

**OIKEUSASIAMIEHEN PÄÄTÖS NS. ISOÄITIEN KÄÄNNYTYSSASIASSA**

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on tänään antanut päätöksensä 19 kanteluun, joissa arvosteltiin korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Hallbergin ja poliisiylijohtaja Mikko Paateron menettelyä ns. isoäitien käännytysasiassa.

Oikeusasiamies katsoo, että Pekka Hallbergin menettely on ollut perustuslain 3 §:n mukaisten valtiollisten tehtävien jakoa ja tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien periaatteiden vastaista. Menettely on ollut korkeimman hallinto-oikeuden presidentille ja tuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa vähemmistöön jääneelle tuomarille sopimatonta.

Presidentti Hallbergin menettelyn moitittavuuden arvioinnissa oikeusasiamies on ottanut huomioon asiaan liittyvät inhimilliset näkökohdat ja vaikuttimet sekä tapahtuma-aikana esillä olleen mahdollisuuden nopeasta lainmuutoksesta. Näiden näkökohtien valossa oikeusasiamies katsoo, että presidentti Pekka Hallbergin menettelyä voidaan pitää subjektiivisessa suhteessa jossain määrin ymmärrettävänä, mutta ei kuitenkaan oikeudellisesti arvioituna ja periaatteelliselta kannalta hyväksyttävänä.

Poliisiylijohtaja Mikko Paateron tai Helsingin tai Itä-Uudenmaan poliisiviranomaisten menettelyn osalta oikeusasiamiehellä ei ole perusteita epäillä, että he olisivat ylittäneet harkintavaltaansa.

Oikeusasiamiehen päätös (dnro 1933/2/10) on kokonaisuudessaan oikeusasiamiehen verkkosivuilla www.oikeusasiamies.fi.

Oikeusasiamies Jääskeläinen ei anna haastatteluja tässä asiassa. Asian käsittelyyn oikeusasiamiehen kansliassa liittyviä tietoja antaa tarvittaessa oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen, puh. (09) 432 3345.

Seuraavassa oikeusasiamies Jääskeläisen päätöksen yhteenveto.

Asiassa on kysymys kahdesta lainvoimaisesta käännytyspäätöksestä. Evelin Fadailin asiassa korkein hallinto-oikeus on antanut asiaratkaisun niin, että presidentti Pekka Hallberg on itse osallistunut päätöksen tekemiseen, mutta jäänyt äänestyksessä vähemmistöön (6-1-1). Irina Antonovan asia on käsitelty Helsingin hallinto-oikeudessa ja korkein hallinto-oikeus on evännyt valitusluvan päätöksellään, jonka tekemiseen Hallberg ei ole osallistunut. Presidentti Hallberg on lähettänyt käännytyspäätösten täytäntöönpanosta vastaaville poliisiviranomaisille ja poliisiylijohtaja Mikko Paaterolle kirjeen, jossa hän on muun ohella viitannut mahdolliseen lainmuutokseen ja

"tuomioistuimen kannalta" esittänyt, ettei asioissa ole perusteita kiirehtiä päätöksen täytäntöönpanoa. Kirjeen koko sisältö on esitetty edellä kohdan 2 "Hankittu selvitys" alussa. Poliisi on viivästyttänyt käännyspäätösten täytäntöönpanoa.

Tämän asian keskeiset kysymykset liittyvät tuomioistuimen riippumattomuuteen ja valtiollisten tehtävien jakoon, joista on säädetty perustuslain 3 §:ssä. Tuomioistuinten riippumattomuuden ydinsisältönä on se, että lainkäyttötoiminnassa tuomioistuimen ja sen kulloisenkin ratkaisukokoonpanon on oltava riippumattomia ja vapaita muiden tahojen vaikutuksesta. Tuomiovallan käytön on oltava riippumatonta muun muassa suhteessa toimeenpano- ja lainsäädäntövaltaan sekä suhteessa oikeudenkäynnin osapuoliin ja muihin intressitahoihin. Oikeusvaltiossa keskeinen osa riippumatonta tuomiovaltaa ja oikeusvarmuutta on siinä, että tuomioistuinten lopulliset päätökset pannaan täytäntöön. Olen käsitellyt tuomioistuimen riippumattomuutta lähemmin jaksossa 5.1.3.

