

09.12.2019

POL-2019-71941

Eduskunta/
Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunnan selvityspyyntö 29.11.2019, O 7/2019 vp

Helsingin poliisilaitoksen asiantuntijalausunto maasta poistettavan ulkomaalaisen täytäntöönpanon keskeyttämisestä

Taustaa

Eduskunnan hallintovaliokunta pyytää Helsingin poliisilaitoksen asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa. Teemana on palauttaminen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 14.11.2019 tekemä päätös turvapaikka-asiassa. Lisäksi hallintovaliokunta pyytää Helsingin poliisilaitokselta selvitystä siitä, mihin säännökseen perustuu poliisin päätös keskeyttää lainvoimaisten käännytyspäätösten täytäntöönpaneminen. Selvitystä pyydetään myös siitä, millä perusteella rikosperusteisten palautusten palauttamista ei keskeytetty.

Kysymykset liittyvät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) antamaan ratkaisuun, jonka mukaan Suomen katsottiin rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 2 ja 3 artiklaa. Ratkaisu koski Suomesta vuonna 2015 kansainvälistä suojelua hakenutta irakilasta turvapaikanhakijaa, joka oli kuollut Irakissa paluunsa jälkeen. EIT:n antaman ratkaisun jälkeen poliisi teki päätöksen, jonka mukaan poliisi pidättäytyy toistaiseksi palautuksista Irakiin. Rikosperusteisten palautettavien palautukset jatkuvat edelleen.

Helsingin poliisilaitoksen vastuu maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanossa

Helsingin poliisilaitos vastaa Poliisihallituksen määräyksen (POL-2017-5403) mukaisesti ulkomaalaisen maasta poistamisesta. Määräyksen mukaan ulkomaalaisen asuin- tai oleskelupaikkakunnan poliisilaitos suorittaa kaikki päätösten täytäntöönpanoon kuuluvat tehtävät tapauksissa, jotka eivät edellytä henkilön saattamista ulkomaille. Kansainvälistä suojelua koskevan kielteisen päätöksen saaneen ulkomaalaisen saattamisesta lento- tai meriteitse ulkomaille vastaa lähtökohtaisesti Helsingin poliisilaitos.

Poliisihallituksen ohjeen (POL-2019-27213) mukaan ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa on varmistuttava siitä, ettei palauttamisella rikota ulkomaalaislain 147 §:n mukaista palautuskieltoa. Jos maasta poistamista koskevan päätöksen tekemisestä on tai vahvistamisesta on kulunut aikaa, on varmistettava, ettei palautusvaltion olosuhteissa tai valtiota koskevassa ratkaisu- ja oikeuskäytännössä ole tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka ovat palautuksen esteenä.

EIT:n antaman ratkaisun ajankohtana, 14.11.2019, poliisilla oli 484 palautettavaa jonossa, jotka odottivat maasta poistamisen täytäntöönpanoa.

Sovellettavat oikeusohjeet

EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklan mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklassa esitetty periaate on huomioitu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artikloissa, jotka asettavat jäsenvaltiolle ehdottoman kiellon palauttaa henkilö, joka on todellisessa vaarassa joutua näiden määräysten vastaisen kohtelun kohteeksi.¹

Suomen perustuslain (731/1999) 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Poliisilain (872/2011) 1 luvun 9 §:n mukaan poliisilla on oikeus luopua toimenpiteestä ja siirtää se, milloin sen loppuun suorittaminen voisi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Ulkomaalaislaki (301/2004) 36 §:ssä säädetään yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle. Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta.

Ulkomaalaislain 146 a §:n palauttamisella tarkoitetaan maastapoistamismenettelyä, jonka aikana pääsyn epäämis-, käännättämis- tai karkottamispäätöksen saanut kolmannen maan kansalainen joko poistuu maasta vapaaehtoisesti tai hänet poistetaan.

Ulkomaalaislain 147 §:ssä säädetyn palautuskiellon mukaan ketään ei saa käännättää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Ulkomaalaislain 149 §:n mukaan maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut tai Suomen kansalaisuuden menettänyt ulkomaalainen, jonka on muun muassa todettu syyllistyneen rikokseen tai joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle.

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

Ulkomaalaislain 152 §:n mukaan maahanmuuttovirasto päättää käännättämisestä, pääsyn epäämisestä sekä maasta karkottamisesta poliisilaitoksen tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä tai omasta aloitteestaan.

¹ Turvapaikkaa, rajoja ja maahanmuuttoa koskevan eurooppaoikeuden käsikirja, s. 70.

Oikeudellinen arvio*Käännytyspäättösten täytäntöönpanon keskeyttäminen*

Palautusten toimeenpanevana viranomaisena poliisin on tehtävä vielä tapauskohtainen harkinta sen suhteen, ovatko olosuhteet muuttuneet joiltakin osin sen jälkeen, kun viranomainen on tehnyt päätöksen ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Poliisi ei luonnollisestikaan tee arviota enää siitä, onko maasta poistettavalla henkilöllä Suomessa oleskelun tai asumisen edellytyksiä, *vaan kyse on ainoastaan sen arvioimisesta, milloin palautettava ulkomaalainen voidaan palauttaa palautusvaltioon siten, ettei hän joudu hengen tai terveyden vaaraan tai muun epäasiallisen kohtelun kohteeksi.*

Poliisilla on toimivalta siirtää toimenpidettään, milloin sen loppuun suorittaminen voi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen tavoiteltavaan päämäärään nähden. Poliisilain 1 luvun 9 §:n mukaan poliisilla on oikeus luopua toimenpiteestä ja siirtää sitä. Maasta poistamiseen liittyvien täytäntöönpanojen keskeyttämisessä oli kyse toimenpiteiden siirtämisestä ajankohtaan, jolloin poliisi voi katsoa palauttamisen olleen jälleen turvallista.

