voi olla esimerkiksi se, että KHO katsoo hallinto-oikeuden päätöksen olevan virheellinen, mistä syystä täytäntöönpano on syytä kieltää. Hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan valituslupa tulee myöntää ilmeisen virheen vuoksi. Ulkomaalaislain valituslupaperusteet eivät hallintolainkäyttölaista poike-

ten sisällä asiassa tapahtunutta ilmeistä virhettä. Aer toteaa, ettei ulkomaalaislain suppeammista valituslupaperusteista ole kuitenkaan syytä tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä, sillä valitusluvan myöntämisessä arvioidaan tarve ylimmän tuomioistuimen antamalle ratkaisulle.²¹⁶ ”Muu erityisen painava syy -käsitettä ei ole syytä tulkita erityisen rajoittavasti, vaan oikeusturvan varmistaminen edellyttää, että käsite kattaa myös mahdollisuuden myöntää lupa asian käsittelyssä tapahtuneen virheen vuoksi (purkuperuste)”.²¹⁷ Esimerkiksi asiassa tapahtuneen virheen vuoksi annettava täytäntöönpanon kieltävä päätös ei täten välttämättä liity esimerkiksi palautuskieltoon tai hakijan Suomeen syntyneisiin siteisiin. Täytäntöönpano voidaan kieltää tällöin esimerkiksi siitä syystä, että hallinto-oikeuden kumoavan päätöksen tekemiselle halutaan varata riittävästi aikaa ilman, että on vaara hakijan maastapoistamiselle. Edellä mainitut tilanteet sisältyvät kokonaisuudessaan huomioon otettaviin seikkoihin.

5.2 Valituslupajärjestelmä

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole voimassa yleistä valituslupajärjestelmää, eikä korkein hallinto-oikeus ole samalla tavalla ennakkopäätöstuomioistuin kuin korkein oikeus. Tietyissä asiaryhmissä ja yksittäisissä asioissa asianosaisen on kuitenkin ensin saatava korkeimman hallinto-oikeuden myöntämä valituslupa.²¹⁸ Kaikki ulkomaalaisasiat ovat korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusluvanvaraisia.²¹⁹ Ulkomaalaisasioiden valitusluvan myöntämisen perusteista säädetään ulkomaalaislain 196 §:n 4 momentissa. Sen mukaan valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Valituslupa voidaan täten myöntää joko prejudikaattiperusteella tai muun erityisen painavan syyn perusteella.

²¹⁶ 2016, 338.

²¹⁷ Aer 2016, 338.

²¹⁸ Virolainen & Martikainen 2010, 196.

²¹⁹ Ulkomaalaislaissa tarkoitettuun hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. UlkomL 196 § 1 momentti. Valituslupasääntelyllä halutaan muun ohella nopeuttaa lopullisten ratkaisujen saamista ja keskittää KHO:n päätöksentekoa tapauksiin, joissa ylimmän oikeusasteen ratkaisun saaminen on erityisen tärkeää. HE 32/2016 vp., 7.

Hallintolainkäyttölain 13 §:ssä säädetyt valituslupaperusteet poikkeavat hieman ulkomaalaislain säännöksistä.²²⁰ Ulkomaalaisasioissa valitusluvan myöntämistä arvioidaan ennen muuta siltä kannalta, onko ylimmän tuomioistuimen ratkaisu tarpeen antaa. ”Tässä harkinnassa on merkitystä paitsi oikeuskäytännön ohjaamiseen liittyvillä näkökohdilla niin myös yksilön oikeusturvalla, jonka merkitys varsinkin turvapaikka-asioissa on erityisen korostunut.”²²¹ Koska ulkomaalaisasiat ovat korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusluvanvaraisia, on KHO:n rooli korostuneesti oikeuskäytännön luominen antamalla vuosikirjaratkaisuita.²²² Prejudikaatit kuuluvat heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin, koska niillä ei ole ehdotonta oikeudellista sitovuutta. Tosiasiassa prejudikaateilla voi olla käytännössä merkittävä sitovuus, joka ilmenee ennakkopäätösten seuraamisena ja noudattamisena lainkäytössä.²²³ Ulkomaalaisasioissa KHO:n vuosikirjaratkaisuja seuraa esimerkiksi Maahanmuuttovirasto ja hallinto-oikeudet sekä muutoksenhakijat avustajineen. Korkein hallinto-oikeus puolestaan seuraa EIT:n sekä EUT:n antamia päätöksiä. Prejudikaattiperusteen lisäksi valituslupia myönnetään siitä syystä, että asiassa on tapahtunut olosuhteiden muutoksia tai asiassa on toimitettu uutta selvitystä, joka on välttämätöntä ottaa huomioon. Näiden lisäksi esimerkiksi suullisen käsittelyn toimittamatta jättäminen hallinto-oikeudessa voi olla menettelyvirhe ja se saattaa riittää perusteeksi valitusluvan myöntämiseen.²²⁴ Vaikka vuosikirjaratkaisuihin ei välttämättä saa suoraa vastausta käsillä olevaan kysymykseen, voi ratkaisun perusteluista saada huomattavaa apua päätöksen tekemiseen. Ulkomaalaisasioissa kohdemaan tilanteet elävät lähes päivittäin ja tietty vuosikirjaratkaisussa tehty arvio maan sen hetkisestä tilanteesta on vanhentunutta. Tällöin korkeimman hallinto-oikeuden perustelut sekä se, kuinka saatavilla olevaa tietoa tulee tulkita ja noudattaa nousevat tarkastelun kohteeksi. Korkein hallinto-oikeus ei vuosikirjaratkaisuisaan korosta maan sen hetkistä tilannetta eikä täten luo maatietaa, vaan päätöksillään ennemminkin ohjaa sitä, kuinka saatavilla olevaa maatietaa tulee soveltaa.

Täytäntöönpanokieltopäätöksen antamisella tai antamatta jättämisellä ei ole automaattista vaikutusta valitusluvan myöntämiseen. Täytäntöönpanokieltopäätös voidaan antaa,

²²⁰ Hallintolainkäyttölain 13 §:n mukaan valituslupa myönnetään, jos 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aiheutta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

²²¹ Aer 2016, 338.

²²² Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin toimivat niin sanottuina ennakkopäätöstuomioistuimina, joiden ratkaisukäytäntöä kansalliset tuomioistuimet seuraavat.

²²³ Virolainen & Martikainen 2010, 49.

²²⁴ Aer 2016, 338.

myönnettiin valituslupa tai ei – se voidaan kummassakin tilanteessa myös jättää antamatta ja antamisen jälkeen peruuttaa. Vaikka täytäntöönpanokieltopäätös annettaisiin, ei se kuitenkaan sido korkeinta hallinto-oikeutta myöntämään valituslupa. Useissa korkeimman hallinto-oikeuden antamissa vuosikirjaratkaisuissa maastapoistamisen täytäntöönpano on kielletty välipäätöksellä. Jos KHO katsoo, että asiassa on mahdollisuudet prejudikaatin antamiseen, voidaan muutoksenhakijan oikeusturva taata käsittelyn ajan kieltämällä maastapoistamisen täytäntöönpano. Tällä saadaan tarvittaessa aikaa asian perusteellisempaan selvittämiseen selvitysvelvollisuuden perusteella. Muutoksenhakijan kannalta myönteisen välipäätöksen antaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että asian lopputulos olisi hänen kannaltaan positiivinen.

