



JO:S BESLUT OM AVVISNINGEN AV FARMÖDRARNA

JO Petri Jääskeläinen har idag gett sitt beslut med anledning av 19 klagomål där det riktas kritik mot högsta förvaltningsdomstolens president Pekka Hallberg och polisöverdirektör Mikko Paatero för deras förfarande i ett ärende som gällde avvisning av två farmödrar.

JO anser att Pekka Hallbergs förfarande stred mot principerna om fördelning av statliga uppgifter och om domstolarnas oberoende, som framgår av grundlagens 3 §. Förfarandet var olämpligt för högsta förvaltningsdomstolens president och för en minoritetsmedlem av beslutssammansättningen.

Vid bedömningen av det klandervärda i president Hallbergs förfarande har JO beaktat de humanitära aspekterna och motiven samt den möjlighet att snabbt ändra lagstiftningen som var aktuell vid tidpunkten i fråga. Mot bakgrund av dessa synpunkter anser JO att president Pekka Hallbergs förfarande i subjektivt hänseende kan anses vara i någon mån förståeligt, men utifrån en rättslig och principiell bedömning kan det dock inte anses vara godtagbart.

Vad gäller polisöverdirektör Mikko Paateros samt Helsingfors och Östra Nylands polismyndigheters förfarande anser JO att det inte finns skäl att misstänka att de överskridit sin prövningsrätt.

Justitieombudsmannens beslut, dnr 1933/2/10, kan i sin helhet (på finska) läsas på www.ombudsman.fi.

JO Jääskeläinen ger inte intervjuer i detta ärende. Närmare information om behandlingen av ärendet vid justitieombudsmannens kansli ger vid behov JO-sekreterare Pasi Pölönen, tfn (09) 432 3345.

Postadress:

E-post:

Telefon:

00102 Riksdagen

ombudsman@riksdagen.fi

+358 9 4321

FINLAND

Internet:

Fax:

Besöksadress:

www.ombudsman.fi

+358 9 432 2268

Arkadiagatan 3

Nedan följer sammandragsavsnittet i JO Jääskeläinens beslut.

Det är i ärendet fråga om två avvisningsbeslut som vunnit laga kraft. För Evelin Fadails vidkommande avgjorde högsta förvaltningsdomstolen ärendet så att president Pekka Hallberg själv deltog i beslutet. Vid omröstningen blev han i minoritet (6-1-1). Irina Antonovas ärende behandlades vid Helsingfors förvaltningsdomstol men högsta förvaltningsdomstolen avlog ansökan om besvärstillstånd. Hallberg deltog inte i det beslutet. President Hallberg sände ett brev till de polismyndigheter som svarade för verkställigheten av avvisningsbesluten och till polisöverdirektör Mikko Paatero, där han bl.a. hänvisade till en eventuell lagändring och framförde att det "från domstolens synpunkt" inte fanns några grunder att i dessa ärenden påskynda verkställigheten av besluten. Brevets innehåll refereras i sin helhet ovan i början av avsnitt 2 "Hankittu selvitys". Polisen förhalade verkställigheten av avvisningsbesluten.

De centrala frågorna i detta ärende gäller domstolens oberoende och fördelningen av statliga uppgifter, dvs. de principer som framgår av grundlagens 3 §. Oberoendet innebär att en domstol och dess sammansättning i rättskipningssammanhang ska vara oavhängig och fri från yttre påverkan. Den dömande makten ska vara oavhängig bl.a. i förhållande till den verkställande makten och den lagstiftande makten samt i förhållande till rättegångsparter och andra intressegrupper. I en rättsstat är det av central betydelse för den oberoende dömande makten och rättssäkerheten att domstolarnas slutgiltiga beslut verkställs. I avsnitt 5.1.3 har jag närmare behandlat frågan om domstolarnas oberoende.

President Pekka Hallbergs förfarande

I avsnitt 5.1 har jag bedömt president Pekka Hallbergs förfarande bl.a. med avseende på hans befogenheter, möjligheter att påverka verkställigheten av beslut, domstolens inre och yttre oberoende, domstolens och polisens gemensamma kommuniké, domarens yttrandefrihet och jämlikhetsprincipen. Jag anser att Hallbergs förfarande kan kritiserars i alla dessa avseenden.

Till Pekka Hallbergs befogenheter som högsta förvaltningsdomstolens president eller som domare i en beslutssammansättning hör inte att fatta beslut eller ge order eller anvisningar i frågor som gäller verkställighet av lagakraftvunna beslut. Hallberg har i ärendet handlat inofficiellt men dock inte som privatperson. I sitt brev hänvisar han tvärtom till sin ställning som högsta förvaltningsdomstolens president och ledamot i den sammansättning som avgjorde Fadails ärende.

