

16.2.2011

Dnro 1933/2/10

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

**PÄÄTÖS KANTELUIHIN KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PRESIDENTIN SEKÄ
POLIISIYLIJOHTAJAN MENETTELYSTÄ NS. ISOÄITIEN KÄÄNNYTYSSASIASSA**

SISÄLLYSLUETTELO

1 KANTELUT	3
2 HANKITTU SELVITYS	4
3 TAPAHTUMATIETOJA	7
3.1 Evelin Fadail.....	7
3.2 Irina Antonova.....	10
3.3 Korkeimman hallinto-oikeuden tiedote 8.3.2010	11
3.4 Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin kirje 24.3.2010	11
3.5 Päätösten täytäntöönpanon vaiheet ja uudet oleskelulupahakemukset	12
3.5.1 Evelin Fadail	12
3.5.2 Irina Antonova	13
3.6 Lainsäädäntöhanke ulkomaalaislain muuttamiseksi	13
4 SELVITYSTEN SISÄLTÖÄ	14
4.1 Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Hallbergin selitys	14
4.2 Poliisiylijohtaja Mikko Paateron selvitys.....	16
4.3 Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen selvitys.....	17
4.4 Helsingin poliisilaitoksen selvitys	18
4.5 Maahanmuuttoviraston lausunto	19
5 KANNANOTTO	20
5.1 Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin menettelyn arviointi	20
5.1.1 Kysymyksenasettelu.....	20
5.1.2 Täytäntöönpanoon vaikuttaminen.....	20
<i>Hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistujen asioiden täytäntöönpanosta</i>	20
<i>Pekka Hallbergin menettelyn luonne</i>	23
5.1.3 Menettely tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta.....	25
<i>Riippumattomuus ja ylimmän valtiovallan jako</i>	25
<i>Oikeuskäytäntöä tuomioistuinten riippumattomuudesta</i>	27
<i>Pekka Hallbergin menettely tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta</i>	30
5.1.4 Tuomarin sananvapaus.....	34
5.1.5 Menettely yhdenvertaisuuden kannalta.....	35
5.1.6 Lainmuutoshankkeeseen osallistuminen.....	36
5.2 Poliisiylijohtaja Mikko Paateron ja poliisin menettelyn arviointi	38
5.2.1 Oikeusohjeita käännättämisen täytäntöönpanosta	39
5.2.2 Kannanotto	40
6 YHTEENVETO JA LOPPUTULOS	43
7 TOIMENPITEET	47

1 KANTELUT

Oikeusasiamiehen kansliaan saapui 25.3.–12.4., 3.6., 11.6., 16.6., 23.6. ja 17.11.2010 sekä 18.1.2011 yhteensä 19 kantelua, joissa arvosteltiin korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Hallbergin ja/tai poliisiylijohtaja Mikko Paateron menettelyä niin sanotussa isoäitien käännytyistä koskevassa asiassa.

Kanteluissa pyydettiin tutkimaan korkeimman hallinto-oikeuden presidentin menettelyä Egyptin kansalaisen Evelin Isa Fadailin valitusasiassa sekä Venäjän kansalaisen Irina Antonovan oleskelulupaa ja käännyttämistä koskevassa valituslupa-asiassa annettujen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuiden antamisen jälkeen.

Kanteluissa kiinnitettiin huomiota Hallbergin Itä-Uudenmaan ja Helsingin poliisilaitoksille osoittamaan 24.3.2010 päivättyyn ja allekirjoittamaan kirjeeseen, jossa hän muun muassa esitti tuomioistuimen kannalta, ettei Fadailin tai Antonovan asiassa ole perusteita kiirehtiä päätöksen täytäntöönpanoa.

Kanteluissa tiedusteltiin korkeimman hallinto-oikeuden presidentin toimivaltaa kyseiseen menettelyyn sekä arvosteltiin menettelyä tuomioistuinten riippumattomuuden ja niin sanotun vallan kolmijako-opin sekä yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Täytäntöönpanoa koskevan kirjeen osalta huomiota kiinnitettiin myös siihen, että Hallberg oli vähemmistössä korkeimman hallinto-oikeuden Fadailin asiassa antamassa äänestysratkaisussa ja siihen, että Hallberg olisi mainitussa kirjeessä esiintynyt korkeimman hallinto-oikeuden presidentin ominaisuudessa.

Poliisiylijohtaja Mikko Paateron osalta kanteluissa arvosteltiin poliisin ratkaisua lykätä mainittujen päätösten täytäntöönpanoa mahdollisen tulevan lainmuutoksen perusteella. Kanteluissa kiinnitettiin huomiota muun muassa poliisin velvollisuuteen toimia lainmukaista menettelyä noudattaen sekä ihmisten yhdenvertaisen kohtelun toteuttamiseen.

Osassa kanteluista arvosteltiin ylipäätään korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta tai sitä, että asioissa oli vireillä maasta poistamista tarkoittavia menettelyitä.

Olen käsitellyt Pekka Hallbergia ja Mikko Paateroa koskevat kantelut yhdessä tässä päätöksessä (dnro 1933/2/10). Oheistan jäljennöksen tästä päätöksestäni kullekin kantelijalle erikseen annettavaan vastaukseen.

2 HANKITTU SELVITYS

Kanteluiden johdosta oikeusasiamiehen kansliaan hankittiin muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden päätökset Fadailin ja Antonovan asioissa sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Hallbergin kanteiluissa viitattu 24.3.2010 päivätty kirje. Kirjeen yläkulmassa on merkintä ”Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti”. Kirjeen sisältö on allekirjoitus pois lukien kokonaisuudessaan seuraava:

”Kun olen ollut ratkaisemassa Egyptin kansalaisen Evelin Isa Fadailin oleskelulupaa ja käännyttämistä koskevaa asiaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa, saatan tietoonne kohteliaimmin seuraavaa:

Olen mukana tukemassa maahanmuutto- ja eurooppaministerin Astrid Thorsin käynnistämää selvitystyötä ulkomaalaislain muuttamiseksi niin, että lakiin lisättäisiin maahanmuuttoviranomaisten ja tuomioistuinten harkintamahdollisuuksia niiden poikkeuksellisten tapausten varalta, joissa oleskeluluvan epääminen muodostuisi muutoin ilmeisen kohtuuttomaksi.

Mahdollinen lainuudistus ei tarkoita puuttumista korkeimman hallinto-oikeuden lainvoimaiseen päätökseen. Mikäli kuitenkin oleskeluluvan ehtoja muutettaisiin, myös nyt esillä olevissa asioissa olisi mahdollista tehdä uudet hakemukset ja saada ne muutettujen edellytysten pohjalta ratkaistavaksi.

Tähän nähden tuomioistuimen kannalta esitän, ettei mainitussa Fadailin asiassa tai toisessa, tässä yhteydessä esillä olevassa Antonovan asiassa ole perusteita kiirehtiä päätöksen täytäntöönpanoa.”

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 9 §:ään viitaten pyysin 26.4.2010 korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä Pekka Hallbergia antamaan kanteluiden johdosta selityksen, jossa pyysin ottamaan kantaa kanteiluissa esitettyihin seikkoihin ja seuraaviin kysymyksiin:

1. Missä vaiheessa ja millä tavoin olette osallistunut kirjeessänne mainitsemaan selvitystyöhön (”olen mukana tukemassa ... selvitystyötä”) ulkomaalaislain muuttamiseksi?
2. Miten arvioitte osallistumistanne kirjeessänne viittaamaanne lainsäädännön muuttamistarpeita koskevaan selvitystyöhön perustuslain 3 §:n ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 6 artiklan tuomioistuimen riippumattomuutta ja puolueettomuutta koskevan oikeuskäytännön valossa?
3. Voidaanko 24.3.2010 päivätyn kirjeen lähettämistä pitää puuttumisena tuomioistuimen sisäiseen riippumattomuuteen, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden 8.3.2010 enemmistön Fadailin asiassa ratkaisun antaneiden tuomareiden ja Antonovan tapauksessa valituslupahakemuksen 8.3.2010 hylänneen tuomarikokoonpanon (tai valituksenalaiset

- päätökset antaneiden hallinto-oikeuksien) kannalta?
4. Voidaanko tuomioistuimen lainvoimaisen ratkaisun antamiseen osallistuneen tuomarin yhteydenottoja täytäntöönpanosta vastuulliseen viranomaiseen tarkoituksessa vaikuttaa täytäntöönpanon suorittamiseenpiittää tuomarin tai tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvana asiana ja voidaanko sitä pitää asianmukaisena perustuslain 3 §:n kannalta?
 5. Oletteko kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka muiden, Fadailin ja Antonovan tapauksiin rinnastettavien käännytyspäätösten täytäntöönpanossa tulisi yhdenvertaisuuden kannalta nyt menetellä?
 6. Millä tavalla Te tai korkein hallinto-oikeus olette osallistuneet www.poliisi.fi -sivustolla 25.3.2010 julkaistun tiedotteen ”Poliisi ei käännyttä toistaiseksi ulkomaalaisia isoäitejä” antamiseen ja sisältöön (tiedotteen alaotsikkona on ”*Korkein hallinto-oikeus ja Poliisihallitus tiedottavat.*”)?
 7. Onko korkein hallinto-oikeus tehnyt päätöstä perustuslain 99 §:ssä tarkoitettuun lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä ulkomaalaislain muuttamiseksi tässä asiassa puheena olevissa suhteissa?

Presidentti Hallberg toimitti minulle 19.5.2010 päivätyn selityksensä.

Poliisin menettelyä koskevien kanteluiden johdosta pyysin 26.4.2010 poliisiylijohdaja Mikko Paateroa toimittamaan minulle kanteluiden tutkimiseksi tarvittavan selvityksen. Selvityksessä pyysin kiinnittämään huomiota seuraaviin kysymyksiin:

1. Missä vaiheessa, kenen aloitteesta ja millä tavoin olette olleet yhteydessä puheena olevien päätösten täytäntöönpanosta vastaaviin Helsingin ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksiin päätösten täytäntöönpanosta päättämiseksi tai keskustelemiseksi?
2. Missä vaiheessa, kenen aloitteesta ja millä tavoin olette mahdollisesti olleet yhteydessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai sen presidenttiin tässä asiassa? Oletteko saanut korkeimman hallinto-oikeuden presidentin mainituille poliisilaitoksille osoittaman 24.3.2010 päivätyn kirjeen ja onko se vaikuttanut menettelyynne tai kyseisten päätösten täytäntöönpanoon?
3. Oletteko kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka muiden, Fadailin ja Antonovan tapauksiin rinnastettavien käännytyspäätösten täytäntöönpanossa tulisi yhdenvertaisuuden kannalta nyt menetellä?
4. Kuinka www.poliisi.fi -sivustolla 25.3.2010 julkaistu tiedote otsikolla ”Poliisi ei käännyttä toistaiseksi ulkomaalaisia isoäitejä”, alaotsikolla ”Korkein hallinto-oikeus ja Poliisihallitus tiedottavat:”, on syntynyt, ja mikä siinä on ollut yhtäältä korkeimman hallinto-oikeuden ja toisaalta Poliisihallituksen osuus?

Pyysin kanteluiden johdosta selvityksen myös Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisipäälliköltä sekä Helsingin poliisilaitoksen poliisipäälliköltä. Heille 26.4.2010 osoittamissani selvityspyynnöissä esitin seuraavat kysymykset:

1. Missä vaiheessa, kenen aloitteesta ja millä tavoin poliisilaitos on ollut yhteydessä puheena olevan päätöksen täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä poliisiylijohtaja Mikko Paateron kanssa? Onko asian johdosta oltu yhteydessä Itä-Uudenmaan [/Helsingin] poliisilaitoksen kanssa?
2. Missä vaiheessa, kenen aloitteesta ja millä tavoin poliisilaitos on mahdollisesti ollut yhteydessä korkeimman hallinto-oikeuden tai sen presidentin kanssa tässä asiassa?
3. Onko ja jos kyllä, millä tavoin korkeimman hallinto-oikeuden presidentin poliisilaitokselle osoittama 24.3.2010 päivätty kirje on vaikuttanut kyseisen päätöksen täytäntöönpanoon?
4. Kuka on päättänyt Evelin Fadailia/Irina Antonovaa koskevan päätöksen täytäntöönpanon aikataulusta?
5. Onko asiassa kiinnitetty huomiota siihen, kuinka muiden, Fadailin ja Antonovan tapauksiin rinnastettavien käännytyspäätösten täytäntöönpanossa tulisi yhdenvertaisuuden kannalta nyt menetellä?
6. Mikä on täytäntöönpanon tilanne tällä hetkellä ja kuinka sen suhteen aiotaan menetellä?

Helsingin poliisilaitosta pyysin lisäksi tuomaan esille maasta poistamista koskevia tilastotietoja, erityisesti siitä, kuinka kauan lainvoimaisen käännytyspäätöksen täytäntöönpano keskimäärin kestää, ja millainen vaihteluväli maasta poistamisen täytäntöönpanon kestossa on. Pyysin myös yksilöimään sellaisia aikaisempia tapauksia, joissa käännyttämisen täytäntöönpanoa on viivästytetty ja selvittämään, mikä on ollut syynä siihen.

Poliisiviranomaisille lähettämissäni kolmessa selvityspyynnössä totesin, ettei selvityspyyntöni ole kannanotto siihen, kuinka poliisin tulisi asiassa menetellä.

Poliisiylijohtaja Mikko Paatero toimitti minulle 19.5.2010 päivätyn selvityksensä.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisipäällikkö Kari Tiittula toimitti minulle 11.5.2010 päivätyn selvityksen.

Helsingin poliisilaitoksen poliisikomentaja Jukka Riikonen toimitti minulle 21.5.2010 päivätyn selvityksen.

Pyysin 16.6.2010 vielä lausuntoa ja tietoja Maahanmuuttovirastosta vastaavista tilastotiedoista kuin Helsingin poliisilaitokselta. Tiedustelin lisäksi, onko Maahanmuuttoviraston tiedossa aikaisempia tai vireillä olevia oleskeluluvan myöntämistä ja käännyttämistä koskevia asioita, jotka rinnastuisivat (lähelle) nyt puheena oleviin kahteen tapaukseen. Pyysin tietoa siitä, paljonko tällaisia tapauksia on mahdollisesti ollut viimeisten kolmen vuoden aikana tai on parhaillaan täytäntöön pantavana sekä siitä, montako tällaista tapausta on pantu täytäntöön. Tiedustelin vielä sitä, poikkeako ul-

komaalaislain 37, 50 ja 52 §:n sääntely muissa Euroopan unionin jäsenmaissa sovellettavasta vastaavasta sääntelystä. Maahanmuuttovirasto toimitti minulle 26.7.2010 päivätyn lausunnon (12/0052/2010).

Käytettävissäni ovat olleet myös jäljennökset muun muassa seuraavista asiakirjoista:

- Evelin Fadailia koskeva korkeimman hallinto-oikeuden 8.3.2010 antama päätös dnro 3089/1/09, taltionro 444 oleskelulupaa ja käännyttämistä koskevaan valitukseen.
- Irina Antonovaa koskeva Helsingin hallinto-oikeuden 21.9.2009 antama päätös (n:o 09/1269/3; dnro 07432/08/3101) oleskelulupaa ja käännyttämistä koskevaan valitukseen sekä korkeimman hallinto-oikeuden asiassa 8.3.2010 antama päätös (dnro 3267/1/09, taltionro 436) valitusluvan epäämisestä.
- Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Itä-Uudenmaan ja Helsingin poliisilaitoksille osoittama 24.3.2010 päivätty kirje.
- Irina Antonovaa koskeva Maahanmuuttoviraston 26.3.2010 antama päätös (Dnro 468/3813/2010) oleskelulupahakemukseen.
- Evelin Fadailin käännyttämiseen liittyvä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tutkintailmoitus 6840/S/85689/07 ja tutkinnan päätös 11.1.2011.
- Irina Antovovan käännytykseen liittyvä Helsingin poliisilaitoksen tutkintailmoitus 6070/S/329973/08 ja tutkinnan päätös 3.8.2010.
- Maahanmuuttovirastosta saatuja Irina Antonovan oleskelulupaa ja käännyttämistä koskevia asiakirjoja.
- Korkeimman hallinto-oikeuden viestintäsuunnitelma (15.1.2008)
- Ulkoasiainministeriön oikeuspalvelusta 12.8.2010 saatuja asiakirjoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asioissa määräämistä väliaikaisista turvaamistoimenpiteistä.
- Helsingin hallinto-oikeuden 9.12.2010 antama päätös Evelin Fadailin oleskelulupaa koskevaan valitukseen sekä Maahanmuuttoviraston asiassa 21.12.2010 antama päätös.