5.3 Uuden selvityksen merkitys

Hallintoprosessin ollessa vireillä asianosaiset sekä päätöksen tehnyt viranomaisena voivat esittää omia selvityksiään sekä täsmentäviä vaatimuksia.²²⁵ Valitusviranomaisen on hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.²²⁶ Esimerkiksi jos muutoksenhakijan toimittamassa valituskirjelmässä viitataan johonkin seikkaan, jota ei kuitenkaan ole siihen mennessä tarpeeksi selvitetty, voi tuomioistuimien pyytää hakijalta lisäselvitystä viitattuun selvitykseen liittyen. Asian selvittämisen tavoitteena on *aineellisen totuuden* saavuttaminen, mikä tarkoittaa, että asiassa pyritään saamaan mahdollisimman luotettava, sisällöllisesti täsmällinen ja riittävän kattava informaatio päätöksenteon kannalta merkityksellisistä seikoista.²²⁷ Lähtökohtaisesti asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, on liitettävä valituskirjelmään, ellei niitä ole toimitettu viranomaiselle jo aikaisemmin (HLL 25 § 1 momentti).²²⁸ Kor-

²²⁵ Mäenpää 2007, 355.

²²⁶ Myös ulkomaalaislain 7 §:ssä säädetään viranomaisen selvitysvelvollisuudesta.

²²⁷ Mäenpää 2007, 367.

²²⁸ Kansainvälistä suojelua koskevassa ratkaisussa KHO 2016:223 katsottiin, että valitus voitiin hallinto-oikeudessa jättää tutkimatta, koska täydennystä ei oltu hallinto-oikeuden pyynnöstä huolimatta toimitettu eikä myöskään sen jälkeen. Hallinto-oikeudelle toimitettu valitus ei ollut sisältänyt mitään yksilökohtaisia perusteluita vaatimusten tueksi eikä mitään sellaista, jonka perusteella hallinto-oikeus olisi voinut tutkia valituksen.

keimmalla hallinto-oikeudella on päätöstä tehdessään käytössä sekä Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden aikana kertyneet asiakirjat, sekä hakijan korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittama aineisto.

Hallintolainkäyttölain 27 §:n mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää vireillä olevassa asiassa ainoastaan sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Valittaja saa vaatia myös täytäntöönpanon kieltämistä tai tehdä muun sivuvaatimuksen. Valittaja saa hallintolainkäyttölain 28 §:n mukaan valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi. Jos muutoksenhakijan valitus on puutteellinen, on hänelle varattava tilaisuus täydentää sitä, jollei se ole tarpeetonta. Täydennykselle on varattava kohtuullinen määräaika. Kuten tässä työssä on aiemmin todettu, on vireillä olevissa ulkomaalaisasioissa selvitykset otettava huomioon, vaikka ne tulisi niille annettujen määräaikojen jälkeen.

Tuomioistuinvaiheessa esitetyn lisäselvityksen merkittävyyttä voidaan tarkastella kahden korkeimman hallinto-oikeuden antaman tuoreen vuosikirjaratkaisun kautta. Tapauksessa KHO 2017:148 irakilainen turvapaikanhakija oli hallinto-oikeudessa esittänyt uutena turvapaikkaperusteena seksuaalisen suuntautumisen. Valittaja kiisti Maahanmuuttoviraston järjestämässä turvapaikkapuhuttelussa olevansa homoseksuaali, vaikka hänelle toimitetussa uhkauskirjeessä oli tähän viitattu. Hallinto-oikeus piti kertomusta ristiriitaisena sekä kokonaisuutena arvioi sen olevan epäluotettava. Hallinto-oikeus hylkäsi 7.11.2016 antamallaan päätöksellä valittajan pyynnön suullisesta käsittelystä sekä valituksen Maahanmuuttoviraston päätöksestä.

Asiassa haettiin valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja vaadittuun maasta poistamisen täytäntöönpanon kieltämistä. Korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan, tutki asian sekä aikanaan 25.1.2017 antamallaan välipäätöksellä kielsi maasta poistamisen täytäntöönpanon. Korkeimman hallinto-oikeuden oli ratkaistava, onko valittajalla uuden turvapaikkaperusteiden vuoksi perustellusti aiheutta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainotuksi tai onko esitetty merkittäviä perusteita, että hän joutuisi siellä todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa. KHO:n oli tähän liittyen ratkaistava, missä tilanteissa turvapaikanhakijan uskottavuuden arviointi edellyttää suullisen käsittelyn toimittamista hallinto-oikeudessa, jos seksuaaliseen suuntautumiseen vedotaan kansainvälisen suojelun perusteena ensi keran vasta tuomioistuinvaiheessa eikä tuomioistuin palauta asiaa uudelleen käsiteltäväksi.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että turvapaikanhakijalta voidaan lähtökohtaisesti edellyttää kaikkia kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden esittämistä jo hakemusvaiheessa ja mikäli hakemuksen tueksi tuomioistuinvaiheessa esitetään uusia perusteita, arvioidaan niitä sekä niiden uskottavuutta tapauskohtaisesti. KHO toteaa vuosikirjassa lisäksi, että pelkkä väitteen esittäminen ei riitä. Sen tueksi on esitettävä omakohtaista selvitystä sekä asianmukainen syy sille, miksi tällaista merkityksellistä seikkaa ei ollut aikaisemmin nostettu esiin. Tässä tapauksessa oli esitetty perusteluja sille, miksi valittaja ei ollut tuonut homoseksuaalisuutta esiin aikaisemmin ja miksi hän oli kiistänyt asian. Lisäksi hän oli KHO:ssa täydentänyt kertomustaan omakohtaisilla tiedoilla.

Edellisessä tapauksessa korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn toimittamista varten ja sen jälkeen uudelleen ratkaistavaksi. Voidaan todeta, että tuomioistuinvaiheessa esitetyllä uudella turvapaikkaperusteella ja selvityksellä oli tämän asian käsittelyn kannalta suuri merkitys. Vaikka korkein hallinto-oikeus ei ottanut kantaa siihen, tuliko hakijalle myöntää kansainvälistä suojelua, velvoitti se hallinto-oikeutta selvittämään asiaa tarkemmin.

Turvapaikkaa koskevassa vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:81 oli kysymys sur place -tilanteesta.²²⁹ Tapauksessa Iranista Suomeen saapunut turvapaikanhakija oli hallinto-oikeudessa uutena seikkana ilmoittanut luopuneensa islamin uskosta. Hallinto-oikeus oli hylännyt valituksen ja katsonut, ettei asiassa ole todennäköistä, että valittajan islamin uskosta luopuminen olisi tullut Iranin viranomaisten tietoon ja että hän olisi sen vuoksi viranomaisten erityisen mielenkiinnon kohteena kotimaahan palatessaan. Asiassa on haettu valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joka on myöntänyt luvan ja tutkinut valituksen. Muutoksenhakija on esittänyt valituksensa täydennyksenä KHO:ssa uutena seikkana, että hän on saanut kristillisen kasteen ja on seurakunnan jäsen. Asiassa korkein hallinto-oikeus oli kieltänyt maastapoistamisen täytäntöönpanon ja antanut lopullisen päätöksensä noin puoli vuotta tämän jälkeen. KHO kumosi hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston päätökset ja palautti asian Migrille uudelleen käsiteltäväksi. Uudessa käsittelyssä oli päätöksen mukaan arvioitava uudelleen kansainvälisen suojelun edellytyksiä ottaen huomioon uutena selvityksenä esitetty kristinuskoon kääntyminen.

²²⁹ Sur place -tilanteessa esitetty peruste suojelun saamiseksi on syntynyt koti- tai lähtömaasta poistumisen jälkeen.