Enligt min uppfattning var Pekka Hallbergs avsikt då han kontaktade polisen att påverka polisen i två avvisningsärenden som den skulle verkställa. Jag kan inte se något annat skäl till att han tog kontakt.

Med tanke på en kollegial domstols interna oberoende är utomprocessuella ställningstaganden redan i för sig problematiska när de framförs av en enskild domare som ingår i beslutssammansättningen. Med tanke på domstolens interna oberoende intar högsta förvaltningsdomstolens president, när det gäller beslut i rättskipningsärenden, samma ställning som de övriga domarna i beslutssammansättningen.

President Hallberg har i det aktuella fallet på ett konkret sätt ingripit i domstolens interna oberoende då han "från domstolens synpunkt" framfört åsikter om verkställigheten av besluten. En omständighet som med tanke på oavhängighetsprincipen understryker det problematiska i förfarandet är att Hallberg i

det ena ärendet blev i minoritet och att han ingrep i verkställigheten i egenskap av president för högsta förvaltningsdomstolen.

En domare i en kollegial sammansättning kan genom argumentation under handläggningen och slutförhandlingen för de övriga domarna motivera sin åsikt om hur ett ärende bör avgöras. Om detta inte lyckas kan domaren reservera sig mot beslutet. Detta innebär att domaren inte är moraliskt eller rättsligt ansvarig för majoritetens beslut. Exempelvis sådana synpunkter som president Hallberg i sin förklaring framför om vad domarreglerna avser med skälighet och strävan efter det allmännas bästa, kan en domare framföra i samband med beslutsprövningen och vid behov i ett omröstningsyttrande. Däremot kan domaren inte genom utomprocessuella åtgärder försöka påverka ett domstolsavgörandes rättsverkningar, t.ex. verkställigheten.

På ett principiellt plan hade förfarandet inte blivit mindre problematiskt genom en sådan tolkning att den högsta politiska ledningen eventuellt i sinom tid skulle ha gett sitt stöd för slutresultatet av Pekka Hallbergs omröstningsyttrande. En konstellation, där de bakomliggande orsakerna till en domares förfarande är i förhållande till domstolsväsendet yttre faktorer och motiv, kan tvärtom anses göra förfarandet än mera problematiskt såtillvida att den kan försvaga också den rådande bilden av den dömande maktens s.k. yttre oberoende eller över huvud taget förtroendet för domstolarna.

Högsta förvaltningsdomstolen och Polisstyrelsen har i en gemensam kommuniké meddelat att polisen tills vidare inte avvisar de utländska farmödrarna. Kommunikéns text kan läsas i slutet av avsnitt 5.1.3. Jag har konstaterat att det med beaktande av fördelningen av statliga uppgifter över huvud taget kan anses vara märkligt att en oberoende domstol som utövar dömande makt uppträder tillsammans med polisen, som ska sköta verkställigheten av domstolens beslut. Informationen kan sägas ha gett en felaktig bild av ärendet eftersom högsta förvaltningsdomstolen i egenskap av domstol inte har någonting att skaffa med tidtabellsfrågor när det gäller verkställigheten av beslut. Det var enbart fråga om president Hallbergs eget inofficiella handlande. Enligt min åsikt har omständigheterna kring informationen ytterligare förvärrat de negativa effekterna av Pekka Hallbergs förfarande när det gäller principen om domstolens oberoende. Kommunikén var ägnad att fördunkla allmänhetens bild av domstolarnas oberoende och fördelningen av de statliga uppgifterna.

I ärendet är det inte fråga om rätten att inom ramen för normal yttrandefrihet kritisera en domstols avgörande eller om att delta i den rättspolitiska diskussionen. Det är av betydelse vilken roll den person har som uttalar sig om ett domstolsavgörande och vilka påverkningsmöjligheter rollen innebär för bedömningen av i vilken mån uttalandet kan anses innebära ett ingripande i domstolens oberoende. Jag anser det vara uppenbart att grunderna för yttrandefriheten inte kan anföras som ett berättigande av den omständigheten att Hallberg kontaktade polisen.

Att Hallberg i egenskap av högsta förvaltningsdomstolens president ingrep i verkställigheten av två enskilda ärenden är dessutom problematiskt med tanke på ett jämlikt bemötande av människor och med tanke på rättssäkerheten. Det var fråga om en ärendegrupp där det finns eller kan finnas flera liknande verkställighetsfall som kan påverkas av en eventuell lagändring. Utöver de faktiska verkningarna är det skäl att beakta också den bild som förfarandet förmedlar med tanke på jämlikheten.