3 TAPAHTUMATIETOJA

3.1 Evelin Fadail

Egyptin kansalainen Evelin Isa Fadail haki oleskelulupaa 7.5.2007. Maahanmuuttovirasto hylkäsi hakemuksen 3.10.2007 antamallaan päätöksellä. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi 10.6.2008 antamallaan päätöksellä Fadailin valituksen asiassa. Korkein hallinto-oikeus eväsi Fadailin asiassa hakeman valitusluvan 3.11.2008.

Fadail haki oleskelulupaa uudestaan 19.9.2008, minkä hakemuksen Maahanmuuttovirasto hylkäsi 16.4.2009 sekä päätti käännyttää hänet kotimaahansa Egyptiin. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi Fadailin valituksen 2.9.2009 antamallaan päätöksellä (n:o 09/0741/1).

Päätöksessään Helsingin hallinto-oikeus katsoi muun muassa, että valittajan ja hänen Suomessa asuvien kolmen lapsensa välillä ei ole kyse ulkomaalaislain 50 §:n 2 momentissa tarkoitettusta aiemmin vietetyn kiinteän perhe-elämän jatkamisesta. Hallinto-oikeus katsoi, että Fadailin sairaudet eivät ole laadultaan tai vaikeusasteeltaan sellaisia, että ne aiheuttaisivat täyden riippuvuuden hänen Suomessa asuvista lapsistaan. Hallinto-oikeus katsoi, että valittajalla on mahdollisuus saada sairautsiensa edellyttämää hoitoa kotimaassaan omalla kielellään ja omassa kulttuurissaan. Valittajan lapsilla on halutessaan mahdollisuus tukea Fadailia taloudellisesti Suomesta käsin, ja keskinäiset vierailut ovat mahdollisia. Hallinto-oikeus katsoi, että valittajan ei voida katsoa olleen ulkomaalaislain 50 §:n 2 momentilla tarkoitettulla tavalla täysin riippuvainen Suomessa asuvista lapsistaan. Hallinto-oikeus ei pitänyt oleskeluluvan myöntämättä jättämistä myöskään ulkomaalaislain 52 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ilmeisen kohtuuttomana. Hallinto-oikeus katsoi, että valittajan käännättämiselle oli ulkomaalaislain mukainen peruste, ja että Maahanmuuttoviraston päätöstä ei ole syytä muuttaa. Hallinto-oikeus perusti ratkaisunsa ulkomaalaislain säännöksiin sekä korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuun KHO 2006:8.

Fadail pyysi lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimmalta hallinto-oikeudelta vedoten muun muassa siihen, että hallinto-oikeus ja Maahanmuuttovirasto eivät olleet ottaneet harkinnassaan huomioon yksilöllisiä inhimillisiä syitä. Fadail vaati asian palauttamista Maahanmuuttovirastoon myös sen selvittämiseksi, täytyvätkö ulkomaalaislain 6 luvun kansainvälistä suojelua koskevat edellytykset.

Korkein hallinto-oikeus kielsi 18.11.2009 antamallaan välipäätöksellä taltionumero 3296 käännättämispäätöksen täytäntöönpanon, kunnes korkein hallinto-oikeus on ratkaissut oleskelulupaa koskevan valituslupahakemuksen tai asiassa ehkä toisin määrätään.

Korkein hallinto-oikeus myönsi asiassa valitusluvan ja tutki valituksen 8.3.2010 antamallaan päätöksellä (dnro 3089/1/09, taltionro 444). Korkein hallinto-oikeus hylkäsi Fadailin valituksen eikä muuttanut Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös annettiin vahvennetussa koko jaoston istunnossa eli niin sanotussa jaostoplenuumissa. Asian siirtämisestä tällaiseen kokoonpanoon päättää jaoston puheenjohtaja – tässä tapauksessa presidentti Pekka Hallberg. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan koko jaoston istunnossa voidaan määrätä käsiteltäväksi periaatteellisesti merkittävä tai muuten laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa. Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisuunsa äänin 6-1-1.

Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus katsoi kuten Helsingin hallinto-oikeus, että oleskelulupaa ei voida myöntää ulkomaalaislain 50 §:n 2 momentin perusteella. Asiassa jäi arvioitavaksi, voitiinko Fadailille myöntää pysyväisluonteisen oleskelutarkoituksen perusteella jatkuva oleskelulupa

yksilöllisestä inhimillisestä syystä ulkomaalaislain 52 §:n 1 momentin nojalla. Korkein hallinto-oikeus viittasi tältä osin ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp s. 151–152) yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyyn ja totesi, että jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen mainitun ulkomaalaislain säännöksen nojalla yksittäisestä inhimillisestä syystä voi tulla kyseeseen vain hyvin poikkeuksellisesti.

Korkein hallinto-oikeus totesi Fadailin saaneen kotimaassaan lääketieteellistä hoitoa ja että hän voi siellä saada jatkohoitoa myös Suomessa todettuihin vaivoihin. Korkein hallinto-oikeus viittasi valittajan lasten mahdollisuuden tukea äitiään taloudellisesti asumisessa ja terveydenhoidossa Egyptissä sekä siihen, että lapset ja heidän perheenjäsenensä voivat vierailla hänen luonaan Egyptissä. Myös Fadaililla itsellään on jatkossa mahdollisuus vierailla Suomessa viisumia tai mahdollista tilapäistä oleskelulupaa koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että jatkuvan oleskeluluvan epääminen ei ole Fadailin terveydentilan, Suomeen syntyneiden siteiden tai muunkaan yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi ulkomaalaislain 52 §:n 1 momentissa tarkoitettu tavoin ilmeisen kohtuutonta, kun erityisesti otetaan huomioon, että hän on kotoisin suurkaupunki Aleksandriasta, jossa on saatavilla tai jossa on mahdollista hankkia Fadailin tarvitsemia palveluita.

Korkein hallinto-oikeus totesi lisäksi, että oleskelulupaa ratkaistaessa on otettava huomioon ulkomaalaisten yhdenvertainen kohtelu. Päätöksen mukaan ”tähän asiaan verrattavissa ja olosuhteiltaan vaikeammassakaan tapauksissa ei ole katsottu voitavan myöntää jatkuvaa oleskelulupaa yksilöllisestä inhimillisestä syystä.”

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Fadail on voitu määrätä ulkomaalaislain nojalla käännytettäväksi kotimaahansa Egyptiin. Hänen ei voitu katsoa joutuvan kotimaassaan epäinhimillisen kohtelun tai ulkomaalaislain 147 §:n tarkoitetun kohtelun kohteeksi.

Ratkaisukokoonpanon puheenjohtajana toiminut korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg ja hallintoneuvos Pekka Vihervuori esittivät eriävät mielipiteet päätökseen liitetyissä äänestyslauseissa.

Hallintoneuvos Pekka Vihervuori hylkäsi valituksen oleskeluluvan osalta katsoen, ettei asiassa ollut esitetty sellaista yksilöllistä, inhimillistä syytä, jota ulkomaalaislain 52 §:ssä tarkoitetaan. Käännynnäytämisen osalta hän olisi kumonnut valituksenalaiset päätökset ja palauttanut asian siltä osin Helsingin hallinto-oikeuden uudelleen käsiteltäväksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg katsoi eriävässä mielipiteessään, että Fadailille ei voida myöntää oleskelulupaa ulkomaalaislain 50 §:n 1 tai 2 momenttien perusteella. Hallberg katsoi, että Fadailia ei ole pidettävä sairautensa tai muun vastaavan syyn vuoksi täysin

riippuvaisena Suomessa asuvista lapsistaan tai näiden perheistä. Asiassa jäi ratkaistavaksi, voidaanko valittajalle myöntää jatkuva oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä ulkomaalaislain 52 §:n 1 momentin nojalla. Hallberg viittasi säännöstä koskevaan hallituksen esitykseen HE 28/2003 vp ja katsoi samoin kuin korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö, että Fadailin hakemalle oleskeluluvulle ei ole edellytyksiä ulkomaalaislain 50 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla.

Hallberg katsoi, että lain 52 §:n 1 momentissa ei ole tarkoitettu supistaa aikaisemman ulkomaalaislain tarkoittaman, humanitaarisesta syystä myönnettävien oleskelulupien mahdollisuuksia, ja että toisaalta asiaa harkittaessa on otettava kokonaisuutena huomioon valittajan olosuhteet. Hallbergin näkemyksen mukaan ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa (HE 28/2003 vp) ei ole tarkoitettu sinänsä rajata yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi oleskelulupien myöntämistä, vaikka lainkohdassa on lueteltu tyyppitapausten perusteita ja vaikka hallituksen esityksen perusteluissa on annettu perustelut suhteellisen suppealle lainkohdan tulkinnalle.

Presidentti Hallberg korosti ulkomaalaislain 52 §:n tulkinnassa lain rakenteessa muutoin omaksuttua kokonaisharkintaa sekä sitä, että säännöksessä on nimenomaisesti säädetty yhtenä oleskeluluvan myöntämisen perusteena muu yksilöllinen inhimillinen syy, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.

Hallberg lähti siitä, että tällaisessa asetelmassa valitusluvan myöntäminen voi perustua vain ulkomaalaislain 196 §:ssä tarkoitettuun edellytykseen muusta painavasta syystä, ei sitä vastoin lain soveltamiseen muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyteen. Eriävänmielipiteen mukaan harkintatilanteessa etualalla ovat kulloisenkin yksittäistapauksen yksilölliset inhimilliset syyt ja ilmeisen kohtuuttomuuden arviointi eikä ulkomaalaislain yleinen soveltamiskäytäntö ja sen ohjaaminen. Siksi presidentti Hallberg katsoi, ettei niillä tapauksilla, joissa valituslupaa ei ole myönnetty, ole merkitystä arvioitaessa ulkomaalaislain säännösten tulkintaedellytyksiä.

Hallberg katsoi, että Fadailin olosuhteita on arvioitava kokonaisuutena ja otettava huomioon hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneet siteet sekä hänen olosuhteensa ja siteittensä katkeaminen kotimaahansa Egyptiin. Presidentti Hallberg katsoi esittämillään perusteilla, että oleskeluluvan myöntämättä jättäminen Fadailille olisi ilmeisen kohtuutonta, ja että hänelle tulee näin ollen myöntää ulkomaalaislain 52 §:n 1 momentissa tarkoitettu jatkuva oleskelulupa yksilöllisten inhimillisten syiden vuoksi.

3.2 Irina Antonova

Helsingin hallinto-oikeus antoi 21.9.2009 (n:o 09/1269/3; dnro 07432/08/3101) päätöksen oleskelulupaa ja käännättämistä koskevaan

Venäjän kansalaisen Irina Antonovan valitukseen. Maahanmuuttovirasto oli päätöksellään 27.10.2008 (Asnro 726790) evännyt Antonovalta oleskeluluvan ja päättänyt käännättää hänet kotimaahansa Venäjälle.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen todeten muun muassa, että ”valittaja on ollut hoidossa kotimaassaan ja voi saada hoitoa kotimaassaan. Hallinto-oikeus katsoo, että oleskeluluvan epäämistä ei voida pitää ulkomaalaislain 52 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ilmeisen kohtuuttomana.” Helsingin hallinto-oikeus oli aikaisemmin 9.12.2008 (08/1802/3) ja 10.2.2009 (09/0190/3) hylännyt Antonovan vaatimukset käännättämisestä koskevan päätöksen täytäntöönpanon väliaikaisesta kieltämisestä.

Korkein hallinto-oikeus eväsi Antonovan hakeman valitusluvan 8.3.2010 antamallaan päätöksellä (dnro 3267/1/09, taltionro 436). Päätöksen mukaan asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei ole ulkomaalaislain 196 §:ssä säädettyä valitusluvan myöntämisen perustetta. Valituslupahakemuksen tultua hylätyksi täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksesta ei ollut tarpeen lausua. Pekka Hallberg ei osallistunut tämän päätöksen tekemiseen.

3.3 Korkeimman hallinto-oikeuden tiedote 8.3.2010

Korkein hallinto-oikeus julkaisi kotisivuillaan 8.3.2010 tiedotteen otsikolla ”Venäläinen ja egyptiläinen isoäiti eivät saa oleskelulupaa Suomesta”. Tiedotteen mukaan korkein hallinto-oikeus on tänään ratkaissut kahden iäkkään ulkomaalaisen naisen oleskelulupia koskevat valituslupahakemukset. Ratkaisujen lopputuloksena kumpikaan ei saa oleskelulupaa Suomesta.

Tiedotteen mukaan korkein hallinto-oikeus hylkäsi Antonovan valituslupahakemuksen. Korkein hallinto-oikeus ilmoitti myöntäneensä valitusluvan Fadailille painavan syyn perustella. Valitus oleskeluvasta ja käännättämisestä hylättiin äänestyksen jälkeen luvuin 6-1-1. Tiedotteessa kuvattiin ja siteerattiin korkeimman hallinto-oikeuden enemmistön perusteluista sekä kerrottiin eri mieltä olleiden jäsenten ratkaisujen lopputuloksista ja niiden perusteluista.

3.4 Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin kirje 24.3.2010

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg lähetti Itä-Uudenmaan ja Helsingin poliisilaitoksille osoitetun yhteisen 24.3.2010 päivätyn ja allekirjoittamansa kirjeen. Kirjeen yläreunassa lähettäjäksi on yksilöity Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti. Kirjeen sisältö ilmenee edellä kohdan 2 ”Hankittu selvitys” alussa.

3.5 Päätösten täytäntöönpanon vaiheet ja uudet oleskelulupahakemukset

3.5.1 Evelin Fadail

Evelin Fadailin käännyttämistä koskeva asia tuli vireille Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella 15.10.2007 (6840/S/85689/07). 12.4.2010 tulostettuun tutkintailmoitukseen on merkitty, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta saapui 18.11.2009 välipäätös, joka kielsi käännyttämisen täytäntöönpanemisen. Korkeimman hallinto-oikeuden 8.3.2010 päätös on merkitty samana päivänä tietoon saaduksi.

Tutkintailmoituksen merkinnän mukaan poliisi kutsui Fadailin poliisilaitokselle tiistaina 16.3.2010. Merkinnän mukaan maasta poistumissuunnitelma oli esitettävä 22.3.2010 mennessä ja maasta oli poistuttava maanantaihin 29.3.2010 mennessä. Fadailille määrättiin turvaamistoimenpiteenä ilmoittautumisvelvollisuus jatkossa joka maanantai klo 10.00.

Tutkintailmoitukseen 25.3.2010 tehdyn merkinnän mukaan ”Saapunut Korkeimmasta hallinto-oikeuden presidentiltä 24.3.2010 päivätty kirje, koskien asianomaisen käännyttämistä.” Samana päivänä 25.3.2010 tehdyn merkinnän mukaan ”Poliisiylijohtaja Mikko Paatero on keskeyttänyt käännyttämisen täytäntöönpanon.”

Tutkintailmoitukseen 29.3.2010 tehdyn merkinnän mukaan Fadailin pojille ilmoitettiin, että ilmoittautumisvelvollisuus on toistaiseksi purettu.

Julkisuudessa esillä olleiden tietojen mukaan Evelin Fadail oli kieltäytynyt noudattamasta käännytyspäätöstä, ja hänen olinpaikkansa oli viranomaisille tuntematon.