Uutta selvitystä voidaan pohtia yhden valituslupaperusteen kautta. Valituslupa voidaan myöntää, jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy (UlkomL 196 § 4 momentti). Uuden turvapaikkaperusteen esittämistä voidaan tapauskohtaisesti harkita muuna erityisen painavana syynä. Olisiko se korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan alittamista, jos uutta selvitystä ei otettaisi huomioon? Lähtökohtaisesti ylimmän tuomioistuimen ei tulisi ensiasteena arvioida uusia perusteita, vaan hakijan olisi laitettava uusi hakemus vireille tällä uudella perusteella. Ulkomaalaisasioissa, ja lähinnä korostuneesti vain turvapaikka-asioissa, tämä luo eron normaalin hallintoprosessissa käsiteltävän asian sekä ulkomaalaisprosessissa käsiteltävän asian välille. Ulkomaalaislain 102 §:n 2 momentin mukaan, jos uusi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään asian ollessa vielä vireillä, hakijan esittämät tiedot toimitetaan käsittelevälle viranomaiselle otettavaksi huomioon uutena selvityksenä vireillä olevassa asiassa. Tällöin uuden hakemuksen johdosta ei tehdä erillistä ratkaisua, vaan aikaisempaan hakemukseen annettava päätös koskee myös uusia perusteita, joihin hakija on tässä uudessa hakemuksessaan vedonnut²³⁰. Täten myös korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi toimitettu uusi selvitys tulee KHO:ssa vireillä olevassa asiassa ottaa huomioon. Usein tämä voi johtaa siihen, että KHO palauttaa asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi, koska KHO ei ensiassteena ota sen tarkemmin kantaa uusiin perusteisiin.

5.4 Täytäntöönpanon kieltämisen arviointi

Maastapoistamisen täytäntöönpanokiellon ensisijainen tarkoitus on muutoksenhakijan oikeusturvan takaaminen asian käsittelyn ajan. Korkeimman hallinto-oikeuden kieltäessä maastapoistaminen vireillä olevassa asiassa, eivät toimeenpanevat viranomaiset saa poistaa ulkomaalaista maasta asiaa käsiteltäessä, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Toimeenpanevat viranomaiset ovat poliisi sekä rajatarkastusviranomainen (UlkomL 151 §). Maastapoistaminen voidaan kieltää korkeimmassa hallinto-oikeudessa vain siellä vireillä olevassa asiassa. Hallinto-oikeuden päätökseen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevassa asiassa ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla (UlkomL 199 § 2 momentti).²³¹ Käännyttämis- tai karkottamispäätöksen täytäntöönpanon kieltämättä jättäminen saattaa merkitä pääasiaa koskevan muutoksenhakumahdollisuuden käymistä

²³⁰ Aer 2016, 262.

²³¹ Asiasta on myös korkeimman hallinto-oikeuden antama vuosikirjaratkaisu KHO 2011:98, jossa toimivaltaisuutta sekä kieltämisen tarpeellisuutta käsitellään varsin kattavasti.

aikanaan tosiasiallisesti hyödyttömäksi. Täytäntöönpanon kieltäminen voi muun muassa palautuskiellon sekä uuden selvityksen lisäksi tapahtua siitä syystä, että korkein hallinto-oikeus katsoo kiellon antamiselle olevan tarve. Tällöin KHO voi tulkita asiaa eri tavalla kuin mitä Maahanmuuttovirasto ja hallinto-oikeus ovat päättäneet. Tuomioistuimien voi esimerkiksi katsoa, että hakijalle olisi jo Maahanmuuttovirastolle hakemusvaiheessa esitettyjen seikkojen pohjalta tullut myöntää turvapaikka tai oleskelulupa.

Maastapoistamisen täytäntöönpanokiellon antamista voidaan selkeyttää kysymällä, milloin täytäntöönpanokieltopäätöstä ei voida antaa ja toisaalta, milloin sitä ei tarvitse antaa. Nähdäkseni tällaisia tilanteita on kolme. Ensimmäinen tällainen tilanne tulee kyseeseen, jos korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu maastapoistamisen arviointi. Hallintoviranomainen ei välttämättä ole valituksenalaisella päätöksellä päättänyt maastapoistamisesta tai se on hallinto-oikeuden toimesta kumota. Toiseksi ei ole tarpeen antaa maastapoistamisen kieltävää päätöstä, jos muutoksenhakija ei enää ole maassa. Hän on saattanut poistua maasta vapaaehtoisesti tai hänet on viranomaisten toimesta palautettu. Kolmantena, ja tietävästi yleisimpänä, tilanteena on se, jos käsillä olevassa asiassa ei vain ole perusteita kiellon antamiseen – palauttaminen ei rikkoisi palautuskieltoa eikä sillä olisi vaadittavaa vaikutusta hakijan oikeusturvaan.

Ulkomaalaisasioissa jokaista asiaa sekä hakijan todellisuutta tulee arvioida tapauskohtaisesti. Todellisuuden arviointia tulee tarkastella kahdesta näkökulmasta. Todellisuutta selvittäessä tulee ensinnäkin arvioida tilannetta maassa, jonne ulkomaalaista ollaan palauttamassa. Toisekseen hakijan todellisuuteen liittyy hyvin läheisesti hänen henkilökohtaiset olosuhteet ja ominaisuudet, jotka saattavat muuttua ratkaisevasti hänelle tärkeiden intressien saavuttamiseksi. Täytäntöönpanokieltoarviointia tehdessä tuleekin ottaa huomioon hakijan mahdollinen haavoittuva asema. Henkilökohtaisia ominaisuuksia, joilla voi olla merkitystä asian käsittelyn kannalta, ovat esimerkiksi edellä käsitelty seksuaalinen suuntautuminen, terveydentila sekä uskonto.²³² Edellä mainitun mukaiset ominaisuudet voivat ilmentyä kesken prosessin Suomeen tulon jälkeen, vaikka sinällään ominaisuus on henkilöllä saattanut olla olemassa jo pitkään. Henkilön terveydentilan muutoksella voi olla vaikutusta maastapoistamista koskevaan arviointiin. Todellisuutta tarkastellessa tulee myös arvioida ulkomaalaisen kotimaan tilannetta. Kansalaisuudeltaan Suomesta on eniten hakenut turvapaikkaa viimeisen kahden vuoden aikana Irakin, Afganistanin, Somalian

²³² Ks. turvapaikanhakijan kääntymisestä kristityksi esim. KHO 2009:87 ja KHO 2017:63.

ja Syyrian kansalaiset.²³³ Etenkin Lähi-idän valtioista on viimeisten vuosien aikana raportoitu useista aseellisista yhteenotoista. Kotimaan turvallisuustilanteet vaihtuvat alati, millä voi myös olla vaikutusta arvioitaessa ulkomaalaisen palauttamista kyseiselle alueelle.

Aikaisempaan työssä käsiteltyyn viitaten, on täytäntöönpanon kieltävän päätöksen ajankohdalle mahdotonta antaa tiettyä aikarajaa. Seitsemän päivän säännön turvapaikka-asi-oissa, joissa ehdot täyttyvät, voidaan välipäätöksen antamisen ajankohta määritellä viikon tarkkuudella. Seitsemän päivän säännön perusteella annettava välipäätös voi kuitenkin olla muutoksenhakijan kannalta negatiivinen, eikä se sido tuomioistuinta mahdollista myöhäisempää positiivista päätöstä ajatellen. Kaikissa valitusluvanvaraisissa ulkomaalaisasioissa maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltäminen voi teoriassa tulla ajankoh-taiseksi missä tahansa asian käsittelyn vaiheessa. Muutoksenhakijan oikeusturvan toteu-tumisen kannalta optimaalisinta on, että niissä asioissa, joissa täytäntöönpanokiellolle on perusteet, annettaisiin kielto mahdollisimman ajoissa. Tällä minimoidaan se riski, että henkilö poistettaisiin maasta ja häneen kohdistuisi peruuttamattomia toimia.