Enligt min uppfattning stod Pekka Hallbergs förfarande i strid med de principer om fördelning av statliga uppgifter och om domstolarnas oberoende som framgår av grundlagens 3 §. Förfarandet var olämpligt för högsta förvaltningsdomstolens president och för en minoritetsmedlem av beslutssammansättningen.

Vid bedömningen av det klandervärda i förfarandet har jag å andra sidan beaktat följande.

Pekka Hallberg uppger att han oroade sig för att det föreföll som om det skulle få uppenbart omänskliga konsekvenser om besluten i brådskande ordning verkställdes i påsktider. Han berättar att han av humanitära skäl ville få publicitet för denna konstellation som redan var allmänt känd. Jag har konstaterat att en person i ställningen av president för högsta förvaltningsdomstolen inte bör låta sin subjektivt upplevda plikt känsla leda honom till att vidta åtgärder som kan försvaga principen om domstolarnas oberoende och statsmaktens tredelning. Humanitära motiv kan emellertid beaktas i en subjektiv bedömning av klandervärdheten.

Pekka Hallberg konstaterar i sitt brev att en eventuell lagändring inte innebär ett ingripande i högsta förvaltningsdomstolens lagakraftvunna beslut. Om det emellertid går så att utlänningslagens villkor för uppehållstillstånd ändras, är det också möjligt att i de aktuella ärendena göra nya ansökningar som avgörs utifrån de ändrade förutsättningarna. Jag konstaterar att den konstellation som Hallberg framför i sitt brev i och för sig stämmer. Med beaktande av det faktum att från den högsta politiska ledningen i det skedet hade kommit uppgifter om att en utredning av möjligheterna att göra en sådan brådskande lagändring som nämns ovan hade inletts, var det i princip möjligt att det hade kunnat gå så som Hallberg nämner.

När ärendet bedöms i efterhand kan det ytterligare konstateras att besluten i båda avvisningsärendena senare överklagats till Europeiska människorättsdomstolen (EMRD) som interimistiskt förordnat att verkställigheten av avvisningsbesluten ska avbrytas. De interimistiska förordnandena återkallades först efter att Irina Antonova lämnat landet och Evelin Fadail avlidit. Jag har fått uppgifter om att överklagandena fortfarande är anhängiga. Åtminstone i teorin är också ett sådant händelseförlopp möjligt att överklagandena leder till en dom där det konstateras att rättigheter som tryggas i Europeiska människorättskonventionen har kränkts. I avsnitt 5.2.2 konstaterar jag att sådana situationer är ytterst sällsynta i EMRD:s beslutspraxis. Inte heller Pekka Hallberg har hänvisat till denna möjlighet, men hans motiv har varit att förhindra ett eventuellt omänskligt händelseförlopp.

Med beaktande av dessa synpunkter anser jag att president Pekka Hallbergs förfarande i subjektivt hänseende kan anses vara i någon mån förståeligt, men utifrån en rättslig och principiell bedömning kan det dock inte anses vara godtagbart.

Polisens förfarande

I fråga om polismyndigheternas förfarande har jag konstaterat att verkställighetsmyndigheterna av flera skäl har prövningsrätt när det gäller åtgärder och tidtabeller vid verkställighet av avvisningsbeslut. I en sådan helhetsbedömning är det enligt min åsikt möjligt att inom vissa gränser, vid sidan av andra faktorer, beakta också den ovan nämnda möjligheten att i brådskande ordning ändra lagstiftningen. Detta alternativ kan dock godtas endast i den mån och på villkor att de myndigheter som svarar för verkställigheten noga ser till att ett enhetligt förfarande tillämpas i andra motsvarande fall som en eventuell lagändring kan påverka.

Dessutom kan denna grund tidsmässigt tillämpas endast under en begränsad tid. I annat fall, dvs. om en eventuell lagändring låter vänta på sig en längre tid, står vi inför en situation där ett dröjsmål med att verkställa ett slutgiltigt domstolsbeslut kan innebära att domstolens oberoende inte respekteras.

På de grunder som jag närmare behandlar i avsnitt 5.2 anser jag att det inte finns skäl att misstänka att polisöverdirektör Mikko Paatero eller Helsingfors eller Östra Nylands polismyndigheter överskridit sin prövningsrätt i detta ärende.

Åtgärder

Jag delger för kännedom högsta förvaltningsdomstolens president Pekka Hallberg den kritik som jag framfört ovan i avsnitten 5.1 och 6. I detta syfte sänder jag honom en kopia av beslutet.

Jag delger för kännedom polisöverdirektör Mikko Paatero samt polisinrättningarna i Östra Nyland och Helsingfors de synpunkter som jag framfört i avsnitt 5.2.

Jag underrättar också klagandena och Migrationsverket om mitt avgörande.