

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia puutteita.

## ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 132/2002 vp

Tiistai 28.1.2003 kello 10.00

5. HE 265/2002 vp ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Jatkettu I käsittely

## Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2002 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Ulkomaalaislain kokonaisuudistus on ehdottoman tarpeellinen. Monien muutosten seurauksena laista on tullut hyvin vaikeaselkoinen ja jopa sisäisesti ristiriitainen. Eri aikoina tehdyt muutokset eivät välttämättä perustu yhtenäisiin ja pitkäjänteisiin linjanvetoihin. Pikemminkin ulkomaalaislain muutoksille on ollut ominaista poukkoilu toisistaan poikkeaviin lähtökohtiin perustuvien muutospaineiden välillä. Ihmisoikeuksiin, maahanmuuttopolitiikkaan, työllisyyspolitiikkaan, eurooppalaiseen normiharmonisointiin sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät näkökohdat ovat vaikeasti toisiinsa yhteen sovitettavissa. Näiden tekijöiden erilainen painotus eriaikaisissa lainsäädäntöprosesseissa on johtanut ulkomaalaislain sisäisiin jännitteisiin. Tätä taustaa vasten on lähtökohtaisesti ongelmallista, että kokonaisuudistuksen valmistelu on ollut virkamiesvetoista sen sijaan, että lähtökohtana olisi ollut parlamentaarisen edustavuuden ja eri alojen asiantuntemuksen yhdistämiseen perustuvan komitean valmistelu.

Seuraavassa arvioin perustuslain perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa esityksen sellaisia yksittäisiä kohtia, jotka vaikuttavat ongelmallisilta.

### *1. Valituskielto viisumipäätöksestä ja viisumipäätöksen perustelut*

Ehdotetun 32 §:n mukaan kielteistä viisumipäätöstä ei tarvitsisi perustella, jos kielteinen päätös perustuu toisen Schengen-valtion tai kolmannen valtion viranomaiselta saatuun hakijaa koskevaan tietoon tai oletukseen, siitä että hakija saattaa vaarantaa Schengen-valtion yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta tai suhteita vieraaseen valtioon.

Ehdotus on ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta ja vaikuttaa myös tarpeettomalta sikäli, että perustelujen puuttuminen osoittaisi äsken lainattujen edellytysten olemassaolon. Yhtä hyvin päätös voitaisiin perustella viittaamalla niihin.

Ehdotetun 191 §:n mukaan kielteisestä viisumipäätöksestä ei saisi valittaa. Tältä osin sääätämisyjärjestysperusteluissa tukeudutaan valiokunnan lausuntoon PeVL 23/1998 vp, jossa puolestaan viitattiin "suvereenin valtion omaan harkintavaltaan" päättää siitä, keitä ulkomaalaisia Suomeen otetaan. Suhtaudun kriittisesti valiokunnan silloiseen perustelulinjaan, koska muutoksenhakusäännöksissä ei ole kysymys Suomen suvereniteetin laajuudesta vaan siitä, *miten suvereniteetin käyttöä koskeva päätösvalta jakautuu hallinnollisten viranomaisten ja tuomioistuinten kesken*. Kun Suomen valtiosääntö tunnustaa esimerkiksi ulkomaalaisen oikeuden saada suoja vainoaja kidutusta vastaan, on perusteltua että Suomen suvereniteetin käyttöön kytketään mukaan lainkäyttöviranomaiset arvioimaan valitusteitse viisumin epäämisen vaikutus yksilön Suomen oikeusjärjestyksen mukaan nauttimiin oikeuksiin. Tällainen järjestely ei horjuta Suomen suvereniteettia vaan turvaa sen asianmukaisen käytön.