5.5 Välipäätös

Kesken prosessin täytäntöönpanokieltihakemukseen annettua täytäntöönpanomääräystä kutsutaan välipäätökseksi. Koska hallintoprosessi on pääsääntöisesti kirjallista²³⁴, tulee myös välipäätös antaa kirjallisesti. Välipäätös lähetetään tapauksesta riippuen ainakin asi-anosaiselle sekä täytäntöönpanoviranomaiselle. Ulkomaalaisasioissa täytäntöönpanon kieltämistä, keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettavaa määräystä koske-van hakemus- tai valitusasian voi käsitellä sekä ratkaista yksi jäsen (KHOL 6 § 5 mo-mentti).

Täytäntöönpanokieltihakemukseen annettavan välipäätöksen perustelut ovat kuvaavia tämän opinnäytetyön kannalta. Välipäätöksen perustelut eivät ole sidottu hallintolain-käyttölain 53 §:ssä säädettyihin lopullisen päätöksen perusteluihin, sillä monet hallinto-

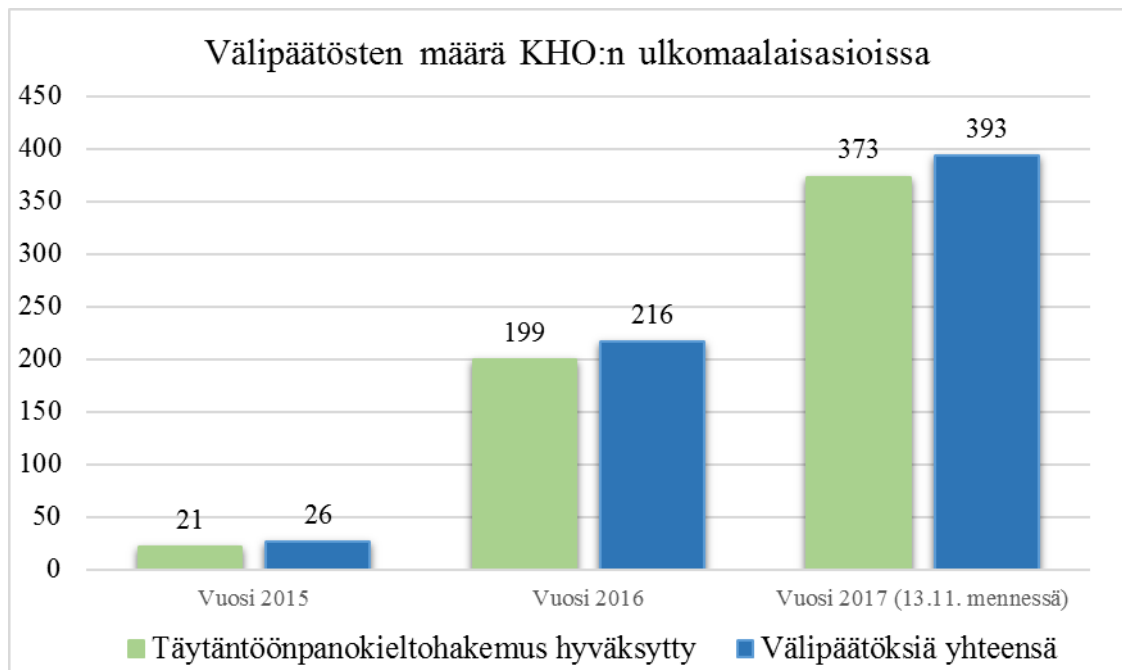
²³³ Maahanmuuttovirasto 2017.

²³⁴ Mäenpää 2007, 423.

lainkäyttölain mukaiset välipäätökset ovat sen luonteisia, ettei perustelemisella ole merkitystä.²³⁵ Maastapoistamista koskevissa välipäätösten perusteluissa käytetään usein seuraavan laisia fraaseja. Maastapoistamisen täytäntöönpano kielletään, kun täytäntöönpanokieltihakemus hyväksytään. Tällöin välipäätös perustellaan seuraavasti: ”*Maasta poistaminen ei ole asian käsittelyn tässä vaiheessa perusteltua. Täytäntöönpano on tämän vuoksi syytä kieltää.*” Täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen hylkäävä välipäätös perustellaan seuraavasti: ”*Sen perusteella, mitä asiassa on esitetty ja mitä asiakirjoista muutoin ilmenee, asiassa ei ole perusteita antaa ulkomaalaislain 13 luvussa tarkoitettua määrystä maasta poistamisen täytäntöönpanon kieltämisestä.*” Edellä kuvattuja perusteluita voidaan pitää muutoksenhakijan kannalta suppeahkoina. Perusteluista ei kuitenkaan ole tarpeen vetää liian suuria johtopäätöksiä, koska kysymys ei ole perusteluista sanan varsinaisessa merkityksessä. Lisäksi pitkien perusteluiden laatiminen välipäätöksessä veisi aikaa, kun kieltävän välipäätöksen antaminen voi edellyttää tuomioistuimelta ripeyttä.

Oheisesta kuviosta 6 nähdään ulkomaalaisasioissa annettujen välipäätösten lukumäärällinen kehitys vuodesta 2015 loppuvuoteen 2017 saakka. Vuonna 2016 annettiin yli kahdeksankertainen määrä välipäätöksiä vuoteen 2015 verrattuna. Vuoden 2017 marraskuuhun mennessä välipäätöksiä on annettu lähes kaksinkertaisesti edelliseen vuoteen verrattuna. Määrällinen kasvu johtuu osittain ulkomaalaisasioiden määrän kasvusta. Vuonna 2015 täytäntöönpano kiellettiin noin 2,5 %:ssa ulkomaalaisasioita, kun vuotta myöhemmin vastaava suuntaa antava suhdeluku oli noin 12 %. Suhdeluvut ovat suuntaa antavia, sillä kaikissa ulkomaalaisasioissa ei ole ollut kyse maastapoistamisesta. Kuviosta nähdään myös, että täytäntöönpanokieltihakemus on hyväksytty suurimmassa osassa välipäätöksiä, jolloin hylkäävien päätösten määrä on ollut suhteessa varsin maltillista.

²³⁵ HE 217/1995 vp., 82.



KUVIO 6. Välipäätösten määrä korkeimman hallinto-oikeuden ulkomaalaisasioissa²³⁶

²³⁶ Korkeimman hallinto-oikeuden sisäiset tilastot, n.d.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Ulkomaalaisasiat ovat saaneet Suomessa viimeisten parin vuoden aikana ennennäkemättömät mittasuhteet, johtuen lähinnä turvapaikkaa hakevien suuresta määrästä vuoden 2015 lopulla. Tämä Euroopassakin kestopuheenaiheeksi päätnyt ilmiö on luonut suomalaiselle yhteiskunnalle haasteita, joihin viranomaisten on täytynyt vastata lakia noudattaen ja kaikille kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet turvaten. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutuminen osana tätä yhteiskuntamme ajankohtaista haastetta on koskenut myös korkeinta hallinto-oikeutta, minkä johdosta teema valikoitui opinnäytetyön aiheeksi. Lisäksi välipäättösten suuri määrällinen kasvu on tuonut muutoksia korkeimman hallinto-oikeuden arkiseen työskentelyyn, mihin on reagoitu muun muassa työn toimeksiantona.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tutkia maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämistä valitusluvanvaraisissa ulkomaalaisasioissa. Maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämisellä on välitön, erittäin tehokas vaikutus muutoksenhakijan oikeusturvaan. Opinnäytetyön aiheesta ei juuri löydy lain sanamuotoa kattavampaa tutkimusta eikä hirveästi oikeuskirjallisuutta. Tämä oli osaltaan motivaatiota kasvattava tekijä aihetta sekä työtä kohtaan. Lisäksi hallintotuomioistuimissa työskennellessäni olen huomannut, että aihe on monille tuomioistuinten ulkopuolisille vieras, mitä työllä pyrittiin parantamaan.