Fadail haki kolmannen kerran oleskelulupaa 18.3.2010 päivätyllä hakemuksella. Maahanmuuttovirasto ei 29.3.2010 tekemällään päätöksellä myöntänyt oleskelulupaa. Helsingin hallinto-oikeus kumosi viimeksi mainitun päätöksen 9.12.2010 ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) IV jaoston puheenjohtaja antoi 2.7.2010 Suomen hallitukselle tiedoksi tuomioistuimen sääntöjen kohdan 39 perusteella annetun väliaikaisen turvaamistoimipäätöksen Evelin Fadailin valituksen johdosta. Päätöksen mukaan Fadailia ei tule käännyttää Egyptiin kahden kuukauden sisällä EIT:n päätöksestä eli 2.9.2010 asti, mihin mennessä valittajan tulee toimittaa EIT:lle lääketieteellistä selvitystä terveydentilastaan. EIT:n IV jaoston puheenjohtaja ilmoitti 24.8.2010, että EIT on jatkanut väliaikaisen turvaamistoimen voimassaoloaikaa toistaiseksi.

Maahanmuuttovirasto antoi uudelleen käsittelyyn palautetussa asiassa 21.12.2010 päätöksen, jolla se myönsi Fadailille jatkuvan oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä ajalle 21.12.2010–21.12.2011.

Julkisuudessa esillä olleiden tietojen mukaan Evelin Fadail on kuollut 11.1.2011.

3.5.2 Irina Antonova

Helsingin poliisilaitoksen tutkintailmoituksen 6070/S/329973/08 mukaan Antonovan käännättämistä koskeva asiavaltuutus poliisissa vireille 29.10.2008 Maahanmuuttoviraston 27.10.2008 tekemän käännättämispäätöksen johdosta. Helsingin hallinto-oikeuden 21.9.2009 Antonovan valituksen hylkäävän päätöksen on merkitty tulleen poliisin tietoon samana päivänä. Korkeimman hallinto-oikeuden evätyä sitä koskevan valitusluvan, Antonova teki 19.3.2010 uuden hakemuksen.

Tutkintailmoituksen mukaan Maahanmuuttoviraston uusi 26.3.2010 tekemä kielteinen päätös oleskelulupahakemukseen annettiin tiedoksi valtakirjalla Irina Antonovan tyttärelle. Käännättämisen valmistelut aloitettiin uudelleen 24.5.2010 ja 3.6.2010 Kaakkois-Suomen rajavartiostolle lähetettiin asiassa virka-apupyynnö virallisen luovutuksen järjestämiseksi Venäjän viranomaisille. Käännättämisen aikataulusta ilmoitettiin 27.5.2010 puhelimitse Irina Antonovan tyttärelle. 2.6.2010 tehdyn merkinnän mukaan käännättäminen on siirretty myöhempään ajankohtaan, mistä on ilmoitettu omaisille ja viranomaisille.

Seuraavan kerran käännätyksessä oli määrä panna täytäntöön 16.6.2010. Irina Antonova oli kuitenkin viety edeltävänä päivänä sairaalaan, mistä syystä täytäntöönpano keskeytettiin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi 16.6.2010 väliaikais määräyksen, jossa se kielsi Suomea toistaiseksi käännättämästä Antonovaa Venäjälle. Irina Antonova siirtyi vapaaehtoisesti 22.6.2010 Venäjälle. Asiakirjaselvityksen mukaan EIT peruutti antamansa väliaikais määräyksen 6.7.2010.

3.6 Lainsäädäntöhanke ulkomaalaislain muuttamiseksi

Julkisuudessa esillä olleiden tietojen mukaan maahanmuuttoministeri Astrid Thors ja Pekka Hallberg keskustelivat 21.3.2010 Thorsin aloitteesta käynnistää selvitystyö ulkomaalaislain muuttamiseksi. Utisoinnin mukaan Thors oli kutsunut hallintovaliokunnan koolle huhtikuulle keskustelemaan aloitteesta. Silloisen pääministerin Matti Vanhasen uutisoitiin kertoneen, että hallitus oli sopinut ulkomaalaislakiin lisättäväksi harkintavaltaa inhimillisten perusteiden huomioon ottamiseksi.

Julkisuudessa esillä olleiden tietojen mukaan eduskunnan hallintovaliokunta keskusteli asiasta 7.4.2010 kokouksessaan. Utisoinnin mukaan asiaa oli sovittu arvioitavan uudelleen toukokuun 2010 puolivälissä.

Sisäasiainministeriö pani vireille lainsäädäntöhankkeen ulkomaalaislain muuttamiseksi (SM034:00/2010) 26.5.2010. Hanke oli käynnissä 27.10.2010 saakka. Maahanmuutto- ja eurooppaministerin Astrid Thorsin 24.6.2010 kirjalliseen kysymykseen KK 484/2010 vp antaman vastauksen mukaan hankkeen tarkoituksena oli muuttaa ulkomaalaislakia siten, että se sallisi suuremman harkintavallan oleskeluluvan myöntämisessä täysi-ikäisen Suomen kansalaisen vanhemmalle. Lainmuutos oli tarkoitus valmistella tavanomaiseen lainvalmisteluaikatauluun verrattuna erittäin nopeasti. Kirjalliseen kysymykseen annetun vastauksen mukaan hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnalle jo syysistuntokaudella 2010.

Asiaa koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja eri tahoilta 9.8.2010 mennessä. Lausuntoyhteenveto julkaistiin 2.9.2010. Maahanmuuttopoliittinen ministeriryhmä päätti 27.10.2010, että muun omaisen oleskelulupaehtojen muuttamista koskevaa ulkomaalaislain muutosta ei toteuteta.

4 SELVITYSTEN SISÄLTÖÄ

4.1 Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Hallbergin selitys

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg kertoi olleensa työmatkalla 8.3.2010, jolloin korkein hallinto-oikeus antoi päätöksen Evelin Fadailin asiassa. Päätöksen antamisesta julkaistiin tiedote, jossa ei Hallbergin antaman ohjeen mukaisesti selostettu hänen äänestyslausuntoaan eikä eriävää mielipidettään, kun enemmistön päätös on aina lopullinen.

Selityksen mukaan päätöksen julkisen arvostelun kiihtyessä pääministeri ilmoitti haastattelussaan hallitusryhmien sopineen, että hallitus antaa pikaisesti esityksen ulkomaalaislain muuttamiseksi niin, että lakiin lisättäisiin harkintamahdollisuuksia niiden tilanteiden varalta, joissa oleskeluluvan epääminen muodostuisi muutoin ilmeisen kohtuuttomaksi.

Presidentti Hallberg kertoi, että maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thors soitti hänelle 21.3.2010, ja ilmoitti käynnistäneensä selvityksen ulkomaalaislain muuttamiseksi mainitulla tavalla. Hallberg lupasi tukensa hankkeelle ja viittasi Fadailin asiassa antamaansa äänestyslausuntoon.

Seuraavan viikon alussa eduskunnan hallintovaliokunnan sihteeri soitti Hallbergille viitaten Fadailin asiassa annettuun päätökseen ja muun muassa tiedusteli, voisiko Hallberg tarvittaessa tulla valiokunnan kuultavaksi lainmuutosta käsiteltäessä. Hallberg vastasi pyyntöön myöntävästi. Asiaan ei ole palattu valiokunnan taholta. Presidentti Hallberg totesi, että hän ei ole millään tavoin osallistunut puheena olevaan ulkomaalaislakia koskevaan selvitystyöhön.

Kun kiireellisestä lainmuutoksen valmistelusta oli annettu tieto, kertoi presidentti Hallberg tunteneensa tilanteessa inhimillistä velvollisuutta ilmaista kantansa siitä, ettei hoppuiluun päätösten täytäntöönpanossa ollut aihetta. Hallberg soitti poliisiylijohtajalle, joka ilmoitti poliisiviranomaisten jo näin asian harkintaan. Siten Hallbergin näkemyksen ilmoittamisella ei ollut vaikutusta päätösten täytäntöönpanoon. Presidentti Hallberg oli laatinut kanteluissa viitatun 24.3.2010 päivätyn kirjeen jo ennen mainittua puhelinkeskustelua, ja hän kertoi lähettäneensä kirjeen puhelinkeskustelun jälkeen myös poliisiylijohtaja Mikko Paaterolle.

Hallberg piti selvänä, ettei tuomioistuimella eikä sen edustajalla ole toimivaltaa määrätä päätösten täytäntöönpanosta. Tämän Hallberg pyrki ilmaisemaan myös kirjeessään toteamalla, ettei tuomioistuimen kannalta ollut perusteita kiirehtiä päätöksen täytäntöönpanoa. Samoin hän ilmaisi, ettei mahdollinen lainmuutoskaan tarkoita puuttumista lainvoimaisiin päätöksiin.

Hallberg katsoi, että hänen menettelyssään ei ole voinut olla kyse toimivalan käytöstä tai tuomioistuimen päätöksen sisällöstä poikkeamisesta. Hallberg kertoi vain pyrkineensä inhimillisistä syistä tuomaan julki yleisesti tiedossa olevan asetelman. Hallberg painotti, että hän ei ole missään tapahtumien vaiheessa pyrkinyt estämään korkeimman hallinto-oikeuden päätösten täytäntöönpanoa.

Yksilöityinä vastauksina selityspyynnössäni esittämiini kysymyksiin korkeimman hallinto-oikeuden presidentti totesi seuraavaa.

1–2: Pekka Hallberg ei ole millään tavoin osallistunut selvitystyöhön ulkomaalaislain muuttamiseksi. Puhelinkeskustelussa ministerille ilmaistulla tuella lainmuutokselle, jonka tarkoitus on pyrkiä vähentämään ilmeiseen kohtuuttomuuteen johtavia päätöksiä, ei Hallbergin näkemyksen mukaan voi olla mitään merkitystä puolueettomuudelle.

3–4: Hallberg kiisti missään vaiheessa arvostelleensa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä tai puuttuneensa korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen tai muunkaan henkilökunnan riippumattomuuteen.

Hallberg kertoi kokeneensa loukkaaviksi julkisuudessa esitetyt syytökset siitä, että korkein hallinto-oikeus lietsoisi ulkomaalaisvihaa. Hallberg kertoi olleensa huolissaan siitä, että puheena olevien päätösten kiireellinen täytäntöönpano pääsiäisenä näytti johtavan aivan epäinhimillisiin tapahtumiin. Pekka Hallberg katsoi, että hänen mielipiteensä ei vaikuttanut poliisin asiassa jo tekemään harkintaan.

5: Presidentti Hallberg viittasi Fadailin asian päätökseen liittämäänsä eriävään mielipiteeseensä, jossa Hallberg on perustellut, että valitusluvan myöntäminen sovellettaessa ulkomaalaislain 52 §:n edellytyksiä saattoi perustua vain lain 196 §:ssä tarkoitettuun edellytykseen muusta painavasta syystä. Harkintatilanteessa etualalla ovat kulloinkin yksilölliset inhimilliset

syyt ja ilmeisen kohtuuttomuuden harkinta, ei ulkomaalaislain yleinen soveltamiskäytäntö tai sen ohjaaminen. Samoin Hallberg katsoi, ettei tapauksilla, joissa valituslupaa ei ole myönnetty, ole merkitystä ulkomaalaislain säännösten tulkintaedellytysten arvioinnissa. Presidentti Hallbergin näemyksen mukaan käsiteltäviin tapauksiin rinnastettavia käännytyspäätöksiä ei ole.

6: Presidentti Hallberg kertoi antaneensa ohjeen Poliisihallituksen 25.3.2010 tiedotteeseen osallistumisesta. Poliisin ja korkeimman hallinto-oikeuden viestinnästä vastaavat tahot ovat sopineet yksityiskohdista.

7: Korkein hallinto-oikeus ei ole tehnyt eikä käsitellyt kysymystä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä ulkomaalaislain muuttamiseksi. Presidentti Hallberg kertoi, että hän ei ole tehnyt aloitetta perustuslain 99 §:ssä tarkoitettuna esityksen täysistunnossa esille ottamiseksi. Selityksen mukaan korkein hallinto-oikeus on ollut pidättyväinen tekemään lainsäädäntöaloitteita poliittisia erimielisyyksiä herättävissä asiaryhmissä kuten verotusta, sosiaaliturvan tasoa tai ulkomaalaispolitiikkaa koskevissa asioissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti totesi, että tapahtumien kulku asiassa on ollut aivan poikkeuksellinen, eikä vastaavaa asetelmaa ja ikävää syyttelyä ole tullut hänen pitkällä tuomarinurallaan aikaisemmin vastaan. Tuomarinohjeiden hengessä on hyvä muistaa paitsi kohtuutta, myös sitä, ettei tuomari ole itsensä tähden vaan yhteisen kansan tähden. Oikeudenmukaisuuden tavoittaminen menettelyssä ei ole aina helppoa.

4.2 Poliisiylijohtaja Mikko Paateron selvitys

Poliisiylijohtaja Paatero katsoi poliisin menetelleen asiassa kaikin osin laissa sille osoitetun harkintavallan puitteissa. Kukaan ei ole tehnyt minäänlaista käännytyksen keskeytyspäätöstä. Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on toteutunut, koska poliisi on selvityksen mukaan toiminut vastaavanlaisissa tapauksissa samoin. Asioissa oli kyse sen arvioinnista, tuliko käännytyspäätökset laittaa kiireellisesti täytäntöön. Poliisiylijohtaja Paatero ei nähnyt tällaista tarvetta sillä edellytyksellä, että pidetään huolta kaikkien vastaavanlaisten tapausten käsittelemisestä samalla tavalla.

Poliisiylijohtaja Paatero toi esiin, että poliittinen päätöksentekijä oli selvästi lausunut halunsa muuttaa lainsäädäntö sellaiseksi, että tämäntyyppisissä asioissa voitaisiin nykyistä helpommin myöntää oleskelulupa. Julkisissa puheenvuoroissaan poliittiset päättäjät ilmaisivat tarkoituksena olevan, että tällainen lainsäädännön muutos pyrittäisiin saamaan voimaan vielä ennen kuluvan vuoden kesälomia.

Poliisiylijohtaja Paatero kertoi olleensa asiassa yhteydessä sekä Helsingin poliisilaitoksen päällikköön poliisikomentaja Jukka Riiikoseen että Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisipäällikköön Kari Tiittulaan. Paatero

keskusteli molempien kanssa siitä, miten he näkivät tilanteen esillä olleissa tapauksissa. Kaikkien näkemys asiasta oli sama eli se, että täytäntöönpano ei ollut kiireellinen. Keskustelu kohdentui puhtaasti esillä olleeseen tilanteeseen ja sen kiireellisyyden pohdintaan, ja päätös tehtiin poliisissa itsenäisesti voimassa olevan lainsäädännön pohjalta. Keskustelussa oli esillä myös mainittu yhdenvertaisuusnäkökulma. Paateron tietoon ei ole saatettu vastaavanlaisia tapauksia nyt puheena olevien tapausten jälkeen.

Poliisiylijohtaja Paatero kertoi Riikoselle ja Tiittulalle presidentti Hallbergin lähettämästä kirjeestä kysyen, olivatko he sen saaneet. Kumpikaan ei ollut lukenut kirjettä. Myöskään Paaterolla ei ollut kirjettä puhelinkeskustelun aikaan, mutta presidentti Hallberg oli ilmoittanut siitä Paaterolle puhelimitse ennen kuin tämä soitti Riikoselle ja Tiittulalle. Hallberg kertoi Paaterolle lähettäneensä kirjeen ja kuvaili sen sisältöä.

Poliisiylijohtaja ei selvityksensä mukaan ollut itse missään vaiheessa yhteydessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai sen presidenttiin. Mainittu puhelinkeskustelu oli ainoa suora kontakti hänen ja presidentti Hallbergin välillä. Paatero kertoi saaneensa Hallbergin kirjeen myöhemmin.