On lisäksi huomattava, että nyt ehdotetussa laissa päätöksen viisumin epäamisestä tai myöntämisestä saattaisi tehdä toisen Schengen-valtion viranomaisen. Suomen valtiosuvereniteetilla ei voida perustella sellaista järjestelyä, jossa suomalaisia tuomioistuimia kielletään arvioimasta toisen valtion hallinnollisen viranomaisen päätöksen vaikutuksia ulkomaalaisen oikeuteen saapua Suomeen, olkoonkin että kyseisen toisen valtion viranomaisen päätöksille sinänsä tunnustetaan oikeusvaikutuksia Suomeen nähden. Edellä mainitussa lausunnossa valiokunta tukeutui Schengenin sopimuksia koskevaan aiempaan lausuntoonsa PeVL 13/1998 vp, jossa Suomen suvereniteetti päättää siitä, keitä ulkomaalaisia se ottaa alueelleen todettiin (oikein) erääksi perusteeksi, jonka nojalla sopimuskokonaisuus edellytti supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä, se kun siirsi tuota suvereenia päätösvaltaa osin muiden Schengen-valtioiden viranomaisille. Valiokunnan tuolloin antama lausunto on toisessa asiayhteydessä annetun lausunnon PeVL 23/1998 vp kautta nyt muuttunut omaksi vastakohdaksi hallituksen esityksessä: Suomen suvereniteetilla perustellaan sitä, ettei suomalainen tuomioistuin saisi tutkia toisen valtion hallinnollisen viranomaisen viisumiasiassa antamaa päätöstä!

Perustuslain 21 §:n perusteella katson, että ulkomaalaislain 191 §:ää tulisi muuttaa siten, että kielteisestä viisumipäätöksestä tulisi voida valittaa, milloin se estää ulkomaalaista toteuttamasta hänen Suomen oikeuteen (ml. sen osaksi saatetut ihmisoikeussopimukset) perustuvaa oikeuttaan saapua Suomeen. Viittaan myös valiokunnan lausuntoon PeVL 52/2002 vp ja siinä esitettyihin perusteluihin valitusoikeuden johtamiselle perustuslain 21 §:stä oleskelulupa-asioissa.

## *2. Perheen käsite ja perhe-elämän suoja*

37 §. Ehdotettu suomalaisen yhdinperheen malliin perustuva perhekäsite on eräissä tilanteissa suppeampi kuin ne tilanteet, joissa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämä perhe-elämän suoja voi edellyttää esimerkiksi maahantulolupaa. Esimerkkejä tällaisista tilanteista ovat 18 vuotta täyttänyt vammaisen lapsi, Suomessa olevan henkilön sisarukset sekä eräissä tapauksissa Suomessa olevan täysi-ikäisen henkilön antaman avun tarpeessa olevat vanhemmat. Viittaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan, KP-sopimuksen 17 ja 23 artiklaan sekä valiokunnan lausuntoon Pe VL 52/2002 vp. Ehdotettu 115 § ei korjaisi kuin osan odotettavissa olevista ongelmatilanteista, koska se rajoittuu tapauksiin, joissa oleskelulupa annetaan kansainvälisen suojelun perusteella.

47 §:n 5 momentti. Säännöksessä käytetään "perhesiteen katkeamisen" käsitettä, jota ei määriteltäisi lakitekstissä. Jotta vältettäisiin säännöksen soveltaminen ihmisoikeussopimuksissa turvatun perhe-elämän suojan vastaisesti, olisi syytä täsmentää kyseisen katkeamisen voivan kohdistua vain parisuhteeseen, ei esimerkiksi lapsen ja vanhemman väliseen suhteeseen. Tiedossani on tapauksia, joissa ulkomaalaisvirasto on nykyistä lakia sovellettaessa katsonut vanhemman ja alaikäisen lapsen välisen perhesiteen katkenneen, kun lapsi on ollut useita vuosia kotimaassaan esimerkiksi isovanhempien hoidossa. Tällainen käytäntö on ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan sekä KP-sopimuksen 17, 23 ja 24 artiklan kanssa.