Presidentti Pekka Hallbergin menettely

Jaksossa 5.1 olen arvioinut presidentti Pekka Hallbergin menettelyä muun muassa hänen toimivaltansa, täytäntöönpanoon vaikuttamisen, tuomioistuimen sisäisen ja ulkoisen riippumattomuuden, tuomioistuimen ja poliisin yhteisen tiedottamisen, tuomarin sananvapauden sekä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Olen pitänyt Hallbergin menettelyä arvostelulle alttiina kaikissa mainituissa suhteissa.

Pekka Hallbergin toimivaltaan korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä tai asian ratkaisukokoonpanoon kuuluneena tuomarina ei ole kuulunut tehdä päätöstä tai antaa käskyjä tai ohjeita lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä. Hallberg on toiminut asiassa epävirallisesti, mutta ei kuitenkaan yksityishenkilönä. Päinvastoin, hän on kirjeessään viitannut asemaansa korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä ja Fadailin asian ratkaisukokoonpanon jäsenenä.

Käsitykseni mukaan Pekka Hallbergin yhteydenottojen tarkoituksena on ollut vaikuttaa poliisiin sen täytäntöönpantavana olleissa kahdessa käännytysasiassa. Muutoin en näe yhteydenotoille mitään syytä.

Kollegiaalisen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvan yksittäisen tuomarin ulkoprosessuaaliset kannanotot ratkaisuun liittyvistä seikoista ovat jo lähtökohtaisesti ongelmallisia tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden kannalta. Tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden kannalta korkeimman hallinto-oikeuden presidentillä on lainkäyttöasian ratkaisunteossa sama asema kuin muillakin ratkaisuntekoon osallistuvilla tuomareilla.

Presidentti Hallberg on tässä tapauksessa puuttunut konkreettisesti tuomioistuimen sisäiseen riippumattomuuteen, kun hän on esittänyt "tuomioistuimen kannalta" näkemyksiä päätöksen täytäntöönpanosta. Riippumattomuusperiaatteen kannalta menettelyn ongelmallisuutta on korostanut se, että Hallberg on toisen asian osalta ollut tuomioistuimen päätöksenteossa vähemmistöön jäänyt tuomari ja että puuttuminen on tapahtunut ylimmän hallintotuomioistuimen presidentin taholta.

Useamman jäsenen kokoonpanoon kuuluva tuomari voi pyrkiä asian käsittelyssä ja päätösneuvottelussa esittämillään argumenteilla perustelemaan muille tuomareille näkemyksensä siitä, miten asia tulisi ratkaista. Jos hän ei tässä onnistu, voi tuomari jättää tuomioistuimen päätökseen eriävän mielipiteen. Tällöin tuomarille ei muodostu moraalista eikä oikeudellista vastuuta enemmistön päätöksestä. Esimerkiksi ne presidentti Hallbergin selityksessään esittämät näkökohdat, jotka liittyvät

tuomarinohjeissa kohtuudesta ja yhteisen kansan intresseistä huolehtimisesta lausuttuun, tuomari voi esittää päätösharkinnassa ja tarvittaessa erillisessä äänestyslausumassa. Sitä vastoin tuomari ei voi ulkoprosessuaalisin toimin pyrkiä vaikuttamaan tuomioistuimen ratkaisun oikeusvaikutuksiin, kuten täytäntöönpanoon.

Periaatteellisella tasolla menettelyn ongelmallisuutta ei ole vähentänyt se, vaikka Pekka Hallbergin äänestyslausuman lopputuloksen olisi aikanaan mahdollisesti tulkittava saaneen ylimmän poliittisen johdon tuen. Asetelman, jossa tuomarin menettelyn taustalla on tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisia tekijöitä ja vaikuttimia, voidaan päinvastoin nähdä laajentavan menettelyn ongelmallisuutta niin, että sillä on saattanut olla heikentävää vaikutusta myös tuomiovallan käytön niin sanotusta ulkoisesta riippumattomuudesta vallitsevaan kuvaan tai yleisemmin tuomioistuimia kohtaan tunnettavaan luottamukseen.