Poliisihallituksen asiassa laatima tiedote laadittiin toisaalta sen takia, että kyse oli kahta eri poliisilaitosta koskevasta asiasta ja toisaalta sen takia, että korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Hallberg oli kertonut puhelinkeskustelussa, että hänen kantansa saa tulla myös julkisuuteen. Tästä syystä Paatero kertoi antaneensa poliisihallituksen viestintäpäällikölle tehtäväksi tehdä tiedote yhteistyössä asianomaisten poliisilaitosten ja korkeimman hallinto-oikeuden kanssa.

Poliisiylijohtaja Paatero totesi lopuksi, että lainsäädännön suhteen on jo selvää, että muutos ei ole mahdollinen lausunnoista ilmenevissä aikatauluissa. Siksi poliisi panee päätökset täytäntöön säädetyssä järjestyksessä.

4.3 Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen selvitys

Poliisipäällikkö Kari Tiittula kertoi selvityksessään, että poliisiylijohtaja Paatero oli häneen yhteydessä 25.3.2010 haluten keskustella julkisuudessa esillä olleen Evelin Fadailin käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon aikataulusta.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos ei ole ollut asian johdosta yhteydessä Helsingin poliisilaitokseen eikä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai sen presidenttiin. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti lähetti Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle 24.3.2010 päivätyn kirjeen.

Poliisipäällikkö Tiittula totesi, että ulkomaalaislaissa ei säädetä siitä, miten ja missä ajassa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoon olisi

ryhdyttävä. Poliisilain 3 §:n mukaan poliisin tehtävät on hoidettava mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla, ja olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen. Poliisin omat ohjeet lähtevät siitä, että poliisin tulee viipymättä ryhtyä toimenpiteisiin täytäntöönpanokelpoisen päätöksen täytäntöön panemiseksi.

Tässä tapauksessa on kokonaisharkinnan perusteella katsottu, ettei Fadailia koskevaa käännyttämispäätöstä panna viipymättä täytäntöön. Kokonaisharkinnassa on poliisipäällikkö Tiittulan mukaan osaltaan toki vaikuttanut myös korkeimman hallinto-oikeuden presidentin esittämä kannanotto.

Päätös Fadailia koskevan päätöksen täytäntöönpanon kiirehtimättä jättämisestä oli poliisipäällikön 25.3.2010 tekemä. Poliisilaitos harkitsee myös jatkossa tapauskohtaisesti, kokonaisharkinnan perusteella, menettelytavan vastaavanlaisten tapausten kohdalla.

Poliisipäällikkö Tiittula kertoi poliisilaitoksen tulevan kutsumaan Fadailin lähiaikoina ilmoittautumaan poliisilaitokselle ja asettavan hänelle määräajan, jonka kuluessa hänen tulee tehdä matkajärjestelyt ja oma-aloitteisesti poistua maasta. Jos Fadail ei noudata saamaansa määräaika, joudutaan harkitsemaan muita toimenpiteitä päätöksen täytäntöönpanemiseksi.

4.4 Helsingin poliisilaitoksen selvitys

Helsingin poliisilaitos korosti selvityksessään, että Irina Antonovaa koskevan käännytyspäätöksen täytäntöönpanoasia on vireillä poliisilaitoksessa. Täytäntöönpanoa ei ole missään vaiheessa keskeytetty eikä sitä ole aiheuttomasti viivytetty. Käännytyspäätöksen täytäntöönpanossa on otettava huomioon poliisilain 2 ja 3 §:n mukaisesti yksittäiseen tapaukseen liittyvät olosuhteet, jotka ilmenevät tutkintailmoituksesta 6070/S/32997/08. Toimintamallia sovelletaan myös muiden vastaavan kaltaisten päätösten täytäntöönpanossa.

Helsingin poliisilaitos kertoi, että poliisiylijohdaja Mikko Paatero oli 25.3.2010 yhteydessä asiasta poliisikomentaja Jukka Riikoseen. Helsingin poliisilaitos ei ole ollut yhteydessä kyseessä olevassa asiassa Itä-Uudenmaan poliisilaitokseen, korkeimpaan hallinto-oikeuteen eikä sen presidenttiin tässä asiassa.

Selvityksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden presidentin poliisilaitokselle osoittamassa kirjeessä ilmaisemalla kannanotolla ei ole ollut vaikutusta käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoon liittyviin toimiin.

Käännytyspäätöksen täytäntöönpanossa on selvityksen mukaan edetty ilman erityistä suunnitelmaa toimenpiteiden aikataulutuksesta. Täytäntöönpanotoimien etenemiseen korkeimman hallinto-oikeuden antaman ratkaisun jälkeen ovat vaikuttaneet Antonovan uuden oleskelulupahakemuksen

käsittely ja erityisesti Antonovan terveydentila. Terveydentila on tullut ottaa huomioon poliisilain 2 §:n ja sisäasiainministeriön käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevan ohjeen mukaisesti. Poliisi on käännyttämisen täytäntöönpanossa pyrkinyt yhteistyöhön Antonovan Suomessa asuvan tyttären kanssa.

Selvityksen mukaan käännytyspäätöksen täytäntöönpanon etenemisessä on korkeimman hallinto-oikeuden antaman ratkaisun ja asiassa julkisuudessa esitettyjen kannanottojen jälkeen informoitu poliisilaitoksen johtoa.

Irina Antonovan käännytyksen täytäntöönpano jatkuu selvityksen mukaan normaalisti.

Maasta poistamisesta pyytämieni tilastotietojen osalta Helsingin poliisilaitos toi ilmi, ettei asian tilastoimiseen käytettävästä tietokannasta ole saatavissa tietoja pyydetyllä tarkkuudella.

Poliisi pani vuonna 2009 täytäntöön yhteensä 355 sellaista maahanmuuttoviraston käännyttämispäätöstä, jotka on tehty maahanmuuttoviraston (muissa kuin turvapaikkahakemusasioissa) tekemien oleskelulupapäätösten johdosta tai poliisin esityksestä erillisenä päätöksenä.

Lähtökohtaisesti poliisi ei selvityksen mukaan odota tämän tyyppisissä käännyttämispäätöksissä hallinto-oikeuden ratkaisua päätöksestä tehtyyn valitukseen, vaan päätökset pannaan täytäntöön lyhyellä viiveellä päätöksen tiedoksiannon jälkeen. Vuonna 2009 täytäntöön pannuissa käännytyspäätöksissä päätöksen teosta sen tiedoksiantoon kului keskimäärin 23 päivää, ja päätöksen teosta täytäntöönpanoon keskimäärin 88 päivää. Puolet tapauksista pantiin täytäntöön 26 päivän kuluessa päätöksenteosta. Yleisin täytäntöönpanoa lykkäävä syy on hallinto-oikeuden määräämä täytäntöönpanokielto.

4.5 Maahanmuuttoviraston lausunto

Maahanmuuttovirasto totesi 26.7.2010 lausunnossaan, että ulkomaalaisrekisteristä ei ole mahdollista tuottaa tilastoa lainvoimaisten käännytyspäätösten täytäntöönpanojen keskimääräisistä kestoista. Lausuntopyynnön johdosta Maahanmuuttovirastossa tehtiin kokeellinen tilastopojinta viraston tekemistä käännytyspäätöksistä, joiden täytäntöönpanopäivämäärä oli vuodelta 2009 ja jotka eivät liittyneet turvapaikka-asioihin. Tilastopojinnan – joka ei ole lausunnon mukaan täysin tarkka – mukaan käännytyspäätösten kestoissa oli suuria vaihteluita: pisimmillään täytäntöönpano kesti useita satoja vuorokausia (yksittäisissä tapauksissa jopa yli 1 000 vuorokautta), toisaalta useita käännytyksiä pantiin täytäntöön jo päätöksentekopäivänä. Tyypillisesti käännytysten täytäntöönpano kesti joitakin kymmeniä tai satoja vuorokausia.

Vuonna 2009 vireille tuli niin sanottuja muita omaisia koskevia, perhesiteeseen perustuvia oleskelulupahakemuksia 1 819 kappaletta. Suurin osa hakemuksista koskee Suomen ulkopuolella oleskelleita hakijoita. Vuosina 2007–2009 ja alkuvuonna 2010 jätettiin yhteensä 287 oleskelulupahakemusta Suomen kansalaisen muuna omaisena. Näistä 141 hakemukseen tehtiin kielteinen päätös. Oleskeluluvan sai 31 Suomen kansalaisen muuta omaista, ja noin 100 hakemuksen käsittely oli vireillä lausunnon antamisajankohtana.

Lausunnon mukaan muita omaisia koskevien tapausten tarkempi vertailu ja sen määrittäminen, kuinka moni vuosina 2007–2009 vireille tulleista hakemuksista rinnastuu (lähelle) nyt puheena oleviin kahteen tapaukseen, on käytännössä erittäin vaikeaa ja jopa mahdotonta yksittäisten tapausten yksilöllisten piirteiden moninaisuuden vuoksi.

5 KANNANOTTO

5.1 Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin menettelyn arviointi

5.1.1 Kysymyksenasettelu

Arviointini lähtökohtana on se, että korkeimman hallinto-oikeuden enemmistön kannan mukainen Fadailia koskeva päätös samoin kuin Antonovan asiassa tehty valitusluvan epäävä päätös ovat olleet lainmukaisia eli tehty tuomioistuimen harkintavallan rajoissa. Kun ylin hallintotuomioistuin on antanut asioissa välittömästi lainvoiman saavat päätökset, ovat Maahanmuuttoviraston päätökset asioissa tulleet heti täytäntöönpanokelpoisiksi, koska niissä ei ole enää ollut mahdollisuutta säännönmukaiseen muutoksenhakuun. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei muutoin ole arvioida korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen sisältöä tai sen ja presidentti Hallbergin erävän mielipiteen keskinäistä paremmuutta.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Hallbergin osalta asiassa on kyse erityisesti hänen kahdelle poliisilaitokselle lähettämästään kirjeestä ja yhteydenotostaan poliisiyliohtajaan. Asiassa tulee arviotavaksi myös presidentti Hallbergin ilmoittama lainsäädännön selvitystyössä mukanaolo tai sen tukeminen, samoin kuin korkeimman hallinto-oikeudentiedotustoimintaan liittyviä seikkoja.

5.1.2 Täytäntöönpanoon vaikuttaminen

Hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistujen asioiden täytäntöön-

panosta

Tuomioistuimen päätöksen lainvoimaisuus tarkoittaa sitä, että tällaiseen päätökseen ei saa hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Lainvoimaisuus merkitsee siten oikeudellisesti lopullisen ratkaisun antamista prosessin kohteena olleessa asiassa.

Tuomioistuimen päätöksen pysyvyyttä puoltavat paitsi ylimmän valtiovallan kolmijako ja sen taustalla vaikuttavat tekijät, myös oikeusturvan ja oikeusvarmuuden vaatimukset voimassa olevan aineellisen ja menettelyllisen lainsäädännön tarkasta noudattamisesta.

Hallintolainkäytössä lainvoimaisen päätöksen sitovuus tai niin sanotun oikeusvoiman ulottuvuus ei ole kuitenkaan kaikissa tilanteissa ehdoton. Esimerkiksi asianosaiselle kielteinen päätös ja sen pysyttäminen hallintolainkäyttömenettelyssä ei estä hallintoviranomaista tekemästä myöhemmin samalle asianosaiselle myönteistä hallintopäätöstä edellyttäen, että tälle on lainmukaiset perusteet. Tämä periaate koskee muun muassa oleskeluluvan myöntämistä koskevia asioita.

Siten Maahanmuuttovirasto voi aikaisemman lainvoimaiseksi tulleen kielteisen oleskelulupa- ja käännytyspäätöksensä jälkeen tehdä uuden hakemuksen johdosta vielä päätöksen oleskeluluvan myöntämisestä, jos oleskeluluvan myöntämiselle katsotaan sittemmin syntyneen lainmukaiset edellytykset. Tällaisessa tilanteessa aikaisemman käännytyspäätöksen oikeusvaikutukset poistuvat, eikä päätöksen täytäntöönpanoa voida jatkaa.

Hallintopäätöksen täytäntöönpanosta voidaan antaa määräyksiä hallintolainkäyttöasian vireilläolon aikana. Tuomioistuimen riippumattomuus ei esimerkiksi estä sitä, että ylempi tuomioistuin voi antaa tietyissä rajoissa määräyksiä valituksen johdosta sen käsiteltävänä olevan hallintopäätöksen tai alemman tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanosta. Sitä vastoin hallintoviranomaiset eivät voi antaa tällaisia täytäntöönpanomääräyksiä tuomioistuinten päätöksistä.

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 valitusviranomainen määrää toisin.

Hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi antaa täytäntöönpanoa koskevan määräyksen esimerkiksi määräämällä päätöksen täytäntöönpanon keskeytettäväksi (niin sanottu negatiivinen täytäntöönpanomääräys). Tällaisen määräyksen hallintotuomioistuin voi antaa silloin, kun asia on hallintotuomioistuimessa valituksen johdosta tai hallintoriita-

asiana vireillä. Täytäntöönpanomääräys voi siten koskea vain tuomioistuimessa vireillä olevaa hallintolainkäyttöasiana käsiteltävää asiaa.

Täytäntöönpanomääräysten ensisijainen tarkoitus on valittajan oikeusturvan takaaminen sinä aikana, kun hallintoprosessi on vireillä (ks. Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus, 2007, s. 347 ja 349). Oikeustila oli vastaava jo ennen voimassa olevan hallintolainkäyttölain säätämistä, eli korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole ollut aikaisemminkaan toimivaltaa määrätä täytäntöönpanoa keskeytettäväksi pääasiasta tehdystä muutoksenhausta irrallaan (ks. Hallberg, Pekka: Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa, 1986, s. 162–163).

Ulkomaalaislain 201 §:n 1 momentin mukaan päätös käännättämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen mukaan sanamuoto tarkoittaa sitä, että ”jos tuomioistuin ilmoittaa täytäntöönpanoviranomaiselle, että täytäntöönpanotoimiin ei ole suotavaa ryhtyä ennen tuomioistuimen ratkaisua täytäntöönpanon keskeyttämisestä, viranomaisella on velvollisuus pidättäytyä täytäntöönpanosta. Hallintovaliokunta on 13 päivänä kesäkuuta 2000 antamassaan mietinnössä (HaVM 13/2000 vp) korostanut, ettei sanamuoto ’jollei valitusviranomaisen toisin määrää’ merkitse sitä, että tuomioistuimelle esitetty pyyntö täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä sinänsä estäisi täytäntöönpanon.” (HE 28/2003 vp s. 239).

Lainvoimaiseen päätökseen kohdistuvalla ylimääräisellä muutoksenhaulla ei ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Hallintolainkäyttölain 66 §:n mukaan ylimääräistä muutoksenhakua käsittelevä viranomaisen voi kuitenkin antaa täytäntöönpanoa koskevan määräyksen noudattaen vastaavasti, mitä 32 §:ssä säädetään täytäntöönpanoa koskevasta valitusviranomaisen määräyksestä.

Lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen on siis mahdollista vain ylimääräisen muutoksenhaun ollessa vireillä. Täytäntöönpanomääräyksen antamisen edellytyksistä ei ole säädetty laissa yksityiskohtaisesti. Hallintolainkäyttöasiassa annetun päätöksen purkamisen tai poistamisen edellytyksenä on muun muassa olennainen menettelyvirhe lainvoimaiseen päätökseen johtaneessa menettelyssä, tai lainvoimaisen päätöksen ilmeinen lainvastaisuus.

Toinen poikkeus, jossa lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanosta on mahdollista antaa (väliaikainen) negatiivinen täytäntöönpanomääräys, perustuu Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen väliaikaisena turvaamistoimenpiteenä antama määräys voi tulla kyseeseen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIT:n työjärjestyksen 39. sääntö) määritellyin edellytyksin (ks. Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2005, s. 160–166 ja Siitari-Vanne, Eija: Hallintolainkäytön tehostaminen, 2005, s. 691–).