## *3. Pysyvän oleskeluluvan esteet*

57 §. Pysyvän oleskeluluvan esteiden sääntely vaikuttaa yksilön perusoikeuksiin mm. rajoituksena liikkumisvapauteen ja perhe-elämän suojaan, minkä vuoksi säännösten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Samaa vaatimusta tukee ehdotus siitä, että pysyvää oleskelulupaa koskeva

päätöksenteko delegoitaisiin paikallispoliisille (68 §). Näistä syistä ehdotetun 57 §:n avoimuus ja tulkinnanvaraisuus on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Säännöksen 1 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa pysyvä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä. Pykälän 3 momentissa taas säädettäisiin määräajoista, joiden kuluttua pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää. Viimeksi mainitusta säännöksestä ja 1 momentin perusteluista on luettavissa, että 1 momentti olisikin sanamuodostaan huolimatta tarkoitettu ehdottomien esteiden luetteloksi. Jos näin todella on laita, sen sisältämät edellytykset pysyvän oleskeluluvan epäämiselle ovat mielestäni liian laajat. Jotta 1 momentin sanamuoto epäämisperusteiden harkinnanvaraisuudesta toteutuisi, 3 momenttia tulee muuttaa siten, että siinä esimerkiksi säädettäisiin, että ehdotonta vankeusrangaistusta ei 1 momenttia sovellettaessa oteta huomioon, jos hakemuksen ratkaisuhetkellä on kulunut kolme vuotta siitä, kun tuomittu rangaistus on kokonaan suoritettu. Mainitun 3 momentin viimeinen virke tulisi muuttaa koskemaan sakkorangaistuksia, ettei synny mielikuvaa että se voisi koskea esimerkiksi pelkkää rikosepäilyä jota koskeva syyte on hylätty. (Esimerkiksi: Sakkorangaistusta ei 1 momenttia sovellettaessa oteta huomioon, jos rikoksen tekopäivästä on hakemuksen ratkaisuhetkellä kulunut yli kaksi vuotta.)

#### *4. Lainsäädäntövallan delegointi*

39 § 4 momentti. Ehdotettu säännös sosiaali- ja terveysministeriön toimivallasta antaa "ohjeita toimeentulon edellytysten tulkinnasta" vaikuttaisi yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Säännökselle ei ole lainkaan esitetty yksityiskohtaisia perusteluja. Ehdotettu säännös on ongelmallinen perustuslain 80 §:n kannalta.

71 §. Ehdotettu säännös työmarkkinajärjestöjen myötävaikutuksella laadittavista "linjauksista", joilla 72 §:n mukaan olisi oikeusvaikutuksia yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tasolla, on ongelmallinen perustuslain 80 §:n kannalta.

#### *5. Turvallisen alkuperämaan käsite*

100 §. Turvallisen alkuperämaan käsite on ongelmallinen suhteessa pakolaissopimukseen ja yleisten ihmisoikeussopimusten palauttamiskieltoihin. Kuten valiokunnan lausunnossa

Pe VL 16/2000 vp on todettu, turvallisen alkuperämaan käsite voi synnyttää mielikuvan pakolaissopimuksen vastaisesta ns. maantieteellisestä varaumasta. Vaikka ehdotettu laki nykyiseen tapaan olisi muotoiltu yksilöllistä turvallisuusharkintaa edellyttäväksi, ehdotetun 2 momentin mukaiset perusteet maan turvallisuudelle ovat niin väljät ja yleisluontoiset, että tosiasiasa kuitenkin kyse on tiettyjen maiden määrittelemisestä yleisesti (kaikille) turvalliseksi. Mielestäni turvallisen alkuperämaan käsite tulisi kokonaisuudistuksen yhteydessä poistaa ulkomaalaislaista. Vaikka lakiehdotuksen lähtökohtana nykyisen lain ja ehdotuksen tapaan on yksilöllinen arvio (hakijalle turvallinen alkuperämaa), lakiin ei kuitenkaan käytännössä kyetä kirjoittamaan perustuslain 9 §:n 4 momentista seuraavan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta kyllin selkeitä ja täsmällisiä kriteerejä tapauskohtaiselle yksilölliselle arvioinnille. Tosiasiasa seurauksena on ilman asianmukaista säädöspohjaa tapahtuva maiden luokittelu hallinnollisessa menettelyssä turvallisiin ja ei-turvallisiin. Ratkaisu on kyseenalainen pakolaisoikeuden peruslähtökohtien kannalta.