Työn aihe osoittautui ennakoidun mukaisesti varsin haasteelliseksi. Maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämiseen vaikuttavia tekijöitä on suhteellisen epäselvän ulkomaalaislain lisäksi paljon kansainvälisessä sääntelyssä ja sopimuksissa. Työn toimeksiantajana olleen korkeimman hallinto-oikeuden toiveesta työstä tehtiin kattava, jotta sitä on mahdollista käyttää perehdyttämismateriaalina. Kattava työstä saatiin siten, että siinä käsiteltiin turvapaikka-asioiden lisäksi muut ulkomaalaisasioiden asiaryhmät, joissa voi olla kyse maastapoistamisesta. Lisäksi työssä käsiteltiin keskeisimpiä kansainvälisoikeudellisia oikeuslähteitä ja oikeuskäytäntöä. Työn aihe rajautui koskemaan vain valitusluvanvaraisia ulkomaalaisasioita, mikä automaattisesti sulkee pois hallintoasiavaiheen sekä alemman asteen tuomioistuimen vaiheen.

Työn aihetta lähestyttiin selostamalla yleisesti täytäntöönpanokiellosta, minkä jälkeen käsiteltiin kansainvälisiä sekä kansallisia oikeuslähteitä. Työn aikana esiteltiin aihetta kos-

kevaa sekä kansainvälistä että kansallista oikeuskäytäntöä, millä havainnollistettiin tulokinnanvaraiseksikin nousseita lainkohtia. Työn aiheen merkityksen ymmärtäminen sekä perehdyttämismateriaalina toimiminen vaati oleskelulupaperusteiden ja maastapoistamista koskevien edellytysten esittelemisen, jotta lukijalle välittyy se käsitys, minkälaisen asioiden yhteydessä täytäntöönpano voidaan kieltää. Oleskelulupien myöntämistä ja etenkin maastapoistamista koskeva sääntely on varsin monimutkaista ja niihin vaikuttaa merkittävästi, onko hakija unionin vai kolmannen maan kansalainen. Kaikkia ulkomaalaislaissa säädettyjä perusteita maastapoistamiselle ei käsitelty, vaan työssä keskityttiin tyyppisimpiin, joita KHO:ssa on vuoden 2017 aikana ollut käsiteltävänä.

Työn tarkoituksena oli selkeyttää täytäntöönpanokieltohakemusten käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa sekä antaa ulkomaalaisasioita käsitteleville virkamiehille työkaluja sekä valmiuksia arvioida kieltävän päätöksen antamisen tarpeellisuutta. Tavoitteilla on vaikutus hakijan oikeusturvaan, jota työllä välillisesti pyrittiin parantamaan. Suurten asiamäärien ja rajallisten resurssien raameissa tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti toimivalla tuomioistuimella maksimoidaan sekä muutoksenhakijan oikeusturva että tuomioistuimessa työskentelevien henkilöiden ajankäyttö. Työllä toisaalta parannetaan hakijan oikeusturvaa, mutta myös ennaltaehkäistään sen heikkenemistä. Työllä selkeytettiin täytäntöönpanokieltohakemusten käsittelyä perusteellisella säännöspohjustuksella. Käsittelyä sekä asiamäärien kasvua havainnollistettiin työhön sisällytetyillä kuvioilla.

Työlle asetettuja tavoitteita lähestyttiin siten, että hahmoteltiin täytäntöönpanon kieltämisen perusteita sekä sitä, kuinka täytäntöönpanon kieltämisestä määrätään. Tarkoituksena oli myös tutkia uuden selvityksen merkitystä osana vireillä olevaa prosessia. Lähtökohdiana täytäntöönpanon kieltämistä koskevalle arvioinnille voidaan pitää käsillä olevan prosessin ja asiaryhmän tunnistamista, jolloin selviää, onko korkeimmalla hallinto-oikeudella toimivalta tutkia maastapoistamista. Korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta ulottuu vain siellä vireillä oleviin asioihin. Täytäntöönpanon kieltäminen koskee korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevia asioita, joissa on päätetty ulkomaalaisen maastapoistamisesta. Kaikissa ulkomaalaisasioissa ei ole kyse maastapoistamisesta. Maastapoistamisesta on voitu päättää pelkästään käännättämistä ja karkottamista koskevan asian lisäksi esimerkiksi turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskevassa päätöksessä. Asia-ryhmistä etenkin nopeutetun käsittelyn turvapaikka-asiat voivat aiheuttaa ratkaisuvollisuuden täytäntöönpanokieltohakemukseen erillisellä päätöksellä. Muissa asioissa ehdotonta ratkaisuvollisuutta välipäätöksen antamisen muodossa ei ole.

Täytäntöönpanon kieltämistä koskevassa harkinnassa tulee ottaa huomioon useita eri asioita. Huomioitavia tekijöitä ovat esimerkiksi palautuskielto, Suomeen syntyneet siteet ja lapsen etu, sekä toisaalta myös tuomioistuimen toiminnasta johtuva harkinta. Maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltäminen perustuu aina tapauskohtaiseen arviointiin. Tapauskohtaisen arvioinnin tekevät tuomarit neuvottelusalaisuuden piirissä, mistä johtuen kieltävän päätöksen ennakointi on käytännössä mahdotonta. Työssä onnistuttiin kuitenkin selvittämään hyvin keskeisiä tekijöitä, joilla kieltämiseen voi olla vaikutusta. Jos esimerkiksi on vaara, että ulkomaalaisen palauttaminen voisi rikkoa palautuskieltoa, tulee täytäntöönpano kieltää. Lisäksi kokonaisharkinnassa suoritettavan punnitsemisen jälkeen on mahdollista, että täytäntöönpano päätetään kieltää.

Täytäntöönpanokieltoa koskevista perusteista palautuskielto nousi kaikkein vahvimpana periaatteena esiin. Palautuskiellon merkittävyyttä sekä ehdottomuutta korostetaan oikeuskirjallisuudessa ja tuomioistuinten antamissa päätöksissä. Palautuskielto ei sisällä harkintavaltaa, eikä siitä voida poiketa. Henkilöä ei saa poistaa maasta, jos palauttaminen rikkoisi palautuskieltoa. Palautuskieltoon liittyen käsiteltiin myös täytäntöönpanoviranomaisen harkintavaltaa, jonka tulee tarvittaessa johtaa siihen, ettei henkilöä poisteta maasta. Täytäntöönpanoviranomaisen, eli käytännössä poliisin, roolin käsitteleminen loi työssä selkeyttä siihen, mihin täytäntöönpanon kieltämisellä todellisuudessa vaikutetaan.

Täytäntöönpano voidaan kieltää myös muilla periaatteilla kuin riskillä palautuskiellon rikkomiseen. Harkintavaltaa sisältäviä muita periaatteita ovat muun muassa hakijan terveydentila, lapsen etu sekä Suomeen syntyneet siteet. Yksittäisiä perusteita täytäntöönpanokiellon antamiselle lähestyttiin käsittelemällä korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuita. Iso osa korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävistä ulkomaalaisasioista on julkisuuslain²³⁷ nojalla salassa pidettäviä, mikä loi osaltaan haasteita aiheen tarkastelulle. Työssä käsiteltiin useita päätöksiä sekä määriteltiin niitä seikkoja, joita täytäntöönpanon kieltämistä koskevassa kokonaisharkinnassa tulee ottaa huomioon. Absoluuttista tyhjentävää listaa on asioiden luonteen vuoksi mahdotonta määritellä, mutta työssä onnistuttiin nostamaan esiin suuria arvioinnissa huomioon otettavia kokonaisuuksia.