Suomen valtio on sitoutunut noudattamaan muun muassa EIT:n antamia tällaisia pyyntöjä, jollaisia tehdään pääosin juuri maasta poistamista koskevissa tilanteissa. Yksi turvaamistoimenpiteen antamisen perusedellytys on se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on rekisteröity asiaa koskeva valitus, jonka yhteydessä valittaja on pyytänyt täytäntöönpanon väliaikaista keskeyttämistä. EIT on käsillä olevassa asiassa antanut 2.6.2010 Evelin Fadailia koskevan ja 16.6.2010 Irina Antonovaa koskevan väliaikaismääräyksen. Antonovaa koskeva väliaikaismääräys peruutettiin 6.7.2010. EIT on 24.8.2010 jatkanut Fadailin väliaikaisen turvaamistoimen voimassaoloaikaa toistaiseksi. Saadun tiedon mukaan Fadailia koskeva väliaikaismääräys on peruutettu Fadailin kuoleman 11.1.2011 jälkeen.

Pekka Hallbergin menettelyn luonne

Tässä asiassa on kysymys lainvoimaisten hallintolainkäyttöasioissa annettujen päätösten täytäntöönpanosta. Edellä todetun mukaisesti tuomioistuin voi kieltää lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanon vain ylimääräisen muutoksenhaun ollessa vireillä. Näin ei ole ollut tässä tapauksessa. Pekka Hallbergin lähettäessä kirjeen 24.3.2010 ei ollut myöskään vielä annettu EIT:n väliaikaismääräystä.

Muutoin tuomioistuimen edustajan yhteydenotto lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanosta vastaavaan viranomaiseen tarkoituksessa vaikuttaa täytäntöönpanoon lykkäävästi voi olla hyväksyttävästi mahdollista vain eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa. Näin voi olla lähinnä silloin, kun tuomari on tullut tietoiseksi jostain sellaisesta päätökseen liittyvästä niin ilmeisestä virheestä, että se voi olla päätöksen purku- tai poistoperuste. Pekka Hallbergin menettelyssä ei ole ollut kysymys siitä.

Näin ollen asiassa on selvää, että Pekka Hallbergin toimivaltaan korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä tai asian ratkaisukokoonpanoon kuuluneena tuomarina ei ole kuulunut tehdä päätöstä tai antaa käskyjä lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä. Selvää on sekin, että hänen toimivaltaansa ei ole kuulunut myöskään lausunnon tai ohjeiden antaminen näistä kysymyksistä.

Tämä seuraa jo valtiovallan perusjaosta, jonka mukaan tuomioistuimet vastaavat tuomiovallan käytöstä, mutta eivät hallitus- ja täytäntöönpanovallasta. Muun muassa käännytyspäätöksen täytäntöönpano siihen kuuluvine yksityiskohtineen on täytäntöönpanovallan käyttöä. Perustuslain mukaan täytäntöönpanovallan käyttö kuuluu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle. Suorittavalla tasolla täytäntöönpanovaltaan kuuluvista tehtävistä vastaavat eri hallintoviranomaiset. Tuomioistuimella ei ole niihin nähden käsky-, ohjeistus- tai muutakaan toimivaltaa yli sen, mistä tuomioistuimet voivat päättää tuomiovaltansa puitteissa.

Presidentti Hallberg onkin todennut, että hän ei ole käyttänyt asiassa toimivaltaa. Käsitykseni mukaan tämä on ollut paitsi Hallbergille, myös hänen yhteydenottonsa kohteina olleille poliisiviranomaisille sinänsä selvää.

Presidentti Hallberg on siis toiminut asiassa epävirallisesti. Presidentti Hallbergin kirjeen keskeinen viesti siitä, että vallitsevissa olosuhteissa täytäntöönpanoa ei ole perusteita kiirehtiä, on ollut vain Pekka Hallbergin henkilökohtainen näkemys. Kirjeessä ei ole ollut kyse korkeimman hallinto-oikeuden viestistä tuomioistuimena tai Fadailin asiassa päätöksen antaneen ratkaisukokoonpanon kannanotosta. Hallbergin menettelyä ei kuitenkaan voida pitää yksityishenkilönä toimimisena, koska hän on kirjeessään viitannut asemaansa korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä ja Fadailin asian ratkaisukokoonpanon jäsenenä.

Hallbergin mukaan kirjeen lähettäminen on perustunut hänen henkilökohtaisesti kokemaansa inhimilliseen velvollisuuteen ilmaista kantansa täytäntöönpanon ei-kiireellisyydestä. Ratkaiseva tausta tälle oli tieto siitä, että asiaan mahdollisesti vaikuttavan kiireellisen lainmuutoksen valmistelun käynnistäminen oli hyväksytty toimivaltaisella taholla eli ylimmässä poliittisessa johdossa. Pääministerin julkisuudessa esittämä tieto siitä, että hallitus oli sopinut ulkomaalaislain kiireellisestä muuttamisesta, samoin kuin maahanmuutto- ja eurooppaministerin julkisesti ja selvityksen mukaan myös suoraan Pekka Hallbergille puhelimesta esittämä vastaava tieto, on Hallbergin selityksen mukaan vaikuttanut keskeisesti siihen, että hän lähetti puheena olevat kirjeet poliisille.

Päätöksenteko lainsäädännön muutostarpeiden selvittämisestä ja muutosesitysten tekemisestä on hallitusvaltaa käyttävään valtioneuvostoon kuuluvien poliittisten päätöksentekijöiden toimivaltaan kuuluva ratkaisu. Viime kädessä lainsäädännön muutoksista päättää lainsäädäntövaltaa käyttävä eduskunta. Eduskunnan lainsäädäntövallan tai valtioneuvoston poliittisen harkintavallan käytön valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, eikä tässä päätöksessäni ota kantaa asian näihin puoliin.

Pekka Hallberg on esittänyt 24.3.2010 poliisiviranomaisille, että Fadailin ja Antonovan päätösten täytäntöönpanoa ei ole perusteltua kiirehtiä. Hän on tuonut perusteluina esille sen, että lainsäätäjä saattaa muuttaa ulkomaalaislain säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä niin nopeasti, että myös Fadail ja Antonova saattaisivat ehtiä tekemään uuden oleskelulupahakemuksen mahdollisesti muutettavaksi tulevien säännösten pohjalta. Totean, että tämä presidentti Hallbergin kirjeessään esittämä tilannekuvaus on sinänsä paikkansa pitävä.

Käsitykseni mukaan riippumatta siitä, ovatko yhteydenotot tosiasiasa vaikuttaneet poliisin päätöksentekoon asiassa, on Pekka Hallbergin tarkoituksena ollut vaikuttaa poliisiin sen täytäntöönpantavana olleissa kahdessa käännytysasiassa. Muuten en näe yhteydenotoille mitään syytä.

5.1.3 Menettely tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta

Riippumattomuus ja ylimmän valtiovallan jako

Tämän asian keskeiset kysymykset liittyvät tuomioistuimen riippumattomuuteen. Tuomioistuinten riippumattomuudella on monta ulottuvuutta.

Riippumattomuudesta säädetään perustuslain 3 §:ssä valtiovallan perusjakoa koskevassa säännöksessä. Säännöksen mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Perustuslaissa määritellään näin pääasiallisesta tehtävänjaosta lainsäädäntövallan, lainkäyttövallan ja täytäntöönpanovallan käytössä ylimpien valtiielinten kesken. Säännös asettaa samalla pidäkkeitä sitä vastaan, että mainitut valtielimet voisivat ottaa käyttöökseen itselleen kuulumatonta toimivaltaa toisten ylimpien valtiielinten kustannuksella.

Tuomioistuinten riippumattomuuden ydinsisältönä on se, että lainkäyttötoiminnassa tuomioistuimen ja sen kulloisenkin ratkaisukokoonpanon on oltava riippumattomia ja vapaita muiden tahojen vaikutuksesta. Tuomiovaltan käytön on oltava riippumatonta muun muassa suhteessa toimeenpanon ja lainsäädäntövaltaan sekä suhteessa oikeudenkäynnin osapuoliin ja muihin intressitahoihin (ks. esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-506/2004, *Graham J. Wilson v. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, kohdat 49–53). Lainkäyttöasioiden ratkaisuissa tuomioistuimet ovat sidottuja vain voimassa oleviin oikeussääntöihin, joihin tuomioistuimen ratkaisu on perustettava.¹

Lainsäätäjän ohjaus tuomioistuinten vastuulla olevaan tuomiovallan käyttöön voi tapahtua ainoastaan valtiosääntöisesti asianmukaisen lainsäädännön välityksin. Lainsäätäjä ei voi puuttua yksittäisen asian käsittelyyn tuomioistuimessa esimerkiksi säätämällä sitä koskevan erityislain tai ottamalla muuten kantaa yksittäisen asian ratkaisemiseen (ks. EIT:n tuomio *Stran Greek Refineries ja Stratis Andreadis v. Kreikka* (9.12.1994), kohdat 45–50).

Oikeuskirjallisuudessa yksittäisiä tilanteita koskevien lakien on todettu olevan ongelmallisia paitsi yhdenvertaisuusperiaatteen, myös valtiovallan kolmijaon kannalta:

¹ Ks. esimerkiksi Consultative Council of European Judges (CCJE) Magna Charta of Judges (Fundamental Principles), Strasbourg 19.11.2010, CCJE (2010) 3 Final, kohta 10: "In the exercise of their function to administer justice, judges shall not be subject to any order or instruction, or to any hierarchical pressure, and shall be bound only by law."

”... yksittäisiä tilanteita koskevat lait voivat lisäksi ajautua ristiriitaan valtiovallan kolmijako-opin kanssa. Lain säätäminen yksittäisestä oikeusriidasta voi loukata vallanjako-oppiin olennaisesti kuuluvaa lähtökohtaa, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Lainsäätäjät loukkaa tätä lähtökohtaa sekä silloin, kun se ratkaisee lailla tuomioistuimessa vireillä olevan asian, että silloin, kun se tekee yksittäistä oikeusriitaa koskevalla lailla tyhjäksi tuomioistuimen jo tekemän päätöksen oikeusvaikutukset. ... Lainsäätäjällä on kiistan toimivalta tehdä tyhjäksi tuomioistuimen päätöksen ennakkotapausvaikutukset siten, että se säätää yleisen lain, jota sovelletaan tulevissa oikeusjutuissa. Toisin on sen sijaan arvioitava lainsäätäjän toimivaltaa mitätöntää lailla tuomioistuimen päätöksen konkreettiset oikeusvaikutukset. Jos lainsäätäjät tällaisen lain säätää, se astuu alueelle, jonka perustuslaki pidättää tuomiovaltaa käyttäville riippumattomille tuomioistuimille (ks. Tuori, Kaarlo: Vallanjako – vaiettu oppi, Lakimies 7–8/2005, s. 1037 ja 1038).

Yksittäisiin tuomioistuinten jo ratkaisemiin asioihin vaikuttavaan lainsäädäntöön nähden on eri asia, että tulevissa oikeudenkäynneissä annettavien ratkaisuiden lopputuloksiin on mahdollista vaikuttaa lainsäädännön keinoin. Lainmuutoksen perusteena voi olla esimerkiksi se, että lainsäätäjät pitää tarpeellisena muuttaa tuomioistuimissa muodostunutta oikeuskäytäntöä. Yleisesti sovellettavalla lainsäädännöllä oikeuskäytäntöön vaikuttaminen ei puutu jo annettujen tuomioiden oikeusvaikutuksiin, eikä se ole samalla tavalla ongelmallista myöskään ihmisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kannalta.

Uuden yleisen lain säätäminen voi käytännössä vaikuttaa myös tuomioistuimen jo ratkaisemaan yksittäistapaukseen. Näin voi olla sellaisissa tilanteissa, joissa hallintotuomioistuimen päätös ei saavuta siinä mielessä oikeusvoimaa, että kielteisen ratkaisun jälkeen on mahdollista panna asia uudelleen vireille. Hallintolainkäytössä tällainen päätöksen oikeusvoiman puuttuminen koskee useita asiaryhmiä. Jos uudelleen vireille pannussa asiassa sovelletaan uutta lakia, asian lopputulos voi olla toisenlainen. Tällöin ei kuitenkaan ole kysymys valtiovallan kolmijaon kannalta kielletystä lainsäätäjän puuttumisesta tuomiovallan käyttöön.

Tuomioistuin on riippumaton myös tuomioistuinlaitoksen sisällä. Ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta (PeVL 55/2006 vp s. 2).

Myös yksittäiselle tuomarille on turvattava riippumaton asema hänen toimiessaan tuomioistuimen jäsenenä. Tähän kuuluu ennen kaikkea se, että päällikköasemassa oleva tuomari ei saa vaikuttaa johtamansa tuomioistuimen muilla tuomareilla käsiteltävänä olevien yksittäisten lainkäyttöasioiden ratkaisuun, vaikka hän onkin viraston päällikkö. Tuomarikulttuuris-

samme on perinteisesti kunnioitettu tuomarien kollegiaalista riippumattomuutta (näin oikeusasiamies Lauri Lehtimaja 26.6.2001 antamassaan päätöksessä dnro 1595/4/00 tuomareiden johtamislisää koskevaan kanteeseen).

Tuomiovalta ilmenee paitsi tuomitsevana valtana eli sen vahvistamisena, mikä yksittäistapauksessa on oikein, myös täytäntöönpanovaltana eli oikeutena saada viime kädessä pakolla toteutettavaksi se, mikä on tuomiolla oikeaksi vahvistettu. Tuomiovallan riippumattomuuden kanssa ristiriidassa olevana vaikuttamisena tuomiovallan käyttöön on nähty muun muassa yksittäistapausta koskevien käskyjen tai kieltojen antaminen, tuomioistuimen ratkaisun muuttaminen, ratkaisun täytäntöönpanon estäminen, tuomioistuimen toimivallan tilapäinen muuttaminen sekä tuomioistuimen jäsenen välillinen tai välitön painostaminen, uhkaaminen tai houkuttelevuus (ks. Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet, Helsinki 1994, s. 247 ja 249–250).

On katsottu kuuluvan jo itse tuomioistuimen käsitteeseen, että tuomioistuimen antamaa sitovaa päätöstä ei voida muuttaa ei-oikeudellisen viranomaisen toimesta (ks. esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Van de Hurk v. Alankomaat -tuomio (1994), kohta 45).²

Myös perustuslain 2 §:ään sisältyvät vaatimukset siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, asettavat hallintoviranomaisille velvollisuuden noudattaa tuomioistuimen lainvoimaista päätöstä.

Tuomioistuinten riippumattomuuden tulee myös olla kansalaisten ja muihin ihmisten kannalta uskottavaa. Tässä mielessä merkitystä on katsottu voivan olla myös tuomioistuimen toiminnan ulkoisilla piirteillä (ks. Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus, 2007, s. 225).

Oikeuskäytäntöä tuomioistuinten riippumattomuudesta

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta (PeVL 35/2005 vp; HE 91/2005 vp) on otettu esille eräitä käsillä olevan asian arvioinnille merkittäviä näkökohtia. Tuolloin esillä olleen hallituksen esityksen mukaan verotusta olisi ollut mahdollista oikaista verovelvollisen hyväksi veroviranomaisen päätöksellä, vaikka hallinto-oikeus oli lainvoimaisella päätöksellä ratkaissut asian. Edellytyksenä olisi ollut se, että korkein hallinto-oikeus olisi sittemmin antanut samanlaisessa asiassa erilaisen ratkaisun kuin hallinto-

² Ks. myös CCJE Opinion No.13 (2010) on the Role of Judges in the Enforcement of Judicial Decisions, Strasbourg 19.11.2010 (CCJE (2010) Final), kohta 11: "The enforcement of a decision must not be undermined by extraneous intervention whether from the executive or the legislator by imposing retroactive legislation.", ja kohta 12: "The very notion of an "independent" tribunal ... implies that its power to give a binding decision may not be subject to approval or ratification, or that the decision may not be altered in its content, by a non-judicial authority, including the Head of State."

oikeus.