#### *6. Alaikäisen säilöönotto*

123 §. On epäselvää, tarkoitetaanko 4 momentissa, että alaikäisen perhe tai huoltaja saataisiin ottaa säilöön pelkästään sillä perusteella, että alaikäisen säilöönoton edellytykset täyttyvät ja häntä ei kyetä sijoittamaan muualle kuin poliisin pidätystiloihin. Jos tätä olisi tarkoitettu, kyseessä olisi ihmisoikeussopimusten kieltämä mielivaltainen vapaudenriisto. Säännös tulisi kirjoittaa siten, että alaikäisen säilöönotto voidaan toteuttaa poliisin pidätystiloissa vain milloin myös hänen huoltajansa tai muu täysi-ikäinen perheenjäsenensä on otettu säilöön ja sijoitettu samaan paikkaan.

#### *7. Palauttamiskielto, pakolaisen karkottaminen*

147 §. Ehdotettu nimenomainen säännös palauttamiskiellosta on tarpeellinen ja lähtökohtaisesti vastaa perustuslain 9 §:n 4 momentin 2 virkettä. Tavallisen lain tasoisessa säännöksessä olisi kuitenkin syytä ottaa huomioon ihmisoikeussopimusten tulkintakäytäntö, jonka mukaan palauttamiskielto ei liity vain tilanteisiin joissa henkilöä määräämässä odottaa epäinhimillinen *kohtelu* vaan myös tilanteisiin joissa itse palauttaminen olisi epäinhimillinen *teko*. Viittaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon *D. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2.5.1997) ja YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisuun *C. v. Australia* (900/1999).

149 §. Ehdotettu 3 momentin säännös on ristiriidassa pakolaissopimuksen 32 artiklan kanssa. Poiketen pakolaissopimuksesta ja nykyisestä laista pakolaisen karkotusperusteet eivät enää olisi erityisesti kvalifioituneet vaan samat kuin muun ulkomaalaisen karkotusperusteet, lukuun ottamatta pykälän 1 momentin 1 kohtaa joka jo käsitteellisistä syistä ei tule sovellettavaksi pakolaisiin. Säännös tulee muuttaa pakolaissopimusta vastaavaksi, jotta vältetään Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen loukkauksilta. Säännösehdotuksen perustelut ovat harhaanjohtavat, kun niissä puhutaan vain säännöksen täsmentämisestä eikä pakolaisen karkotusperusteiden olennaisesta laajentamisesta.