²³⁷ Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Työssä käsiteltiin täytäntöönpanon kieltämistä osana ulkomaalaisoikeutta ja edelleen osana hallintoprosessioikeutta. Työn aikana selvisi, että ulkomaalaisoikeudellista hallintoprosessia voitaisiin kutsua ulkomaalaisprosessiksi, sillä ulkomaalaisasioiden soveltuminen osaksi hallintoprosessia voidaan mielestäni nähdä ajoittain haasteellisena. Keskeisimpänä tekijänä soveltuvuuden kyseenalaistamiselle on palautuskielto sekä muutoksenhakijoina toimivien ulkomaalaisten korostuneen oikeussuojan tarve. Myös tähän tematiikkaan liittyen täytäntöönpanon kieltämistä voidaan pitää ehdottoman tärkeänä.

Työssä käsiteltiin myös välipäätöstä. Maastapoistamisen täytäntöönpano kielletään kirjallisella päätöksellä. Täytäntöönpano voidaan kieltää kesken prosessin, jolloin tuomioistuimien antaa välipäätöksen. Toisaalta täytäntöönpanokieltihakemuksesta voidaan lausua vasta pääasiallisen yhteydessä. Täytäntöönpanon kieltävän välipäätöksen perustelut ovat varsin suppeat, mikä tuo joustoa tuomioistuimelle muun muassa asiassa annettavaa lopullista päätöstä ajatellen. Täytäntöönpanon kieltävän päätöksen perusteet eivät sido sitä tehnyttä jäsentä, mutta kieltävä päätös on silti hakijan kannalta erittäin tehokas oikeusturvan toteuttaja. Työssä käsiteltiin lisäksi tilanteita, joissa täytäntöönpanoa ei kielletä. Rajaamisella pyrittiin lukijan kannalta aiheen selkiyttämiseen sekä toisaalta tuomioistuimen tehokkaan toiminnan optimoimiseen. Täytäntöönpanokieltoa ei voida antaa, jos korkein hallinto-oikeus ei ole toimivaltainen käsittelemään maastapoistamista. Toisaalta, jos hakija on poistunut tai hänet on poistettu maasta, on täytäntöönpanon kieltävän päätöksen antaminen tosiasiallisesti varsin turhaa.

Työn tarkoituksena oli lisäksi käsitellä uuden selvityksen merkitystä täytäntöönpanon kieltämistä koskevassa harkinnassa. Uudella selvityksellä todettiin esimerkitapausten perusteella olevan ajoittain hyvinkin keskeinen merkitys asian lopulliseen ratkaisuun, minkä voidaan päätellä koskevan myös täytäntöönpanon kieltämistä. Uusi selvitys voi esimerkiksi turvapaikka-asiassa olla kokonaan uusi peruste turvapaikan saamiselle. Vuosikirjaratkaisussa KHO 2017:148 todetaan, että pelkkä väitteen esittäminen ja tuomioistuinvaiheessa esitettyjen uusien perusteiden uskottavuutta arvioidaan tapauskohtaisesti. Tällaisissa tilanteissa täytäntöönpanon kieltämiseksi voidaan olettaa riittävän vähäisempi selvitys, jotta asia voidaan KHO:ssa tutkia perusteellisesti. Tutkimisen sekä annetun täytäntöönpanokiellon jälkeen tuomioistuimien voi kuitenkin todeta, ettei perusteita valitusluvan myöntämiselle ole ja henkilö voidaan poistaa maasta.

7 POHDINTA

Maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltäminen on tutkittavana aiheena erittäin mielenkiintoinen ja ajankohtainen, mutta myös haasteellinen. Aiheen tekee haasteelliseksi se, että täytäntöönpanon kieltämistä koskevan arvioimisen ja päätöksen tekee neuvottelusalaisuuden piirissä joko yksi tai useampi tuomari. Täytäntöönpanokielto on erittäin tehokas ja välitön muutoksenhakijan väliaikaista oikeusturvaa antava tekijä. Maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämisellä voi olla viimekädessä vaikutusta muutoksenhakijan henkeen. Muutoksenhaku käy tosiasiallisesti hyödyttömäksi, jos hakija palautetaan kotimaahansa, jossa hänet välittömästi kidutetaan kuoliaaksi. Tämä korostaa asioiden käsittelyssä huomioon otettavia huolellisuus- sekä tehokkuusperiaatteita, joista mielestäni tulee pitää kiinni koko prosessin ajan. Myös hakijan kannalta negatiivisen päätöksen antaminen viipymättä on kaikkien osapuolten kannalta parasta, koska prosessiin kohdistuva epä tietoisuus hälvenee.

Maastapoistamista koskevassa arvioinnissa tulee huomioida sekä hakijan henkilökohtaiset olosuhteet että palautettavan kohdemaan maan tilanne. Molempien arviointi voi olla äärimmäisen haasteellista ja tilanteet voivat muuttua päivittäin, mikä luo ulkomaalaisasioista varsin hektisen kokonaisuuden osana korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäviä asioita. Nopeastikin vaihtuvissa olosuhteissa on myös oikeusturvan saatavuuden oltava nopeaa ja tehokasta. Hakijan henkilökohtaisen olosuhteiden arviointi edellyttää mielestäni ajantasaista toimintaa hakijalta itseltään sekä hänen asiamieheltään – korkeimman hallinto-oikeuden selvitysvelvollisuuden ohella. Maatiedon on maastapoistamista koskevaa arviota tehdessä oltava ajankohtaista. Vuoden vanha maatiieto voi globalisoituvassa maailmassa olla täysin vastakohta maan sen hetkisellemme nykytilalle. Täytäntöönpanon kieltämisen kannalta laki on varsin suotuista, sillä kesken prosessin tietoon tulevat uudet seikat voivat aiheuttaa kieltävän päätöksen, vaikka aiemmin hakemus olisi arvioitu perusteettomaksi. Keskeistä on siis tiedon ajantasaisuus sekä tiedon saamisen vaivattomuus.

Täytäntöönpanokieltohakemuksen ratkaisuvastuu ennen lopullista päätöstä on havaintojeni mukaan eniten tuomioistuimen ulkopuolisissa henkilöissä hämmennystä aiheuttava tekijä. Maastapoistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen, kun asiassa haetaan valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Usein täytäntöönpanokielto-

hakemuksen käsittelyä tiedustelevat henkilöt odottavat, että täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelylle ennen pääasiaratkaisua on jokin tarkka ajankohta. Tällaista ajankoh-
taa ei ole. Vain tietyt edellytykset täyttävissä seitsemän päivän säännön turvapaikka-asi-
oissa on velvollisuus antaa välipäätös. Maastapoistamisen täytäntöönpano voidaan kieltää
missä tahansa asian käsittelyn vaiheessa. Täytäntöönpanosta on myös mahdollista mää-
rätä toisin, eli annettu kielto voidaan peruuttaa. Nähdäkseni kielto voidaan hallintolain-
käyttölain 32 §:n 1 momentin mukaan antaa lisäksi esimerkiksi ehdollisena.

Täytäntöönpanoa sekä sen kieltämistä koskevaa sääntelyä voidaan perustellusti pitää mo-
nimutkaisena. Olisiko järkevintä, että myös valitusluvan hakeminen korkeimmalta hal-
linto-oikeudelta lykkäisi maastapoistamisen täytäntöönpanokelpoisuutta KHO:n ratkai-
suun saakka? Vai tulisiko korkeimman hallinto-oikeuden kieltää maastapoistamisen täy-
täntöönpano kaikissa sinne vireille tulevissa asioissa? Mielestäni valitusluvanvaraisissa
asioissa täytäntöönpanokelpoisuutta voidaan pitää perusteltuna – asiat ovat valitusluvan-
varaisia, jolloin asiaa ei välttämättä ole syytä tutkia tarkemmin. Kielto annetaan niissä
tapauksissa, joissa se on tarpeen. Täytäntöönpanon kieltämisen edellytysten arvioinnin
yhteydessä on tuomioistuimen tehokkaan toiminnan takaamiseksi tärkeä muistaa ne ti-
lanteet, joissa täytäntöönpanoa ei voida kieltää.