Perustuslakivaliokunta piti ehdotettua säännöstä viranomaisen mahdollisuudesta oikaista hallinto-oikeuden lainvoimaiseen päätökseen perustuva verotus ristiriitaisena perustuslain 3 §:n kanssa todeten muun muassa seuraavaa (PeVL 35/2005 vp s. 2–3):

”Viranomaisen mahdollisuus korvata tuomioistuimen ratkaisu omalla päätöksellään ja siten välillisesti muuttaa tuomioistuimen ratkaisua on periaatteellisilta lähtökohdiltaan varsin ongelmallinen yhtä hyvin valtiolisten tehtävien jakoa kuin tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta olkoonkin, että ehdotuksessa on kysymys ylimmän oikeusasteen ratkaisun mukaisen oikaisun tekemisestä yksityisen asianosaisen hyväksi. Tällaisen jossain määrin nurinkurisen sääntelyn perusteella viranomainen näyttäisi valvovan tuomioistuinten ratkaisutoiminnan lainmukaisuutta eikä päinvastoin.”

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen tulkinnan mukaan oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sääätävää 6 artiklaa tulee lukea Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) esipuheen valossa. Esipuheessa on muun ohella todettu, että yleissopimuksen allekirjoittaneilla valtioilla on yhteinen oikeusvaltioperinne (”a common heritage of... the rule of law”). Yksi keskeinen oikeusvaltioperinteen osa on oikeusvarmuuden periaate. Se edellyttää muun muassa sitä, että tuomioistuinten lopullisesti ratkaisemia tuomioita ei aseteta kyseenalaiseksi (ks. esim. *Brumarescu v. Romania* (1999), kohta 61 ja *Sovtransavto Holding v. Ukraina* (2002), kohta 72).³

Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa *Van de Hurk v. Alankomaat* (1994) lainkäyttöasian ratkaisseen valituslautakunnan ei katsottu olevan 6 artiklan edellyttämin tavoin riippumaton tuomioistuin, koska ministerillä oli periaatteessa mahdollisuus olla panematta täytäntöön lautakunnan päätöstä (kohta 45, ks. ratkaisusta Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2005, s. 351).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on runsaasti oikeuskäytäntöä siitä, että ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevassa 6 artiklassa turvattujen oikeuksien toteutuminen jäisi illusoriseksi, jos sopimusvaltion oikeusjärjestelmä sallisi tuomioistuimen antaman lopullisen tuomion jäävän vaikutuksia vaille yksityisen asianosaisen haitaksi (esimerkiksi *Hornsby v. Kreikka* (1997), kohta 40).

Viimeksi mainitusta oikeuskäytännöstä ei tosin nähdäkseni voi vetää välit-

³ Ks. myös CCJE Opinion No.13 (2010) on the Role of Judges in the Enforcement of Judicial Decisions, Strasbourg 19.11.2010 (CCJE (2010) Final), kohta 7: “The effective enforcement of a binding judicial decision is a fundamental element of the rule of law. It is essential to ensure the trust of the public in the authority of the judiciary. Judicial independence and the right to a fair trial (Article 6 of the ECHR) is in vain if the decision is not enforced.”

tömiä johtopäätöksiä käsillä olevaan tapaukseen. Tämä johtuu siitä, että tässä asiassa kantelunalaisia toimia ei ole kohdistettu maasta poistettaviksi määrättyjen yksityisten asianosaisten haitaksi, vaan niiden merkitys on pikemminkin päinvastainen. Kuitenkin vastaava peruslähtökohta tuomioistuimen lopullisen tuomion tai päätöksen täytäntöönpanovelvollisuudesta koskee kaikkia tuomioistuinten päätöksiä.

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kunnioittamiseen liittyviä seikkoja on käsitelty myös valtioneuvoston oikeuskanslerin 28.1.2008 antamassa päätöksessä (dnro 195/1/05). Asiassa oli kyse silloisen oikeusministerin julkisille tiedotusvälineille antamista lausunnoista tuomioistuimissa ratkaistusta tai vielä vireillä olleista asioista. Oikeuskanslerin ratkaisussa esitetyillä näkemyksillä on yhtymäkohtia nyt käsillä olevalle asialle. Oikeuskansleri totesi muun muassa seuraavan.

”Kanteluasiassa on keskeisimmin kysymys perustuslaissa säädettyjä valtiollisia tehtäviä hoitavien valtiovallan ylimpien toimielinten yksittäisten jäsenten toimintamahdollisuuksien ja toimintavapauksien rajoista suhteessa perustuslain 3 §:ssä säädettyyn valtiovallan perusjakoon. Perustuslain 3 §:n 3 momenttiin kirjattu maininta tuomioistuinten riippumattomuudesta ei ole pelkästään valtiosäännön yleisiin periaatteisiin kuuluva symbolitason ilmaus, vaan tuomioistuintoiminnan ja erityisesti sen lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden vaatimuksella on valtiovallan muuhun päätöksentekoon ja toimintaan asetettaviin vaatimuksiin nähden oikeudellisesti merkityksellinen ja asiallisesti konkreettinen sisältö.

...

Tuomioistuinlaitoksen ja yksittäisten tuomioistuinten rakennetta ja toimintaedellytyksiä koskevien perusvaatimusten ohella tuomioistuinten riippumattomuudessa on kysymys myös siitä, että tuomioistuinten jäsenillä ja oikeudenkäyntiasioiden kaikilla osapuolilla ja laajemmin koko yhteiskunnalla on luottamus siihen, että oikeudenkäynnin ulkopuolisilla tahoilla ei voi olla vaikutusta oikeudenkäynnin kulkuun tai siinä annettavaan oikeudelliseen ratkaisuun lopputulokseen. ...

...

...oikeuspoliittisen ja yleensäkin yhteiskunnallisen keskustelun vapaus edellyttää, että tuomioistuintenkin toimintaa ja tuomiovallan käyttöä voidaan arvioida ja tarvittaessa arvostella. Keskusteluun osallistumisen vapautta ei luonnollisesti voida evätä poliitikoilta, korkeiltakaan virkamiehiltä tai ministereiltä. Mutta tosiasia on, että mitä vaikutusvaltaisempi kannanoton esittäjä on, sitä herkemmin lausumaa arvioidaan puuttumiseksi tuomioistuinten riippumattomuuteen. Tärkeää on kiinnittää huomiota kannanoton esittäjän rooliin ja sen mukaisiin vaikutusmahdollisuuksiin: tiedemies on tässä suhteessa eri asemassa kuin hallituksen jäsen, jolla on käytössään rooliinsa kuuluvat lain säätämät vaikutuskeinot. Sinänsä oikeudellisesti perusteltavissa oleva puheenvuoro voi saada julkisuudessa epäasiallista sivumerkitystä, jos sen esittäjä on oikeusministeri. Olennaista myös on kannanoton

yleisyytaso, sisältö ja kohde. Mitä konkreettisemmin kannanotto on yhdistettävissä yksittäiseen oikeudenkäyntiin, sitä arempi asetelma on perustelluille epäilyille – pahinta tässä suhteessa on, jos kannanotto kohdistuu vireillä olevaan oikeudenkäyntiin.”

Pekka Hallbergin menettely tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta

Minulle tehdyissä kanteluissa kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, että Pekka Hallberg olisi kirjeellään pyrkinyt äänestyksessä vähemmistöön jääneenä tuomarina tekemään epävirallisella tavalla vielä uudestaan tehoiksi ne näkökohdat, joista asian yksimielisesti ratkaissut Helsingin hallinto-oikeus ja korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö olivat eri kannalla kuin Hallberg.

Kirjeessään 24.3.2010 Hallberg on lausunut, että ”*tuomioistuimen kannalta esitän, ettei mainitussa Fadailin asiassa tai toisessa, tässä yhteydessä esillä olevassa Antonovan asiassa ole perusteita kiirehtiä päätöksen täytäntöönpanoa.*” Hallbergin menettelyä tulee tarkastella kokonaisuutena. Kuitenkin viestin tässä siteerattua osaa on perusteltua arvioida erityisesti tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta.

Aluksi voidaan panna merkille, että Pekka Hallberg on perustanut viestinsä nimenomaan puheena olevien päätösten tekemisen jälkeisiin seikkoihin eli sittemmin tietoon tulleeseen kiireelliseen lainsäädännön selvitystyöhön. Hän ei ole kirjoittanut suoraan korkeimman hallinto-oikeuden tai Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen perusteena olleista seikoista. Kuitenkin siitä huolimatta, että kirjeessä ei ole käsitelty tuomioistuimen päätösten sisältöä, on menettely ymmärrettävästi voinut synnyttää ulospäin kanteluissa tarkoitetun vaikutelman.

Totean, että korkeimman hallinto-oikeuden presidentillä ei ole lainkäyttöasian ratkaisukokoonpanoon kuuluneena tuomarina, edes ratkaisukokoonpanon puheenjohtajana, sen parempaa oikeutta tuomioistuimen lopullisen päätöksen täytäntöönpanoon kohdistuvien ohjeiden tai näkemysten esittämiseen kuin muillakaan ratkaisukokoonpanoon kuuluvilla tuomioistuimen jäsenillä.

Tuomioistuimen sisäinen riippumattomuus ilmenee paitsi oikeusasteellisesti ja suhteessa muihin tuomioistuihin, myös yksittäisen tuomioistuimen ja sen ratkaisukokoonpanoon kuuluvien tuomareiden keskinäisissä suhteissa. Tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden kannalta korkeimman hallinto-oikeuden presidentillä on lainkäyttöasian ratkaisunteossa sama asema kuin muillakin ratkaisuntekoon kuuluvilla tuomareilla.

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 kohdusta ja yhteisen kansan intresseistä huolehtimisesta lausuttuun, tuomari voi esittää päätösharkinnassa ja tarvittaessa erillisessä äänestyslausumassa. Tietyissä rajoissa tuomarilla on myös mahdollisuus käsitellä asian herättämiä lainopillisia kysymyksiä tieteellisissä tai muissa julkaisuissa. Sitä vastoin tuomari ei voi ulkoprosessuaalisin toimin pyrkiä vaikuttamaan tuomioistuimen ratkaisun oikeusvaikutuksiin, kuten täytäntöönpanoon.

Kollegiaalisen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvan yksittäisen tuomarin ulkoprosessuaaliset kannanotot ratkaisuun liittyvistä seikoista ovat jo lähtökohtaisesti ongelmallisia tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden kannalta. Tuomioistuimen ratkaisun lopputuloksen ja perusteiden tulee ilmetä tuomiosta ja sen perusteluista.

Lainvoimaiseen ratkaisuun liittyvän tuomarin kommentoinnin arvioinnissa merkitystä on, muun ohella, paitsi lausunnon sisällöllä, myös sillä, minkä tahon antamaan päätökseen lausuma kohdistuu. Jos tuomari kommentoi sellaista hallintoviranomaisen päätöstä, jossa ei ole haettu muutosta, tuo asetelma esille pikemminkin valtiovallan jakoa koskevaan periaatteeseen kuin tuomioistuimen riippumattomuusperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä. Vaikka tässä asiassa asetelma on toinen, tulee vallanjakoperiaate joka tapauksessa esille sitä kautta, että tuomioistuimella ei lähtökohtaisesti ole toimivaltaa antaa lausuntoja hallintopäätöksen täytäntöönpanosta. Käsittelein tätä kysymystä lähemmin edellä kohdassa 5.1.2.

Käsillä olevassa asiassa presidentti Hallbergin viesti täytäntöönpanon eikiireellisyydestä on kohdistunut toisaalta sellaiseen Maahanmuuttoviraston päätökseen, jota koskevan valituksen hallinto-oikeus on hylännyt, ja jossa muut korkeimman hallinto-oikeuden tuomarit ovat evänneet valitusluvan. Toisaalta Hallbergin viesti on kohdistunut myös sellaiseen päätökseen, jossa korkein hallinto-oikeus on myöntänyt valitusluvan ja antanut asiaratkaisun niin, että Hallberg on itse osallistunut päätöksen tekemiseen, mutta jäänyt äänestyksessä vähemmistöön. Molemmissa tilanteissa se, että tuomari kommentoi päätösten täytäntöönpanoon liittyviä seikkoja, on ongelmallista tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden kunnioittamisen kannalta.

Sisäiseen riippumattomuuteen liittyvä problematiikka tulee korostetusti esille äänestysratkaisuiden kohdalla. Niissä tuomareiden kannat ovat jakautuneet, ja tuomioistuimen ratkaisuksi muodostuu laissa säädettyjen äänestysäännösten perusteella määräytyvä lopputulos. Pidän tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden kannalta erityisen ongelmallisena, että päätöksenteossa vähemmistöön jäänyt jäsen esittää ”tuomioistuimen kannalta” näkemyksiä päätöksen täytäntöönpanosta. Tässä tapauksessa kor-

keimman hallinto-oikeuden ratkaisu oli vielä tarkoitettu periaatteellisesti merkittäväksi tai muuten laajakantoiseksi lainkäyttöasiaksi, koska se oli annettu vahvennetussa koko jaoston istunnossa eli niin sanotussa jaostoplenuumissa. Menettelyn ongelmallisuutta tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden kannalta on lisännyt se, että puuttuminen on tapahtunut ylimmän hallintotuomioistuimen presidentin taholta. Tätä on osoittanut kirjeeseen painettu ”korkeimman hallinto-oikeuden presidentti” -teksti. Mielestäni presidentti Hallberg on tämän tapauksen olosuhteissa jo aivan konkreettisesti puuttunut tuomioistuimen sisäiseen riippumattomuuteen.

Totean, että periaatteellisella tasolla menettelyn ongelmallisuutta ei vähennä se, vaikka vähemmistöön jääneen äänestyslauseuman tai sen lopputuloksen olisi sittemmin mahdollisesti tulkittava saaneen ylimmän poliittisen johdon tuen. Tässä asiassa tämä poliittinen tuki ei lopulta kantanut asiaa koskevaan lain muutosesitykseen asti. Itse asiassa tämän asetelman, jossa Pekka Hallbergin menettelyn taustalla ovat osittain olleet tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliset tekijät ja vaikuttimet, 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.

Pekka Hallbergin menettelyyn liittyy myös se, että hän on selityksestään ja poliisiylijohtaja Mikko Paateron selvityksestä ilmi käyvin tavoin ottanut yhteyttä puhelimitse poliisiylijohtajaan ja ilmoittanut hänelle kirjeestään ilmenevän kantansa sekä sen, että kanta saa tulla myös julkisuuteen. Tästä on seurannut se, että Poliisihallitus antoi 25.3.2010 tiedotteen, jossa on siteerattu ja muuten esitetty Pekka Hallbergin 24.3.2010 kirjeessä esittämiä näkemyksiä. Tiedote on seuraavansisältöinen:

Korkein hallinto-oikeus ja Poliisihallitus tiedottavat:

Poliisi ei käännytä toistaiseksi ulkomaalaisia isoäitejä

Poliisi ei käännytä toistaiseksi kahta ulkomaalaista isoäitiä, jotka on määrätty palautettavaksi kotimaihinsa. Poliisiylijohtaja *Mikko Paatero* korostaa kohtuullisuutta.

- Lainvalmistelija on ilmaissut tahtonsa muuttaa lakia hyvinkin nopeasti, joten viivästyttämme omia toimiamme käännyttämisessä, hän toteaa.

Paatero korostaa, että poliisi on luonnollisesti sidottu oikeuden päätöksiin, eikä hän voi poliisiylijohtajana edellyttää alaisiltaan virkavirheen tekemistä.

Poliisin omien ohjeiden mukaan käännytys on aloitettava välittömästi. Lainsäädännössä yksiselitteisiä vaatimuksia ei ole asetettu.

- Omia ohjeitamme voimme toki tulkita, kuten parhaaksi katsomme. Poliisin on osaltaan priorisoitava toimenpiteet ja otettava huomioon myös inhimilliset tekijät. Maasta poistettavia on tällä hetkellä Suomessa noin 500. Näiden isoäitien ei tarvitse olla tässä jonossa ensimmäisinä.