Poliisihallituksen ohjeen (POL-2019-27213) mukaan poliisin on noudatettava kansallisten ja kansainvälisten eri valitusviranomaisten täytäntöönpanokieltoon liittyviä määräyksiä sekä myös omasta aloitteesta lykätä täytäntöönpanon ajankohtaa esimerkiksi silloin, kun maasta poistettava tarvitsee aikaa maasta poistumiseen ja asioidensa järjestämiseen. Poliisilla on siis maasta poistamisen ajankohdan määrittämiseen liittyvä harkintavalta sekä myös velvollisuus toimivaltaisena viranomaisena varmistua siitä, että ulkomaalaisen palauttamisessa on huomioitu jäsenmaita velvoittavat säädökset sekä muut määräykset ja ohjeet.

Ulkomaalaislain 147 §:ssä säädettyä palautuskieltoa on sovellettava silloin, kun palauttaminen ei enää ole muuttuneiden olosuhteiden vuoksi palautusvaltioon turvallista. Poliisin linjaus palautettavien pidättäytymisestä toistaiseksi perustui Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamaan tuomioon, jossa Suomesta Irakiin palautettava henkilö oli kuollut paluunsa jälkeen. EIT katsoi ratkaisussaan, että Suomen viranomaisten tekemä arviointi tosiseikoista ja siitä riskistä, jolle palautettava altistuisi Irakiin käännetytynä, ei vastannut laadultaan EIS 2 ja 3 artiklan vaatimuksia. Koska Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artikla sisältävät ehdottoman palautuskiellon tilanteissa, joissa henkilö on todellisessa vaarassa joutua näiden määräysten vastaisen kohtelun kohteeksi, poliisi katsoi palautusten täytäntöönpanon keskeytyksen olleen oikea toimenpide, kunnes viranomainen on varmistunut siitä, että turvapaikkapäätökset on tehty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklan vaatimusten mukaisesti. Myös Poliisihallituksen ohjeen (POL-2019-27213, s. 14) mukaan ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa on varmistuttava siitä, ettei palautusvaltiota koskevassa ratkaisu- ja oikeuskäytännössä ole tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka ovat palautuksen esteenä. Käsillä olevassa tapauksessa EIT oli arvostellut Suomen ratkaisukäytäntöä turvapaikkahakemusten käsittelyssä.

Rikosperusteisesti palautettavat

Rikosperusteiset palautukset jatkuvat kuten aikaisemminkin, koska näissä tapauksissa ulkomaalaisen maasta olon edellytykset voidaan todeta puuttuneen häneltä juuri hänen rikollisen käyttäytymisensä vuoksi. Kyseessä olevassa EIT:n ratkaisussa arvosteltiin Suomen viranomaisten turvapaikkahakemusten käsittelyä, ei palauttamisprosessia. Ulkomaalaislain 149 §:n mukaan maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut tai Suomen kansalaisuuden menettänyt ulkomaalainen, jonka on todettu syyllistyneen rikokseen. Ulkomaalaislain 36 §:n mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Käsillä olevassa tapauksessa EIT:n arvostelu liittyi juuri turvapaikan hakuprosessiin, joten turvapaikkaa hakeneiden ulkomaalaisten palautukset, olivat ne rikosperusteisella tai muulla syyllä, Helsingin poliisilaitos keskeytti ne toistaiseksi.

Poliisi tekee myös rikosperusteisesti palautettavien osalta tapauskohtaisen harkinnan, onko palautukselle tai karkottamiselle ulkomaalaislain 147 §:n tarkoittamaa estettä.

Lopuksi

Sekä kansainväliset että kansalliset säädökset asettavat ehdottoman kiellon ulkomaalaisen maasta poistamiseksi tilanteissa, joissa henkilöä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Poliisin on myös maasta poistamistoimenpiteiden täytäntöönpanevana viranomaisena varmistuttava siitä, etteivät maasta poistettavaan tai palautusvaltioon liittyvät olosuhteet ole olennaisesti muuttuneet sen jälkeen, kuin asia on ollut muun viranomaisen päätettävänä. Käytännössä poliisi tekee tätä arviointia vielä jopa saattomatkalla palautusvaltioon. Saattopartion johtaja toimii virkavastuulla ja hänen on tehtävä jatkuvaa arviointia havaintojensa ja saamiensa tietojen perusteella, onko palauttaminen palautusvaltioon edelleen turvallista.

Poliisi on myös aikaisemmin joutunut keskeyttämään ulkomaalaisen maasta poistamisen. Esimerkiksi vuonna 2016 poliisi päätti keskeyttää palautukset Unkariin, koska korkein hallinto-oikeus katsoi Unkarin turvapaikkajärjestelmän olleen puutteellinen.²

Poliisikomentaja
Poliisipäällikkö

Lasse Aapio

Rikostarkastaja

Jari Vuorenpää

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 09.12.2019 klo 11:52. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-mosta.

² KHO 2016:53

Tiedoksi

Poliisihallitus