Korkein hallinto-oikeus ja Poliisihallitus ovat antaneet asiassa yhteisen tiedotteen siitä, että poliisi ei käännytä toistaiseksi ulkomaalaisia isoäitejä. Tiedotteen sisältö on esitetty jakson 5.1.3 lopussa. Olen todennut, että riippumatonta tuomiovaltaa käyttävän tuomioistuimen ja täytäntöönpanosta huolehtivan poliisin yhteisesiintymistä voidaan ylipäättään pitää oudoksuttavana valtiollisten tehtävien perusjaon kannalta. Tiedottamisen voidaan sanoa antaneen asiassa väärän kuvan, koska korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole tuomioistuimena ollut tekemistä päätösten täytäntöönpanon aikatauluun liittyvien kysymysten kanssa. Kysymys on ollut vain presidentti Hallbergin omasta epävirallisesta toiminnasta. Tiedottamiseen liittyvät tekijät ovat nähdäkseni pahentaneet Pekka Hallbergin menettelyn haitallisuutta tuomioistuimen riippumattomuusperiaatteen kannalta. Tiedote on ollut omiaan hämärtämään yleisön kuvaa tuomioistuimen riippumattomuuden merkityksestä ja valtiollisten tehtävien jaosta.

Asiassa ei ole ollut kyse normaaliin sananvapauden käyttöön kuuluvasta oikeudesta arvostella tuomioistuimen ratkaisua tai oikeuspoliittiseen keskusteluun osallistumisesta. Tuomioistuimen ratkaisuun kohdistuvan kannanoton esittäjän roolilla ja sen mukaisilla vaikutusmahdollisuuksilla on merkitystä sille, missä määrin lausuman voidaan katsoa merkitsevän puuttumista tuomioistuimen riippumattomuuteen. Pidän selvänä, että Hallbergin yhteydenottoja poliisiin ei ole voitu oikeuttaa sananvapauden käyttöön liittyvillä perusteilla.

Lisäksi puuttuminen kahden yksittäisen asian täytäntöönpanoon korkeimman hallinto-oikeuden presidentin ominaisuudessa on ollut ongelmallista ihmisten yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvarmuuden toteutumiselle. Kyse on ollut asiaryhmästä, jossa on tai voi olla useita vastaavia täytäntöönpanon kohteena olevia tapauksia, joihin mahdollinen lainmuutos voisi vaikuttaa. Tosiasiallisten vaikutusten ohella merkitystä on myös menettelystä yhdenvertaisuuden kannalta välittyvällä kuvalla.

Käsitykseni mukaan Pekka Hallbergin menettely on ollut perustuslain 3 §:n mukaisten valtiollisten tehtävien jakoa ja tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien periaatteiden vastaista. Menettely on ollut korkeimman hallinto-oikeuden presidentille ja tuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa vähemmistöön jääneelle tuomarille sopimatonta.

Menettelyn moitittavuuden arvioinnissa olen toisaalta ottanut huomioon seuraavan.

Pekka Hallberg on ilmoittanut olleensa huolissaan siitä, että puheena olevien päätösten kiireellinen täytäntöönpano pääsiäisenä näytti johtavan aivan epäinhimillisiin tapahtumiin. Hän on kertonut pyrkineensä inhimillisistä syistä tuomaan julki yleisesti tiedossa olleen asetelman. Olen todennut, että korkeimman hallinto-oikeuden presidentin asemassa olevan henkilön ei tulisi antaa subjektiivisesti koetun

velvollisuudentunteen ohjata sellaisiin toimiin, joilla voi olla negatiivinen vaikutus tuomioistuinten riippumattomuutta tai valtiovallan kolmijakoa koskevaa periaatetta kohtaan. Subjektivisessa moitittavuusarvioinnissa inhimilliset vaikuttimet voidaan kuitenkin ottaa huomioon.