#### *8. Liikenteenharjoittajan velvoitteet ja seuraamusmaksu*

Ehdotetun 11 luvun säännökset liikenteenharjoittajan velvollisuuksista ja seuraamusmaksusta ovat monessa suhteessa ongelmallisia. Vaikka kuljetusyhtiösanktioiden instituutio sisältyy jo nykyiseen lakiin, ehdotetut säännökset menevät nykyisiä järjestelyjä selvästi pitemmälle ankaruudessaan. Nykyinen sääntely on kuitenkin syntynyt perustuslakivaliokunnan ja osin suuren valiokunnan myötävaikutuksella ja suurelta osin juuri pyrkimyksestä ottaa liikenteenharjoittajan vastuun sääntelyssä mahdollisuuksien mukaan huomioon Suomen valtion kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Ehdotettujen säännösten julkilausumattomana tausta-ajatuksena on, ettei valtiolla olisi ihmisoikeusvelvoitteita omien maantieteellisten rajojensa ulkopuolella, ainakaan milloin yksilö ei suoraan ole valtion omien viranomaisten toimenpiteiden kohteena. Tämä suhtautumistapa on virheellinen. Valtion oikeudenkäyttövalta (jurisdiktio) ihmisoikeussopimusten mielessä ulottuu kaikkiin tilanteisiin, joissa yksilö tosiasiallisesti on sen "tehokkaan kontrollin" (effective control) alaisena. Tämän kriteerin ovat omaksuneet sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin EIS:n 1 artiklan tulkinnassa että YK:n ihmisoikeuskomitea KP-sopimuksen 2 artiklan tulkinnassa. Mitä kattavammin ja yksityiskohtaisemmin valtio sääntelee sen lainkäyttövallan alaisina olevien liikenteenharjoittajien toimintaa ja mitä tehokkaampia sanktioita se näille asettaa, sen vahvemmin perustein kyseisten toimijoiden tekemiset merkitsevät sopimusvaltion "tehokasta kontrollia" suhteessa sen

maantieteellisten rajojen ulkopuolella olevaan henkilöön. Tehokkaasta kontrollista puolestaan seuraa kansainvälisoikeudellinen vastuu mahdollisista ihmisoikeusloukkauksista valtion maantieteellisten rajojen ulkopuolella. Tämän vastuun perusteesta käytetään käsitettä ihmisoikeussopimusten ekstraterritoriaalinen vaikutus.

173 §:ssä asetetaan yksityisille velvoite käytännössä lähtömaassa varmistaa, että matkustajalla on maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja sekä vaadittava viisumi tai oleskelulupa. 175 §:stä seuraisi liikenteenharjoittajan velvollisuus kuljettaa henkilö takaisin lähtömaahan tai johonkin muuhun maahan. Edelleen 179 §:ssä asetettaisiin ankaraan vastuuseen perustuva seuraamusmaksu liikenteenharjoittajalle, joka rikkoo 173 §:ää.

Kuten valiokunnan lausunnoissa Pe VL 13/1998 ja PeVL 25/1996 vp on todettu, ehdotetun kaltaiset järjestelyt merkitsevät, että yksityiset liikenteenharjoittajat saavat luonteeltaan julkisia tehtäviä ja että pakolaisten suojelu saattaa vaarantua. Kuten valiokunta on näissä yhteyksissä korostanut, ulkomaalaisella saattaa perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan olla oikeus saapua Suomeen ja kysymys on perusoikeudesta, jonka käytännön toteuttamista ei tule siirtää yksityiselle. Kuten valiokunta vuoden 1998 lausunnossaan totesi, järjestely "siirtää yksityishenkilöille harkintavaltaa sellaisesta kysymyksestä, jonka arvioiminen kuuluu pakolaisten ja turvapaikan hakijoiden suojeluun liittyvien Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden piiriin".

Valiokunnan kannanotot saavat tukea myös YK:n ihmisoikeuskomitean käytännöstä. Vuoden 1998 lausunnossaan valiokunta viittasikin komitean Ranskaa koskeviin maakohtaisiin johtopäätöksiin (1997), joissa oli arvosteltu järjestelyjä joilla laivaliikenteen harjoittajat Ranskan satamissa tosiasiallisesti estivät matkustajien pääsyn alueelle, jossa he saattaisivat esittää pyynnön kansainvälisestä suojelusta. Lokakuussa 1998 ihmisoikeuskomitea käsitteli kuljetusyhtiösanktioita EU:n silloisen puheenjohtajamaan, Itävallan raportin yhteydessä. Maakohtaisissa johtopäätöksissään komitea totesi:

"Komitea on huolestunut eräistä Itävallan lainsäädännön ja käytännön piirteistä turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien kohtelussa. Nämä huolenaiheet koskevat (i) nähtävästi riittämättömiä oikeussuojan takeita maasta poistamisen estämiseksi tilanteissa, joissa on 7 artiklan vastaisen kohtelun vaara; (ii) sellaisten henkilöiden, joista on tehty päätös maasta poistamisesta mutta jotka ovat jääneet maahan, kohtelua suhteessa 7, 10 ja 16 artikloihin; ja (iii) kuljetusyhtiösanktioita ja muita maan rajojen ulkopuolella vaikuttavia järjestelyjä, jotka saattavat vaikuttaa yksilön oikeuteen lähteä mistä tahansa maasta, mukaan lukien hänen omasta maastaan (KP-sopimuksen 12 artiklan 2 kappale)."<sup>1</sup>

Lainattu kannanotto osoittaa, etteivät kuljetusyhtiösanktiot liity vain perustuslain 9 §:n 4 momentin 1 virkkeessä tarkoitettuun ulkomaalaisen oikeuteen tulla Suomeen tavallisessa laissa säädetyissä tilanteissa, vaan myös ihmisoikeutena turvattuun jokaisen oikeuteen *lähteä* mistä tahansa maasta,

---

<sup>1</sup> YK-asiakirja CCPR/C/79/Add.103, kappale 11: "The Committee is concerned about certain features of Austria's law and procedure concerning asylum seekers and immigrants. These concerns relate to (i) apparently insufficient legal guarantees to prevent deportation in cases where there is a risk of treatment that would violate article 7; (ii) the treatment of persons against whom there is a deportation decision but who remain in the country, raising issues under articles 7, 10 and 16; and (iii) sanctions against passenger carriers and other pre-frontier arrangements that may affect the rights of any person to leave any country, including his or her own (art. 12, para. 2 of the Covenant)."

mukaan lukien omasta maastaan. Asiayhteydestä voidaan mahdollisesti johtaa tulkinta, jonka mukaan perustuslain 9 §:n 2 momentin mukainen "oikeus lähteä maasta" koskee ainakin ensi sijassa oikeutta lähteä Suomesta. Ihmisoikeussopimusten osalta asia on toisin, ja äsken lainattu ihmisoikeuskomitean kannanotto osoittaa, että kyseisellä oikeudella on myös ekstraterritoriaalinen vaikutus: Jos Suomi lainsäädäntönsä ja siihen perustuvien kuljetusyhtiösanktioiden kautta estää henkilöä lähtemästä omasta maastaan, tämän estämisen hyväksyttävyyttä on arvioitava liikkumisvapauden rajoituslausekkeen (KP-sopimuksen 12 artiklan 3 kappale) valossa. Kansainvälisen suojelun tarpeessa olevan henkilön estäminen poistumasta omasta maastaan ei täytä rajoituksen hyväksyttävyyden ehtoja, joten siltä osin kuin este seuraa Suomen lainsäädännöstä ja muista Suomen valtion vastuulla olevista toimista, Suomi loukkaa ao. henkilön ihmisoikeuksia.

Ehdotetun 11 luvun ongelmat liittyvät erityisesti kansainvälisen suojeluun oikeutettujen henkilöiden asemaan. Tältä kannalta kiinnitän huomiota seuraaviin yksittäisiin kohtiin säännöksissä:

- 173 § ei sisällä minkäänlaista viittausta suojelun tarvetta koskevan arvioinnin merkitykseen. Säännöksessä olisi mahdollista rinnastaa kansainvälisen suojelun tarve unionin kansalaisuuteen, olkoonkin ettei liikenteenharjoittajalla olisi edellytyksiä tutkia asiaa.
- 175 §:n 1 momentin 3 kohdassa veloitetaan liikenteenharjoittaja kuljettamaan Suomesta käännytetty ulkomaalainen "mihin tahansa maahan, jonne hänen pääsynsä on taattu". Sanamuoto synnyttää mielikuvan siitä, ettei perustuslain 9 §:n 4 momentin ja ehdotetun lain 147 §:n palauttamiskieltoja tarvitsisi noudattaa.
- 175 §:n 3 momentissa takaisinkuljetusvelvollisuus nimenomaisesti ulotettaisiin turvapaikan tai muun kansainvälisen suojelun hakijoihin, asettaen siten liikenteenharjoittajalle ankara vastuu, jos Suomen viranomaiset sittemmin päättävät olla myöntämättä kyseistä suojelua. Säännös ei voi olla vaikuttamatta muulla tavoin kuin myös aidosti suojelun tarpeessa olevien henkilöiden vahingoksi asiassa, jossa heidän turvallisuutensa, ruumiillinen koskemattomuutensa ja jopa henkensä on uhattuna.
- 179 §:n säännös seuraamusmaksusta perustuisi ankaraan vastuuseen ja käännettyyn todistustaakkaan.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, KP-sopimuksen ja pakolaissopimuksen nojalla pidän välttämättömänä kehittää 11 luvun säännöksiä joko siten, että niihin lisätään yleissäännös kansainvälistä suojelua hakevan henkilön erityiskohtelusta suhteessa luvun säännöksiin tai siten, että luovutaan ehdotetuista tiukennuksista nykyiseen sääntelyyn.

#### *9. Nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä annetun päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta, päätöksen tiedoksiantomenettely ja ulkomaalaisviraston valitusoikeus*

201 §. On periaatteellisesti ongelmallista, että nopeutettu turvapaikkamenettely on tosiasiallisesti muuttunut pääsäännöksi ja ettei sen perusteena käytetty perusteltujen turvapaikkahakemusten käsittelyaikaisten nopeutuminen ole toteutunut. Suoranaiseen ristiriitaan ihmisoikeussopimusten sisältämän tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimuksen kanssa joudutaan, kun nopeutetussa menettelyssä annettu päätös olisi täytäntöönpantavissa valituksesta huolimatta joko heti (2 momentti) tai kahdeksantena päivänä päätöksen tiedoksiantamisesta (3 momentti), ellei hallinto-oikeus kiellä täytäntöönpanoa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Čonka v. Belgia* (5.2.2002) ja *Jabari v. Turkki* (11.7.2000) -tapauksen valossa valituksella tulee myös nopeutetussa menettelyssä olla täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus, jos siinä esitetään perusteltu väite valittajan

ihmisoikeuksien loukkaamisesta maasta poistamisen seurauksena. Valiokunta asettui tälle kannalle turvapaikamenettelydirektiiviä koskevassa lausunnossaan PeVL 10/2002 vp. Kuten valiokunta silloin totesi, tästä johtopäätöksestä ei seuraa, että ulkomaalaislain 62 § olisi "sellaisenaan, yleisellä tasolla ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa". Ristiriitaan kuitenkin ajaudutaan, jos käännytys muutoksenhausta huolimatta pannaan täytäntöön, vaikka valittaja on esittänyt perustellun väitteen ihmisoikeuksiensa loukkaamisesta maasta poistamisen seurauksena. Erityisen herkästi tällainen ristiriita aktualisoituu, jos täytäntöönpano ehdotetun lain mukaisesti voisi tapahtua muutoksenhaun estämättä joko heti tai viikon kuluttua kielteisen päätöksen tiedoksiannosta, paitsi milloin hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon. Kuten valiokunta edellä mainitussa lausunnossaan totesi, varmemmat takeet tarjoaisi järjestelmä, jossa muutoksenhaulla kaikissa tapauksissa on lähtökohtaisesti täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus.