Hallberg: ”Toimeenpanoa ei perusteltua kiirehtiä”

Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätösten toimeenpanosta vastaavat Helsingin ja Itä-Uudenmaan poliisilaitokset. KHO:n presidentti *Pekka Hallberg* esitti poliisilaitoksille keskiviikkona, että kummankaan toimeenpanoa ei ole perusteltua kiirehtiä.

Hallberg tukee ministeri *Astrid Thorsin* aloitetta käynnistää selvitystyö ulkomaalaislain muuttamiseksi niin, että lakiin lisättäisiin maahanmuuttoviranomaisten ja tuomioistuinten harkintamahdollisuuksia niiden yksilöllisten tapausten varalta, joissa oleskeluluvan hylkääminen muodostuisi muutoin kohtuuttomaksi.

Mahdollinen lainuudistus ei tarkoita puuttumista lainvoimaisiin riippumattoman tuomioistuimen päätöksiin. Mikäli oleskeluluvan ehtoja muutettaisiin, myös nyt esillä olleissa tapauksissa olisi mahdollista tehdä uudet hakemukset ja saada ne muutettujen edellytysten pohjalta ratkaistavaksi.

Poliisipäälliköiltä ymmärtämystä

Helsingin poliisikomentaja *Jukka Riikosen* mukaan käännyttämisessä voidaan ottaa huomioon vähemmän haitan periaate, varsinkin kun sille on annettu siunaus arvovaltaiselta taholta.

Itä-Uudenmaan poliisipäällikkö *Kari Tiittula* pitää toimeenpanon viivästyttämistä kohtuullisena ja oikeudenmukaisena ratkaisuna. Kokonaisuutta on hänen mukaansa katsottava myös ihmisten tasalta ja edistettävä yhteisöllisyyttä yhteiskunnassa.

Tiedottamisesta välittyi näin kuva siitä, että kyse olisi myös korkeimman hallinto-oikeuden tiedotteesta. Käytettävissäni olevien tietojen valossa tämä näyttää olleen Hallbergin tarkoitus. Presidentti Hallberg kertoi antaneensa ohjeen korkeimman hallinto-oikeuden viestinnästä vastaavalle taholle Poliisihallituksen 25.3.2010 päivättyyn tiedotteeseen osallistumisesta. Selityksessään Hallberg ei kertonut antamiensa ohjeiden lähemmästä sisällöstä. Hän ei kuitenkaan ole tuonut esiin, että tiedote olisi joltakin osin ollut hänen tarkoituksensa vastainen.

Asiassa jää epäselväksi se, miten 25.3.2010 tiedottamiseen on lähemmin päädytty. Saamistani selvityksistä välittyi kuitenkin kuva siitä, että kor-

keimman hallinto-oikeuden presidentin omalla aktiivisuudella on ollut merkittävä vaikutus siihen, että asiassa päädyttiin Poliisihallituksen ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteiseen tiedotteeseen.

Riippumatonta tuomiovaltaa käyttävän tuomioistuimen ja täytäntöönpanosta huolehtivan poliisin yhteisesiintymistä voidaan pitää ylipäätään oudokuttavana valtiollisten tehtävien perusjaon kannalta. Lisäksi korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole tuomioistuimena ollut tekemistä päätösten täytäntöönpanon aikatauluun liittyvien kysymysten kanssa. Kysymys on ollut vain presidentti Hallbergin omasta epävirallisesta toiminnasta. Näissä suhteissa tiedottamisen voidaan sanoa antaneen asiasta väärän kuvan. Tiedossani ei ole aikaisempaa tapausta, jossa tuomioistuimen tiedottaminen olisi tällä tavoin kohdistunut sen itsensä tai toisen tuomioistuimen antaman päätöksen täytäntöönpanoon tai sen kiireellisyyteen liittyviin seikkoihin.

Katson, että asian tiedottamiseen liittyvät tekijät ovat pahentaneet menettelyn haitallisuutta tuomioistuimen riippumattomuusperiaatteen kannalta. Tiedote on ollut omiaan hämärtämään yleisön kuvaa tuomioistuimen riippumattomuuden merkityksestä ja valtiollisten tehtävien jaosta.

5.1.4 Tuomarin sananvapaus

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin menettely on erotettava normaaliin sananvapauden käyttöön kuuluvasta oikeudesta arvostella tuomioistuimen ratkaisua. Samoin Hallbergin menettely on erotettava yleiseen oikeuspoliittiseen keskusteluun kuuluvasta mahdollisuudesta pohtia lainsäädännön muutostarpeita. Tuomioistuimen ratkaisuun kohdistuvan kannanoton esittäjän roolilla ja sen mukaisilla vaikutusmahdollisuuksilla on nimitäin merkitystä sille, missä määrin lausuman voidaan katsoa merkitsevän puuttumista tuomioistuimen riippumattomuuteen.

Pekka Hallbergin lähettämien kirjeiden sanamuotoa voidaan sinänsä pitää varovaisesti muotoiltuna. Kirjeessä on erikseen mainittu, että mahdollinen lainmuutos ei tarkoita puuttumista korkeimman hallinto-oikeuden lainvoimaiseen päätökseen. Minulle antamassaan selityksessä Hallberg kertoi pyrkineensä ilmaisemaan myös sen, ettei tuomioistuimella ole toimivaltaa määrätä päätösten täytäntöönpanosta. Minun on vaikea nähdä, että presidentti Hallbergin kirjeestä olisi varsinaisesti välittynyt tällaista viestiä. Toimivallan puuttuminen on tosin varsin selvää.

Käsitykseni mukaan tuomarin on aina oltava tuomioistuinten päätöksiin liittyvissä lausumissaan varovainen. Lainkäyttöratkaisuihin liittyvässä kommentoinnissa merkitystä on muun muassa sillä, onko kyse tuomarin itsensä edustaman tuomioistuimen antamasta päätöksestä, samoin kuin tuomarin asemalla esimerkiksi päällikkötuomarina tai kokonaisen tuomioistuinlinjan ylimpänä tuomarina. Ratkaisukokoonpanossa vähemmistöön jääneen kohdalla pidättyväisyys lausumissa korostuu aivan erityisesti, kos-

ka tällöin lausunnot voivat merkitä tai niiden voidaan kokea merkitsevän tuomioistuimen enemmistön ratkaisun kritiikkiä. Tästä on ollut puhe edellä tuomioistuimen riippumattomuutta koskevassa jaksossa 5.1.3.

Pekka Hallbergin mukaan kirjeen lähettäminen on perustunut hänen henkilökohtaisesti kokemaansa inhimilliseen velvollisuuteen ilmaista kantansa täytäntöönpanon ei-kiireellisyydestä. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin asemassa olevan henkilön ei kuitenkaan tulisi antaa subjektiivisesti koetun velvollisuudentunteen ohjata sellaisiin toimiin, joilla voi olla negatiivinen vaikutus tuomioistuinten riippumattomuutta tai valtiovallan kolmijakoa koskevaa periaatteetta kohtaan.

Pidän selvänä, että Hallbergin tässä puheena olevia yhteydenottoja ei voida oikeuttaa normaalin sananvapauden käyttöön liittyvillä perusteilla.

5.1.5 Menettely yhdenvertaisuuden kannalta

Saamissani kanteluissa korkeimman hallinto-oikeuden presidentin menettelyä on arvosteltu myös yhdenvertaisuuden toteuttamisen näkökulmasta. Tältä osin kanteluiden perusteiden voidaan katsoa liittyvän paitsi korkeimman hallinto-oikeuden antamien oleskelulupaa ja käännytystä koskevien päätösten yhdenmukaisuuteen, myös yhdenvertaisuuden toteutumiseen tuomioistuimen lopullisen päätöksen täytäntöönpanossa.

Presidentti Hallberg käsitteli Evelin Fadailia koskevan asian suhdetta muihin käännytysasioihin korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen liitettyssä ulkomaalaislain 52 ja 196 §:n tulkintaa koskevassa äänestyslausumassaan, mihin Hallberg viittasi myös minulle antamassaan selityksessä. Presidentti Hallberg on katsonut, että hänen näkemyksensä mukaan käsiteltäviin tapauksiin rinnastettavia käännytyspäätöksiä ei ole. Äänestyslausumassa Hallberg katsoi, että yksilöllistä inhimillistä syytä koskevassa kokonaisharkinnassa valitusluvan myöntäminen voi perustua vain edellytykseen muusta painavasta syystä, mutta ei lain soveltamiseen muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyteen. Sitä vastoin korkein hallinto-oikeus, toisin sanoen ratkaisukokoonpanon enemmistö, katsoi, että oleskelulupaa ratkaistaessa on huomioitava ulkomaalaisten yhdenvertainen kohtelu. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ”tähän asiaan verrattavissa ja olosuhteiltaan vaikeammassakaan tapauksissa ei ole katsottu voitavan myöntää jatkuvaa oleskelulupaa yksilöllisestä inhimillisestä syytä.”

Kahden yksittäistapauksen täytäntöönpanoon puuttumisessa tulee välttämättä ottaa huomioon ihmisten epäyhdenvertaisen kohtelun mahdollisuus, erityisesti tilanteessa, jossa tarkoitetaan jäädä odottamaan uutta lakia. Käsitykseni mukaan presidentti Hallbergilla ei ole voinut olla tietoa siitä, onko puheena oleviin tapauksiin rinnastuvia tapauksia ollut samanaikaisesti täytäntöön pantavana eikä varsinkaan siitä, onko sellaisia tulossa

täytäntöön pantavaksi. Kaikki käännytysasiat eivät etene hallinto-oikeuteen eivätkä varsinkaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen Evelin Fadailin käännyttämistä koskevaan tutkintailmoitukseen on kirjattu, että maasta poistaminen oli tarkoitus panna täytäntöön 29.3.2010 mennessä. Korkeimman hallinto-oikeuden 8.3.2010 antaman päätöksen jälkeiset alkuperäiset suunnitelmat kuitenkin muuttuivat 25.3.2010. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen selvityksessä on todettu, että Pekka Hallbergin esittämä kannanotto on osaltaan vaikuttanut asiassa tehtyyn ratkaisuun.

Helsingin poliisilaitos on sitä vastoin katsonut, että Hallbergin kirjeessään esittämällä kannanotolla ei ole ollut vaikutusta asiassa tehtyyn päätökseen. Poliisilaitoksen ilmoittamien tilastotietojen mukaan käännytyspäätöksen täytäntöönpanoon kuluu keskimäärin 88 päivää päätöksen tekemisestä. Maahanmuuttoviraston lausunnon mukaan muihin kuin turvapaikka-asioihin liittyvien käännytyspäätösten kestoissa on erittäin suuria vaihteluja: pisimmillään täytäntöönpano kestää useita satoja vuorokausia, jopa yli 1 000 päivää, lyhimmillään käännytys pannaan täytäntöön jo päätöksentekopäivänä.

Viimeksi mainittujen lukujen valossa nyt käsiteltävien kahden asian täytäntöönpanon aikataulun ei voida sanoa poikkeavan kestoltaan normaalista vaihteluvälistä – vaikka asiaan liittyvät olosuhteet muuten ovatkin erittäin poikkeukselliset. Maahanmuuttoviraston lausunnossa on tuotu esille, että kunkin tapauksen yksilölliset piirteet ja niiden moninaisuus tekee vaikeaksi, ellei mahdottomaksi, sanoa, kuinka monen vuosina 2007–2009 vireille tulleen muita omaisia koskevan oleskelulupa-asian voi sanoa asiallisessa suhteessa rinnastuvan tai tulevan lähelle nyt puheena olevia kahta tapaus-ta.

Pekka Hallbergin menettelyn osalta voin joka tapauksessa todeta, että tuomioistuimen edustajan, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden presidentin ominaisuudessa, puuttuminen kahden yksittäisen asian täytäntöönpanoon on ongelmallista ihmisten yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvarmuuden toteutumiselle. Näin on erityisesti asiaryhmässä, jossa on tai voi olla useitakin vastaavia täytäntöönpanon kohteena olevia tapauksia, joiden lopputulokseen mahdollinen lainmuutos voisi vaikuttaa. Tosiasiallisten vaikutusten ohella merkitystä on myös menettelystä yhdenvertaisuuden kannalta välittyvällä kuvalla.

5.1.6 Lainmuutoshankkeeseen osallistuminen

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin menettelyä tulee nähdäkseni arvioida vielä siltä kannalta, onko hänen ilmoittamansa osallistumisensa lainsäädännön muutostarpeiden selvittämiseen pysynyt riippumattoman tuomioistuimen edustajalle hyväksyttävissä rajoissa.

Tuomiovallan erottamisen lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta on katsottu tarkoittavan sitä, että tuomioistuinten ei tule puuttua lainsäädäntö- tai hallintotehtäviin, ellei perustuslaki sitä nimenomaisesti salli (ks. Majanen, Merja Maria: Tuomari virkamiehenä. Tuomarin asemaa koskevat valtiosääntö-oikeudelliset periaatteet ja niiden virkamiesoikeudelliset takeet. Oikeustieteellinen lisensiaatintutkimus. Helsingin yliopisto 4.5.2009, s. 58). Perustuslaki yksilöi kolme tällaista tilannetta, joista kaksi koskee korkeinta hallinto-oikeutta.

Tasavallan presidentin toimesta tapahtuvaa lain vahvistamista koskevan perustuslain 77 §:n mukaan presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Ne voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.

Perustuslain 105 §:n mukaan tasavallan presidentti voi hankkia lausunnon korkeimmalta oikeudelta armahdusta koskevassa asiassa.

Tuomiovallan edustajan osallistumisesta lainsäädännön valmisteluun on olemassa ainakin yksi ylimmän laillisuusvalvojan aikaisempi kannanotto. Valtioneuvoston oikeuskanslerin 10.2.2005 ratkaisemassa asiassa (dnro 1217/1/04) oli kyse korkeimman oikeuden silloisen presidentin menettelystä, kun hän oli osallistunut lakivaliokunnan hovioikeusmenettelyn uudistamista koskeneen mietinnön valmistumisen jälkeen eduskunnassa pidettyyn epäviralliseen neuvonpitoon.

Oikeuskansleri katsoi, että korkeimman oikeuden presidentti ei ollut menettelyt vastoin virkavelvollisuuksiaan. Oikeuskansleri perusteli ratkaisuaan muun muassa seuraavasti:

”Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta voitaneen löytää lähtökohtia sen tueksi, että tuomareiden tulisi puolueettomuutta koskevien epäilyjen ja esteellisyyshmahdollisuuden välttämiseksi suhtautua muita virkamiehiä pidättäytyvämmiin osallistumiseen sellaisen lainsäädännön valmisteluun, jota he joutuvat tuomarintehtävässään soveltamaan. Pidän kuitenkin tässä suhteessa asianmukaisempana toimintatapana sitä, että myös oikeuslaitoksen edustajat kutsuttaessa osallistuvat lainsäädännön vaikutusten selvittelyyn eduskunnan ja myös hallituksen toivomalla tavalla. Jos tämä suljettaisiin pois, menettäisiin olennaisen tärkeä asiantuntemus. Tässä kohdin on merkityksensä myös perustuslain 47 §:ssä säännellyillä eduskunnan, valiokunnan ja kansanedustajan tietojensaantioikeudella. Yhteiskunnan edun vuoksi on tärkeää, että tuomarien asiantuntemusta voidaan käyttää lainvalmistelussa hyväksi. Tämä näkökohta korostuu esillä olevassa tapauksessa, jossa on kysymys oikeudenkäyntiä koskevan

lainsäädännön vaikutusten selvittämisestä, mihin lainsäädäntöön tuomarit joutuvat työssään erityisesti perehtymään. Olennaista eroa ei ole sen suhteen, onko kysymys kuulemisesta eduskunnan valiokunnassa vaiko eduskunnan taholta pyydetystä tai toivotusta muusta tapamisesta, jossa lainsäädännön vaikutuksia käsitellään. Esteellisyysnäkökulmaa on esillä olevan kaltaisissa tilanteissa sovellettava harkiten ja sen tulisi rajoittua tapauksiin, joissa tuomari on säädöksen aikaansaamisessa tosiasiallisesti määrävällä tavalla vaikuttavassa asemassa.”