Korkeimman hallinto-oikeuden maastapoistamista koskevissa välipäätöksissä suoritettua
harkintaa ei perusteluiden muodossa juuri avata. Välipäätösten perusteluita voidaankin
pitää hakijan kannalta varsin suppeina. Välipäätösten perusteluiden suppeudelle on ole-
massa perustellut syyt – ne antavat joustavuutta. Välipäätöksen perustelut eivät sido pää-
töksen tehnyttä jäsentä pääasiaratkaisun käsittelyssä, mikäli hän on lopullisen päätöksen
kokoontuessa. Täytäntöönpano voidaan kieltää esimerkiksi silloin, jos maastapoistami-
sen voidaan katsoa mahdollisesti rikkovan palautuskieltoa. Täytäntöönpanokielto ei vai-
kuta lopulliseen ratkaisuun. Lopullisessa ratkaisussa voidaan katsoa, ettei palauttaminen
riko maastapoistamista ja henkilö palautetaan kotimaahansa. Jos täytäntöönpanokieltoha-
kemuksen hyväksyvässä välipäätöksessä olisi kattavat perustelut, tulisi tämän tarvittaessa
näkyä lopullisessa päätöksessä, mikä ei välttämättä ole kesken prosessin kovin perustel-
tua.

Maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämistä voidaan tarkastella myös yhdenvertai-
suusperiaatteen näkökulmasta. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että riittävän saman-

laisissa tapauksissa tulisi antaa yhdenmukaiset ratkaisut. Lainkäytön tulisi olla yhdenvertaista ja siten ennakoitavaa. Ennakoitavuus ei maastapoistamista koskevassa arvioinnissa kuitenkaan ole yksinkertaista, koska välipäätöksen perusteluita ei välttämättä voi pitää hakijan kannalta kovin vakuuttavina. Kieltävä päätös on aina perustunut tapauskohtaiseen harkintaan. Jos välipäätöksen perustelut olisivat laajemmat, olisi se mielestäni hakijan oikeusturvaa parantava tekijä. Perusteluista voisi nähdä, millä perusteella hänet voidaan poistaa maasta. Koska kielteisissä päätöksissä perusteluvelvollisuus on suurempi, ei hakijan kannalta positiivisia päätöksiä tarvitsisi perustella nykyistä laueammin. Vaikutus olisi silti tehokas.

Ulkomaalaisasioihin sekä etenkin maastapoistamiseen liittyvän tutkimuksen vähyys antaa otollisia lähtökohtia uusille tutkimuksille sekä opinnäytetöille. Maastapoistamista koskeva poliisin harkintavalta olisi mielestäni mielenkiintoinen sekä ehkä aihetta hieman toisenlaisesta näkökulmasta lähestyvä tutkimuskysymys. Toisaalta myös ulkomaalaisasioiden soveltuvuus hallintoprosessiin voi toimia eräänlaisena pohjana uudelle tutkimukselle. Ulkomaalaislaki sisältää hallintolainkäyttölakiin verrattuna erilaista sääntelyä prosessin menettelyä koskien. Ulkomaalaisasioiden käsittely toisaalta edellyttää aineellisen totuuden selvittämistä. Ulkomaalaisasioissa ei voida luottaa vain hakijan esittämään selvitykseen, vaan viranomaisen sekä hallintotuomioistuimen on tunnettava muun muassa maatieto. Nämä perusteet puolestaan tukevat ulkomaalaisasioiden sisällyttämistä hallintoprosessiin.

Maastapoistamisen määrällinen kasvu viime vuosina on näkynyt koko yhteiskunnassa ja ”pakkopalautuksista” on kirjoitettu mediassa lähes viikoittain. Maastapoistamista koskevassa keskustelussa olisi mielestäni syytä ymmärtää täytöntöönpanokiellon perustuvan tapauskohtaiseen harkintaan. Aihe on varsin pirstaleisen ulkomaalaislain johdosta haasteellinen. Ulkomaalaisasiat tekee poikkeukselliseksi juuri palautuskielto sekä hakijoiden korostuneen oikeussuojan tarve usein heille varsin tuntemattomassa yhteiskunnassa.

LÄHTEET

Aer, J. 2016. Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent. Vaatii käyttöoikeuden. [https://verkkokirjahylly.almatalent.fi.elib.tamk.fi/teos/HAG-BBXTBBAED#kohta:Ulkomaalaisoikeuden\(\(20\)perusteet\(\(20\)\)](https://verkkokirjahylly.almatalent.fi.elib.tamk.fi/teos/HAG-BBXTBBAED#kohta:Ulkomaalaisoikeuden((20)perusteet((20)))

European Council on Refugees and Exiles. European Legal Network on Asylum. 2012. Research on ECHR Rule 39 Interim Measures. Julkaistu huhtikuussa 2012. Luettu 23.10.2017. https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/05/RULE-39-RE-SEARCH_FINAL.pdf

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. 2016. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen työjärjestys. Julkaistu 14.11.2016. Luettu 4.10.2016. http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. 2017. Interim measures. Julkaistu tammikuussa 2017. Luettu 4.10.2017. http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Interim_measures_ENG.pdf

Euroopan muuttoliikeverkosto. 2014. Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuton tunnusluvut. N.d. Luettu 1.10.2017. http://emn.fi/files/1164/EMN_Maahanmuuton_tunnusluvut_2014.pdf

Euroopan muuttoliikeverkosto. 2015. Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuton tunnusluvut. Julkaistu 2016. Luettu 1.10.2017. http://www.emn.fi/files/1363/EMN_maahanmuuton_tunnusluvut_2015_tumma.pdf

Euroopan muuttoliikeverkosto. 2016. Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuton tunnusluvut. Julkaistu 2017. Luettu 1.10.2017. http://emn.fi/files/1528/Tilastokatsaus_2016_FI_netti.pdf

Euroopan neuvosto. N.d. Administrative entities, 47 Member states. Verkkolähde. N.d. Luettu 2.10.2017. <http://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states>

Euroopan unionin perusoikeusvirasto. 2014. Turvapaikkaa, rajoja ja maahanmuuttoa koskevan eurooppaoikeuden käsikirja. Julkaistu 21.7.2014. Luettu 2.10.2017. <https://publications.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/cab5b3fd-cbf1-470a-beef-081e2049653c/language-fi>

Eurostat. 2016. Asylum in the EU Member States. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Julkaistu 4.3.2016. Luettu 7.11.2017. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>

Feller, E., Türk, V. & Nicholson, F. 2003. Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge: Cambridge University Press.

Goodwin-Gill, G-S. & McAdam, J. 2007. The refugee in international law. 3. painos. Oxford: Oxford University Press.

Hakapää, K. 2010. Uusi kansainvälinen oikeus. 3., uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media Oy.

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. 2011. Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

Hallintovaliokunnan mietintö 13/2000 vp. 13.6.2000. Luettu 15.10.2017.

Hallintovaliokunnan mietintö 42/2014 vp. 22.1.2015. Luettu 3.10.2017.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 15/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

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

HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 86/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 208/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 218/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 32/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Ihmisoikeuksien ohjauskomitea. 2012. Statement on requests for interim measures (Rule 39 of the Rules of Court). Julkaistu 20.11.2012. Luettu 2.10.2017.

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/gt-gdr-c/GT-GDR-C\(2012\)005_Statement%20of%20the%20ECtHR%20President%20on%20Interim%20Measures.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/gt-gdr-c/GT-GDR-C(2012)005_Statement%20of%20the%20ECtHR%20President%20on%20Interim%20Measures.pdf)

Juvonen, A-M. 2012. Maahanmuuton juridiikkaa. Helsinki: Edita.