Pekka Hallberg on kirjeessään todennut, että mahdollinen lainuudistus ei tarkoita puuttumista korkeimman hallinto-oikeuden lainvoimaiseen päätökseen. Mikäli kuitenkin ulkomaalaislain oleskeluluvan ehtoja muutettaisiin, myös nyt esillä olevissa asioissa olisi mahdollista tehdä uudet hakemukset ja saada ne muutettujen edellytysten pohjalta ratkaistavaksi. Totean, että tämä Hallbergin kirjeessään esittämä asetelma pitää sinänsä paikkansa. Ottaen huomioon, että tuossa vaiheessa ylimmältä poliittiselta johdolta oli tullut ilmoitus viitatus kiireellisen lainmuutoksen selvittämistyön aloittamisesta, asetelman toteutuminen on periaatteessa ollut mahdollista.

Asian jälkikäteisarvioinnissa voidaan vielä todeta, että molemmissa käännätysasioissa on myöhemmin valitettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT), joka on antanut väliaikaismääräykset käännättämispäätösten täytäntöönpanon keskeyttämisestä. Väliaikaismääräykset on peruutettu vasta Irina Antonovan maasta poistumisen ja Evelin Fadailin kuoleman jälkeen. Saamieni tietojen mukaan valitukset olisivat edelleen vireillä. Ainakin teoriassa on ajateltavissa sellainenkin tapahtumainkulku, että valitukset johtaisivat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatus oikeuden loukkaamisen toteavaan tuomioon. Jaksossa 5.2.2 olen todennut, että EIT:n ratkaisukäytännössä tällaiset tilanteet ovat erittäin harvinaisia. Pekka Hallbergkaan ei ole tähän mahdollisuuteen vedonnut, mutta hänen vaikuttimenaan on ollut mahdollisten epäinhimillisten tapahtumien estäminen.

Näiden näkökohtien valossa katson, että presidentti Pekka Hallbergin menettelyä voidaan pitää subjektivisessa suhteessa jossain määrin ymmärrettävänä, mutta ei kuitenkaan oikeudellisesti arvioituna ja periaatteelliselta kannalta hyväksyttävänä.

Poliisin menettely

Poliisiviranomaisten menettelyn osalta olen todennut, että täytäntöönpanoviranomaisilla on useista syistä harkintavaltaa käännätyspäätösten täytäntöönpanoon liittyvissä erilaisissa tehtävissä ja niiden aikataulussa. Tällaisessa kokonaisharkinnassa on nähdäkseni mahdollista ottaa tietyissä rajoissa huomioon muiden tekijöiden ohella myös nyt puheena oleva mahdollisuus lainsäädännön erittäin nopeasta muuttamisesta. Kuitenkin tällaisen perusteen soveltaminen voi olla hyväksyttävää vain siinä määrin ja sillä edellytyksellä, että täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset huolehtivat tarkoin yhdenmukaisesta menettelystä muissa vastaavissa tapauksissa, joihin mahdollinen lainmuutos voisi vaikuttaa.

Lisäksi tämä peruste voi ajallisesti olla voimassa vain rajoitetun ajan. Muussa tapauksessa eli jos mahdollista lainmuutosta jäädään odottamaan pitkäksi aikaa, lähestytään tilannetta, jossa tuomioistuimen antaman lopullisen päätöksen täytäntöönpanon viivästys voi merkitä tuomioistuimen riippumattomuuden kunnioittamisen vastaista asiantilaa.

Jaksossa 5.2 lähemmin esittämälläni perusteilla olen katsonut, ettei minulla ole perusteita epäillä, että poliisiylijohtaja Mikko Paatero tai Helsingin tai Itä-Uudenmaan poliisiviranomaiset olisivat ylittäneet tässä asiassa heille kuuluvan harkintavallan.

Toimenpiteet

Saatan edellä kohdissa 5.1 ja 6 esittämäni arvostelun korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Hallbergin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saatan kohdassa 5.2 esittämäni näkökohdat poliisiylijohtaja Mikko Paateron sekä Itä-Uudenmaan ja Helsingin poliisilaitosten tietoon.

Ilmoitan ratkaisustani myös kantelijoille sekä Maahanmuuttovirastolle.