Käsitykseni mukaan tuomioistuinlaitoksen edustajat voivat tietyissä rajoissa osallistua lainsäädännön valmisteluprosessiin (ks. esimerkiksi P erustuslain tarkistamiskomitean mietintö OMMML 9/2010 s. 120–124). Valtiovalan jaon ja tuomioistuinten riippumattomuuden – pikemminkin kuin tuomarin puolueettomuuden tai esteettömyyden – johdosta tuomioistuinlaitoksen edustajien osallistumisen lainsäädäntötyöhön tulisi kuitenkin olla lähtökohteisesti pidättyväistä. Viittaaan muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Procola v. Luxemburg (1995) -tuomioon, jossa tuomioistuimen rakenteellista puolueettomuutta loukkaavaksi katsottiin se, että ylimmän tuomioistuimen tuomarit olivat toimineet lausunnonantajina asiassa, jota koskevia säännöksiä he myöhemmin sovelsivat lainkäyttötehtävissä (tuomion kohta 45).

Presidentti Hallberg on selityksessään kiistänyt millään lailla osallistuneensa ulkomaalaislakia koskevaan selvitystyöhön. Maahanmuutto- ja eurooppaministerin soittaessa Hallbergille hän on ilmoittanut antavansa tukensa hankkeelle, viitaten samalla Fadailin asiassa jättämänsä äänestyslausuntoon. Vielä Hallberg on ilmoittanut eduskunnan hallintovaliokunnan sihteerille valmiudestaan tarvittaessa tulla valiokuntaan kuultavaksi puheena olevaa lainmuutosta käsiteltäessä. Tällaista kuulemistä ei ole tiettävästi järjestetty.

Nyt käsiteltäväni olevassa asiassa ei ole nähdäkseni tullut ilmi sellaisia seikkoja, joiden johdosta korkeimman hallinto-oikeuden presidentin menettely näyttäytyisi arvostelulle alttiilta lainsäädäntövallan käyttöön osallistumisen kannalta.

5.2 Poliisiylijohtaja Mikko Paateron ja poliisin menettelyn arviointi

Useissa poliisiylijohtaja Paateron menettelyä koskevissa kanteluissa hänen menettelyään arvostellaan erityisesti siitä, että hän olisi päättänyt keskeyttää Fadailin tai Antonovan käännätyksen täytäntöönpanon tulevan lainmuutoksen perusteella. Kanteluissa on tiedusteltu menettelyn laillisuutta ja yhteensopivuutta ihmisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

5.2.1 Oikeusohjeita käännättämisen täytäntöönpanosta

Ulkomaalaislain 146 §:n 1 momentin mukaan käännättämistä ja maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa muutoin huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Jos käännättäminen tai maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä maahantulokielto perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Ulkomaalaislain 151 §:n 1 momentin mukaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

Ulkomaalaislain 201 §:n 1 momentin mukaan päätös käännättämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on antanut 21.2.2008 ohjeen (SM-2008-00462/Ka-24) käännättämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta. Ohjeen tarkoituksena on saattaa ulkomaalaislain perusteella tehtyjen käännättämistä ja maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpano yhdenmukaiseksi koko maassa.

Ohjeen mukaan käännättämistä koskevaa päätöstä täytäntöön pantaessa ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Maasta poistaminen tulee toteuttaa perheen yhtenäisyyttä ja lapsen etua kunnioittaen. Täytäntöönpanoa mahdollisesti lykkäävät tai estävät seikat tulee ottaa huomioon. Täytäntöönpanoon on kuitenkin ryhdyttävä päättäväisesti tarkoituksenmukaisia keinoja käyttäen.

Ohjeen mukaan täytäntöönpanoviranomaisen tulee mahdollisuuksien mukaan myös omasta aloitteestaan lykätä täytäntöönpanon ajankohtaa erityisesti silloin, kun kyse on pitkään maassa olleesta henkilöstä, joka tarvitsee aikaa maasta poistumiseen ja asioidensa järjestämiseksi.

Sisäasiainministeriö on antanut 15.5.2009 määräyksen (SMDno2009/1743) ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon vastuunjaosta. Määräyksen mukaan lainvoimaisuutta edellyttävää maasta poistamispäätöstä ei panna täytäntöön ennen kuin valitusaika korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kulunut umpeen.

5.2.2 Kannanotto

Poliisiylijohtaja Mikko Paatero samoin kuin Helsingin ja Itä-Uudenmaan poliisilaitokset korostivat selvityksissään sitä, että kukaan ei ole tehnyt nyt puheena olevissa asioissa päätöstä täytäntöönpanon keskeyttämisestä. Poliisi on selvitysten mukaan päättänyt itsenäisesti siitä, ettei päätösten täytäntöönpano ole kiireellinen, ja on ottanut tässä harkinnassaan huomioon yksittäistapausten olosuhteet sekä ihmisten yhdenmukaisen kohtelun vaatimukset.

Poliisiylijohtaja Paatero viittasi lausunnossaan siihen, että poliittinen päätöksentekijä oli lausunut selkeästi, että se haluaa muuttaa lainsäädäntöä niin, että oleskelulupa voitaisiin myöntää nykyistä helpommin tämäntyyppi-sessä asiassa.

Totean, että asiassa ei ole epäselvyyttä siitä, että käännytyspäätösten täytäntöönpanosta vastaavilla poliisiviranomaisilla on velvollisuus panna tuomioistuimen antama lopullinen päätös täytäntöön. Saamissani selvityksissä tätä on pidetty itsestään selvänä.

Laissa ei toisaalta ole säädetty lähemmin siitä aikataulusta, jossa lainvoimaiset käännytyspäätökset on pantava täytäntöön, tai muuten yksityiskohdaisesti käännytysten toimeenpanosta. Pidän tätä ymmärrettävänä jo siksi, että maasta poistamisessa on otettava huomioon muun muassa käännettävän henkilön terveydentila ja muita yksittäistapauksellisia tekijöitä. Eri-tyisesti viranomaisilla on velvollisuus ottaa huomioon se, onko maasta poistettava henkilö terveydentilansa puolesta kykenevä matkustamaan, ja onko hänellä mahdollisuus saada vastaanottajamaassa tarvitsemaansa hoitoa.

Äärimmäisissä tilanteissa, joissa maasta poistettava voi sairautensa tai terveydentilansa puolesta olla kuolemanvaarassa, voisi maasta poistamisen täytäntöönpano olla Euroopan ihmisoikeussopimuksen kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltävän 3 artiklan vastaista. Tällaiset tilanteet ovat kuitenkin erittäin harvinaisia EIT:n ratkaisukäytännön mukaan.

Ihmisoikeustuomioistuimen D. v. Yhdistynyt kuningaskunta (1997) -tuomiossa terveydentilaltaan kriittisessä vaiheessa olevan AIDS-potilaan karkottaminen St. Kittsin saarelle olisi merkinnyt EIS 3 artiklan loukkausta. EIT otti huomioon muun muassa sen, että hoitomahdollisuudet St. Kittsillä olivat huomattavasti huonommat ja että valittajan sairaus oli kriittisessä vaiheessa (ks. kohdat 51–54).

Toisaalta N. v. Yhdistynyt kuningaskunta (2008) -tuomiossa Yhdistyneessä kuningaskunnassa noin yhdeksän vuotta kestäneen turvapaikka-asian oikeuskäsittelyn aikana valittajalle annettu lääketieteellinen hoito palautti hänen terveydentilansa vakaaksi ja ylläpiti sen vakaana. Ilman lääkitystä valittaja olisi kuollut muutamassa vuodessa AIDS-peräiseen sairauteen. Noin

30-vuotiaan valittajan käännättämisen Ugandaan ei katsottu olevan 3 artiklan vastaista siitä huolimatta, että maastapoistamisen katsottiin vaikuttavan haitallisesti valittajan eliniänodotteeseen ja elämänlaatuun. Valittajan kotimaassa Ugandassa oli saatavilla tarvittavia lääkkeitä, joskin niitä sai vain noin puolet lääkityksen tarpeessa olevista. EIT:n suuri jaosto totesi, että EIS turvaa ensisijaisesti yksilön vapausoikeuksia eikä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, ja että erilaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden tarjonnassa ja tasossa voi olla suuriakin maakohtaisia eroja. Ihmisoikeussopimuksen 3 artikla ei velvoita jäsenvaltioita tarjoamaan vapaata pääsyä maansa terveydenhuoltopalveluihin henkilöille, joilla ei ole laillista oikeutta oleskella valtiossa (ks. kohdat 44–45).

Yksittäistapauksellista harkintaa osoittaa osaltaan myös se, että saamieni tietojen mukaan puolet käännätyspäätöksistä pantiin vuonna 2009 täytäntöön alle kuukaudessa käännätyspäätöksen tekemisestä, mutta että keskimääräinen täytäntöönpanoon kuluva aika oli 88 päivää. Maahanmuuttoviraston lausunnosta ilmenee, että ajallinen vaihteluväli käännätyspäätösten täytäntöönpanossa voi olla varsin suuri.

Useassa kantelussa esitetty oletama siitä, että poliisiylijohtaja tai poliisi olisi päättänyt keskeyttää päätösten täytäntöönpanon, ei käytettävissä olevien tietojen valossa pidä paikkaansa. Erillisen päätöksen tekeminen on kiistetty minulle annetuissa selvityksissä. Poliisihallituksen 25.3.2010 julkaisemassa tiedotteessa todetaan, että ”poliisi ei käännätä *toistaiseksi* ulkomaalaisia isoäitejä”. Kuten todettu, täytäntöönpanoviranomaisilla on harkintavaltaa käännätyspäätösten täytäntöönpanossa ja sen aikataulussa. Tiedotteessa on korostettu myös kohtuullisuutta, poliisin mahdollisuutta priorisoida tehtäviä sekä sitä, että noin 500 maasta poistettavan henkilön joukossa Fadailin tai Antonovan ei tarvitse olla ensimmäisten joukossa. Mielestäni poliisin tiedottaminen asiassa viittaa harkintaan käännätyksen aikataulussa, mutta ei siihen, että täytäntöönpanosta olisi päätetty luopua tai että sitä olisi varsinaisesti päätetty keskeyttää.

Varsinaisesta täytäntöönpanon keskeytyksestä voidaan puhua vain niiltä osin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on määrännyt turvaamistoimenpiteenä väliaikaisen maastapoistamiskiellon. Tällaiseen täytäntöönpanon keskeytykseen poliisilla on nimenomainen velvollisuus.

Pääasiallinen peruste poliisin menettelylle on tiedotteen ja minulle annettujen selvitysten mukaan ollut sama kuin korkeimman hallinto-oikeuden presidentillä Pekka Hallbergillä, eli lainvalmistelijan ilmaisema tahto muuttaa nopeasti ulkomaalaislakia, ja tästä mahdollisesti aiheutuva kohtuuttomuus, jos täytäntöönpanoon ryhdyttäisiin välittömästi. Asian myöhemmissä vaiheissa, kuten 2.6.2010, Irina Antonovaa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa on lykätty hänen terveydentilansa selvittämisen takia.

Käsitykseni mukaan peruste kiireellisen lainmuutoksen mahdollisuudesta näyttäytyy tällaisessa tilanteessa poliisiviranomaisten virkavelvollisuuksien

kannalta eri tavoin kuin korkeimman hallinto-oikeuden presidentin kohdalla. Nähdäkseni vallan kolmijako-opin kannalta kysymyksenasettelu on lähtökohdiltaan osin erilainen siinä, missä määrin ylintä hallitusvaltaa käyttävän tahon lausumat voidaan ottaa huomioon toisaalta samaa vallan kolmijakon ”haaraa” eli täytäntöönpanovaltaa edustavan hallintoviranomaisen toiminnassa, ja toisaalta siinä, miten lausumat voidaan ottaa huomioon erityyppistä valtiovaltaa eli tuomiovaltaa käyttävässä tuomioistuinlaitoksessa. Hallintoviranomaisena poliisin kohdalla on kyse myös nimenomaan sille lain mukaan kuuluvan toimivallan käytöstä, toisin kuin korkeimman hallinto-oikeuden presidentin kohdalla.

Edellä on käynyt ilmi, että täytäntöönpanoviranomaisilla on useista syistä harkintavaltaa käännytyksen täytäntöönpanoon liittyvissä erilaisissa tapauskohtaisissa tehtävissä. Tällaisessa kokonaisharkinnassa on nähdäkseni mahdollista ottaa tietyissä rajoissa huomioon muiden tekijöiden ohella myös nyt puheena oleva mahdollisuus lainsäädännön erittäin nopeasta muuttamisesta.

Selvityksen mukaan Helsingin ja Itä-Uudenmaan poliisilaitosten poliisipäälliköt ovat päättäneet itsenäisesti asioiden ei-kiireellisyydestä. Poliisin kohdalla kyse oli tuossa vaiheessa vireillä olleista asioista, mistä syystä on luonnollista ja välttämätöntäkin, että tilannetta arvioidaan kokonaisuutena ja mahdollisesti muuttuvien olosuhteiden pohjalta.

Edellä esittämilläni perusteilla katson, että nimenomaan poliisiviranomaisten kohdalla päätöksenteossa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon aikataulusta on voitu ottaa huomioon hallituksen edustajien ilmaisema kanta erittäin nopean lainmuutoksen mahdollisuudesta. 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. Näissä suhteissa ei ole mahdollista asettaa yksilöityjä määräaikoja. Kuitenkin mitä enemmän täytäntöönpano poikkeaa aikaisemmasta käytännöstä, sitä rajoitetummin tämäntyyppiseen lainmuutoksen mahdollisuuteen perustuvaan seikkaan voidaan tukeutua täytäntöönpanossa.

Katson siis, ettei minulla ole perusteita epäillä, että poliisiylijohtaja Mikko Paatero tai Helsingin tai Itä-Uudenmaan poliisiviranomaiset olisivat ylittäneet tässä asiassa heille kuuluvan harkintavallan. Saatan kuitenkin edellä esittämäni näkökohdat heidän tietoonsa.

6 YHTEENVETO JA LOPPUTULOS

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 käännytyspäätösten 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 riippumattomaa muun muassa suhteessa toimeenpano- ja lainsäädäntövaltaan sekä suhteessa oikeudenkäynnin osapuoliin ja muihin intressitahoihin. Oikeusvaltiossa keskeinen osa riippumattomasta 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 kohdusta 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 tuomioistuinta 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 riippumattonta tuomiovaltaa käyttävän tuomioistuimen ja täytäntöönpanosta huolehtivan poliisin yhteisesiintymistä voidaan ylipäätään 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 presi-

dentti 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 toteutumiseksi. 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 menettelystyhdenvertaisuuden 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. Subjektiivisessa 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 käännytysasioissa on myöhemmin valitettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT), joka on antanut väliaikaismääräykset käännyttämispäätösten 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 vaikutimenaan on ollut mahdollisten epäinhimillisten tapahtumien estäminen.

Näiden näkökohtien valossa katson, että presidentti Pekka Hallbergin menettelyä voidaan pitää subjektiivisessa 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 käännytyspäätösten 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 esittämilläni perusteilla olen katsonut, ettei minulla ole perusteita epäillä, että poliisiyliohtaja Mikko Paatero tai Helsingin tai Itä-Uudenmaan poliisiviranomaiset olisivat ylittäneet tässä asiassa heille kuuluvan harkintavallan.

7 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 poliisiylijohdaja Mikko Paateron sekä Itä-Uudenmaan ja Helsingin poliisilaitosten tietoon.

Ilmoitan ratkaisustani myös kantelijoille sekä Maahanmuuttovirastolle.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehensihteeri

Pasi Pölönen