Kidutuksen vastainen komitea. 2015. Suomen seitsemäs määräaikaisraportti. Julkaistu kesäkuu 2015. Määräaikaisraportti ulkoasiainministeriön www-sivuilla. Luettu 3.10.2017. <http://forin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=67689>

Koivisto, I. 2011. Hyvän hallinnon muunnelmat. Julkisoikeudellinen tutkimus. Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Väitöskirja.

Kolehmainen, A. 2015. Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Miettinen, T. (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Helsinki: Edita Publishing Oy

Korkein hallinto-oikeus. 2016. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. H 441/15. Julkaistu 14.1.2016. Luettu 13.10.2017. http://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/lausuntoja/xeU5FvQwB/H_441_15.pdf

Korkein hallinto-oikeus. 2017. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. H 390/17. Julkaistu 4.9.2017. Luettu 29.10.2017. <http://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/lausuntoja/q5tZ6hkKd/H39017.pdf>

Korkein hallinto-oikeus. N.d. Korkeimman hallinto-oikeuden sisäiset tilastot. 13.11.2017. Välipäätökset pääryhmittäin.

Korkeimman hallinto-oikeuden tilastoja valituslupa-asioista. 2015. Luettu 12.11.2017. http://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/tilastoja/s2qf64w51/Valitusluvut_2015.pdf

Korkeimman hallinto-oikeuden tilastoja valituslupa-asioista. 2016. Luettu 12.11.2017. http://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/tilastoja/cfq6ZrylD/Valituslupaasiat_2016.pdf

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2016. Julkaistu 15.3.2017. Luettu 4.10.2017. Linkki korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomukseen. <http://www.kho.fi/fi/index/julkaisut/vuosikertomukset.html>

Maahanmuuttovirasto. 2017. Tilastot. Kansainvälinen suojelu. Päivitetty 5.9.2017. Luettu 3.10.2017. <http://tilastot.migri.fi/#decisions/23330?start=548>

Maahanmuuttovirasto. N.d. Tilastot. Kiintiöpakolaiset. Luettu 4.11.2017. http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka_ ja_pakolaistilastot/kiintiopakolaiset

Maahanmuuttovirasto. N.d. Turvapaikka Suomesta, oleskelulupa muulla perusteella. Luettu 4.11.2017. http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/turvapaikan_hakemisen/paatos/oleskelulupa_muulla_perusteella

Maahanmuuttoviraston tilastot karkottamisista. 2001–2015. Karkottamisesitykset ja -päätökset. Luettu 1.10.2017. http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/karkottamiset

Maahanmuuttoviraston tilastot karkottamisista. 2016–2017. Karkottaminen. Päivitetty 8.11.2017. <http://tilastot.migri.fi/#decisions/23332/52?start=548>

Maahanmuuttoviraston tilastokatsaus 2013/2. Turvapaikkayksikkö. 2014. Turvapaikka-asiat 2013. Julkaistu 27.1.2014. Luettu 29.9.2017. http://www.migri.fi/download/50417_Tilastokatsaus_turvapaikka_asiat_2013.pdf?025dca3a9ebed288

Mäenpää, O. 2003. Hallinto-oikeus. 4. laitos. Helsinki: WSOY Lakitieto cop. Luettu 29.9.2017. Vaatii käyttöoikeuden. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi.elib.tamk.fi/teos/GADBBXGTCF#kohta:i>

Mäenpää, O. 2007. Hallintoprosessioikeus. 2., uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus. Jatkuva julkaisu. Päivitetty 4.1.2017. Helsinki: Alma Talent Oy. Vaatii käyttöoikeuden. [https://fokus.almatalent.fi.elib.tamk.fi/teos/DACBFXGTFF#kohta:HALLINTO-OIKEUS\(\(20\)\)](https://fokus.almatalent.fi.elib.tamk.fi/teos/DACBFXGTFF#kohta:HALLINTO-OIKEUS((20)))

Määttä, T. 2005. Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä – Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede-Jurisprudentia 2005:XXXVIII. Julkaistu 30.12.2005. Luettu 23.10.2017. Vaatii käyttöoikeuden. <https://www.edilex.fi.elib.tamk.fi/oikeustiede/8364.pdf>

Pellonpää, M., Gullans, M., Pölönen, P. & Tapanila, A. 2012. Euroopan ihmisoikeussopimus. 5., uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media Oy.

Raitio, J. 2016. Euroopan unionin oikeus. Helsinki: Alma Talent. Vaatii käyttöoikeuden. [https://verkkokirjahylly.almatalent.fi.elib.tamk.fi/teos/CAXBXAUHGH#kohta:EUROOPAN\(\(20\)\)UNIONIN\(\(20\)\)OIKEUS\(\(20\)\)](https://verkkokirjahylly.almatalent.fi.elib.tamk.fi/teos/CAXBXAUHGH#kohta:EUROOPAN((20))UNIONIN((20))OIKEUS((20)))

Suomen virallinen tilasto (SVT). 2017. Ulkomaalaistaustaiset. Verkkojulkaisu. Helsinki: Tilastokeskus. Luettu 10.11.2017. <http://stat.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa/ulkomaalaistaustaiset.html>

United Nations High Commissioner for Refugees. Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status. 2011. Under the 1951 convention and the 1967 protocol relating to the status of refugees. Joulukuu 2011. UNHCR käsikirja. Luettu 3.10.2017. <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>

Virolainen, J. & Martikainen, P. 2010. Tuomion perustelevminen. Helsinki: Talentum Media Oy.

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14. CRC/C/CG/14. 29.5.2013. Luettu 2.10.2017. http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf

Oikeustapaukset

Helsingin hallinto-oikeus 31.3.2014. 14/0501/3.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta (13.12.1977, 5310/71).

Soering v. United Kingdom (7.7.1989, 1/1989&161/217).

Cruz Varas ym. v. Ruotsi (20.3.1991, 46/1990/237/307).

Kroon ym. v. Alankomaat (27.10.1994, 18535/91).

Nasri v. Ranska (21.6.1995, 18/1994/465/546).

Aksoy v. Turkki (18.12.1996, 21987/93).

H. L. R. v. Ranska (29.4.1997, 24573/94).

Boultif v. Sveitsi (2.8.2001, 54273/00).

Slivenko v. Latvia (9.10.2003, 48321/99).

Bader ym. v. Ruotsi (8.11.2005, 13284/04).

Üner v. Alankomaat (18.10.2006, 46410/99).

Chember v. Venäjä (3.7.2008, 7188/03).

N. v. Ruotsi (20.7.2010, 23505/09).

H. & B. v. Yhdistynyt kuningaskunta (9.4.2013, 70073/10 & 44539/11).

Paposhvili v. Belgia (13.12.2016, 41738/10).

Korkein hallinto-oikeus

KHO 7.3.1997/557.

KHO 2009:22.

KHO 2009:87.

KHO 21.3.2011/754.

KHO 2011:98.

KHO 2012:1.

KHO 2013:113.

KHO 2014:24.

KHO 2014:50.

KHO 2014:51.

KHO 2014:117.

KHO 2015:111.

KHO 2015:130.

KHO 2016:11.

KHO 2016:53.

KHO 2016:75.

KHO 2016:81.

KHO 2016:151.

KHO 2016:193.

KHO 2016:194.

KHO 2016:205.

KHO 2016:206.

KHO 2016:223.

KHO 2017:63.

KHO 2017:71.

KHO 2017:72.

KHO 2017:73.

KHO 2017:74.

KHO 2017:77.

KHO 2017:81.

KHO 2017:99.

KHO 2017:121.

KHO 2017:137.

KHO 2017:148.

KHO 2017:172.

KHO 2017:173.

Euroopan unionin tuomioistuin

C-408/03. 23.3.2006. Euroopan yhteisöjen komissio v. Belgian kuningaskunta.

C-38/14. 23.4.2015. Samir Zaizoune v. Espanja.

C-304/14. 13.9.2016. CS v. Yhdistynyt kuningaskunta.