Kun itse valitus kuitenkin käsiteltäisiin kiireellisenä, ihmisoikeussopimusten loukkausten estämisestä ei seuraisi pitkää viivästystä täytäntöönpanokelpoisen päätöksen saamiseen. Jos säännöstä asian kiireellisestä käsittelystä ei pidettäisi riittävänä takeena tästä, olisi tietysti mahdollista muuttaa 201 §:n 2 ja 3 momentissa ehdotetut päätöksen täytäntöönpanon ajankohdat sellaisiksi, että hallinto-oikeus tosiasiallisesti ehtii ottaa kantaa tapaukseen ainakin täytäntöönpanon lykkäämisen osalta. Tällainen lakisääteinen määräaika ennen päätöksen täytäntöönpanoa voisi olla esimerkiksi 30 päivää, paitsi milloin asianosainen suostuu maasta poistamiseen. Jos kyseinen määräaika perusteltaisiin siten, että se lainsäätäjän arvion mukaan tosiasiallisesti varmistaa jokaisessa tapauksessa hallinto-oikeuden arvioinnin täytäntöönpanon hyväksyttävyydestä ennen kuin päätös on pantavissa täytäntöön, en näe Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellä mainittuja ratkaisuja esteenä tälle järjestelylle.

Lisäperusteen valituksen täytäntöönpanoa lykkäävälle automaattiselle vaikutukselle näen kuitenkin ehdotetussa 195 §:ssä, joka antaisi ulkomaalaisvirastolle valitusoikeuden, milloin hallinto-oikeus on kumonnut tai muuttanut viraston päätöksen. Tällainen uusi järjestely Suomen ulkomaalaislaissa institutionalisoisi ulkomaalaisviraston aseman oikeussuojaa hakevan yksilön vastapuolena ja tekisi ihmisoikeussopimusten näkökulmasta nykyistäkin arveluttavammaksi, että ulkomaalaisviraston päätös henkilön maasta poistamisesta olisi suurella osalla tapauksista täytäntöönpantavissa tuomioistuimelle tehdystä valituksesta huolimatta. Muutoinkin pidän ehdotettua Suomen hallintolainkäyttäjärjestelmässä poikkeuksellista säännöstä valtion viranomaisen valitusoikeudesta yksilöä koskevassa asiassa heikosti perusteltuna. Perusteluissa viitataan lähinnä tosiseikkaerehdysten korjaamiseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän viranomaisen valituksen kautta, mutta 196 § osoittaa valitusoikeuden rajoittuvan ensi sijassa ennakkopäätösperusteeseen eli periaatteellisesti merkittäviin oikeudellisiin kysymyksiin.

203 §. Nimenomaan pikakäännytysten osalta pidän perustuslain 21 §:n vastaisena ehdotettua järjestelyä päätöksen tiedoksi antamisesta asianosaiselle. Käännytyspäätös voitaisiin ehdotuksen mukaan edelleen antaa kirjallisesti suomenkielisenä, kunhan se suullisesti tulkitaan kielelle, jota henkilön voidaan olettaa ymmärtävän. Perustelujen mukaan myös puhelintulkkaukset eli toisaalla olevan tulkin kuuleminen puhelimitse olisi hyväksyttävä järjestely. Kielteisen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta valituksen estämättä ja tähän liittyvän hallinto-oikeudelle jätetyn täytäntöönpanokieltotoimivallan kiireellisyyden takia oikeudenmenetyksen vaara on suuri yksilön ihmisoikeuksien kannalta perustavassa asiassa. Ihmisoikeusloukkausten estämiseksi tulisi joko säätää valitukselle automaattinen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus (tai ainakin pidentää sitä määräaika, jonka kuluttua käännytys voidaan valituksesta huolimatta panna täytäntöön ellei hallinto-oikeus tätä kiellä), taikka edellyttää ainakin pikakäännytystapauksissa että päätös ja siihen liittyvä muutoksenhakuohjeus, mukaan lukien ohjeet täytäntöönpanokiellon hakemisesta, annetaan



kirjallisesti henkilön ymmärtämällä kielellä. Erityisesti erilaisiin nopeutettuihin turvapaikkamenettelyihin liittyy huomattava oikeudenmenetyksen riski, jos kirjallisena suomeksi annettu päätös vain suullisesti tai puhelimitse tulkitaan hakijalle.

Helsingissä 22.1.2003

Martin Scheinin, professori