



Yhdenvertaisuusvaltuutettu

1/11

VN-JAKELU

ASIA**Käännyttämisestä päättäminen ja maasta poistaminen****KANTELU**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on oikeuskanslerille 6.6.2018 osoittamassaan kantelussa pyytänyt arvioimaan Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Suomen Teheranin suurlähetystön menettelyä kansainvälistä suojelua ja sittemmin oleskelulupaa hakeneen henkilön (jäljempänä ”hakija”) käännyttämiseen, maasta poistamiseen ja oleskelulupa-asiointiin liittyvässä asiassa.

Maahanmuuttoviraston osalta kantelu kohdistuu siihen, ettei virasto tehnyt uutta käännytyspäätöstä 5.10.2017 tehdyn kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä eikä käsitellyt hakijan uusintahakemusta ja perhesideperusteista oleskelulupahakemusta yhdessä avustajan pyynnöstä huolimatta. Kantelun mukaan Maahanmuuttovirastosta ei myöskään ole vastattu avustajan pyyntöön hakemusten käsittelemisestä yhdessä.

Poliisin osalta arvostelu kohdistuu erityisesti siihen, ettei hakijan avustajan viestiin ollut vastattu, kun tämä oli pyytänyt käännytyksen täytäntöönpanon lykkäämistä 48 tunnilla, jotta hakija voisi järjestää asiansa aviopuolisonsa kanssa. Avustaja oli viitannut Maahanmuuttoviraston päätökseen ja siihen, ettei käännytystä koskevaan asiaan voinut hakea hallinto-oikeudelta täytäntöönpanokieltoa, koska asia ei ollut enää vireillä. Hakijalla oli vireillä perhesideperusteinen oleskelulupahakemus, ja mahdollisen käännytyksen osalta tällä ja uudella turvapaikkahakemuksella oli vaikutusta toisiinsa. Kantelun mukaan poliisi oli lisäksi luvannut, että hakija saa ennen käännytyksen täytäntöönpanoa käydä hakemassa tavaransa kotoaan, mikä ei kuitenkaan ollut toteutunut.

Ulkoministeriön osalta kantelussa arvostellaan Suomen Teheranin suurlähetystön menettelyä virheellisen tiedon antamisessa. Hakijalle oli kantelun mukaan varattu aika tunnistautumista varten, koska hänellä oli vireillä perhesideperusteinen oleskelulupa. Häntä ei kuitenkaan ollut otettu vastaan Suomen Teheranin suurlähetystössä. Hänelle oli avustajan mukaan sanottu, että hänen tulisi hakea lupaa uudestaan ja maksaa hakemusmaksu. Lisäksi avustajan mukaan hänelle oli lisäksi ilmoitettu, että oleskelulupahakemus olisi ratkaistu jo 5.10.2017.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 21.12.2018 päivätyn selvityksen.

Poliisihallitus on toimittanut Helsingin poliisilaitoksen selvityksen ja lausunnon 27.11.2018, Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen selvityksen ja lausunnon 26.11.2018 ja antanut oman lausuntonsa 11.1.2019.

Ulkoministeriö on antanut 11.12.2018 lausunnon. Se on asiaa selvittäessään ilmoittamansa mukaan kuullut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsitellyttä turvapaikkayksikköä sekä selvittänyt asiaa tarkastelemalla ulkomaalaisrekisterin sisältävään sähköiseen UMA-asiankäsitelyjärjestelmään tehtyjä merkintöjä ja käsittelyyn liittyviä asiakirjoja.

RATKAISU

1 Maahanmuuttoviraston menettely

1.1 Hakijan hakemukset ja asiassa tehdyt päätökset

Hakija on ensimmäisen kerran hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua 24.10.2015. Maahanmuuttovirasto on 24.3.2016 antanut hakemukseen kielteisen päätöksen, käännänyt hakijan Irakiin ja määrännyt hänelle 30 päivän ajan vapaaehtoiselle maasta poistumiselle. Helsingin hallinto-oikeus on hylännyt hakijan valituksen 17.10.2016. Korkein hallinto-oikeus on hylännyt valituslupahakemuksen 23.4.2017.

Hakija jätti perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen 25.9.2017. Maahanmuuttovirasto on päätöksellään 26.11.2018 hylännyt oleskelulupahakemuksen. Päätöksestä tehty valitus on Helsingin hallinto-oikeudesta 13.8.2019 saadun tiedon mukaan siellä vireillä.

Hakija on jättänyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen 2.10.2017. Hän on kertonut avioituneensa Suomessa asuvan Filippiinien kansalaisen kanssa (6.9.2017). Maahanmuuttovirasto on päätöksellään 5.10.2017 jättänyt hakemuksen tutkimatta, koska kyseessä oli ulkomaalaislain (301/2004) 102 §:ssä tarkoitettu uusintahakemus, joka ei sisältänyt uusia perusteita maahan jäämiselle. Päätöksessään Maahanmuuttovirasto on todennut, että koska hakijan 25.9.2017 tekemä oleskelulupaa perhesiteen perusteella koskeva, myöhemmin erillisellä päätöksellä ratkaistava, hakemus oli edelleen vireillä, ei Maahanmuuttovirasto päätöksellään ratkaissut hakijan maasta poistamista koskevaa asiaa. Hakija on poistettu maasta 17.10.2017. Helsingin hallinto-oikeus on 23.5.2018 hylännyt hakijan valituksen. Korkein hallinto-oikeus on hylännyt valituslupahakemuksen 14.2.2019.

1.2 Käännyspäätöksen tekemättä jättäminen

1.2.1 Maahanmuuttovirastolta saatu selvitys

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa on kysymys hakijan kansainvälistä suojelua koskevasta ensimmäisestä uusintahakemuksesta. Maahanmuuttovirasto teki hakijan käännättämistä koskevan päätöksen ainoastaan 24.3.2016 tekemänsä päätöksen yhteydessä. Kantelun mukaan 5.10.2017 tehdyn päätöksen yhteydessä olisi tullut tehdä uusi päätös koskien hakijan maasta poistamista. Kantelussa tuodaan esiin, että hakija ei ole voinut hakea hallinto-oikeudelta käännättämisen täytäntöönpanon keskeyttämistä Maahanmuuttoviraston päätöksen 5.10.2017 jälkeen, koska käännättämisestä ei ole tässä yhteydessä päätetty. Käännitys on 17.10.2017 pantu täytäntöön 24.3.2016 tehdyn ja 23.4.2017 lainvoimaiseksi tulleen päätöksen perusteella.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Ulkomaalaislakia sovellettaessa ei sen 5 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Maahanmuuttovirasto on todennut selvityksessään, että asian käsittelyssä oli pyritty mainitussa pykälässä ilmaistua periaatetta kunnioittaen siihen, että hakija olisi voinut jäädä oleskelemaan Suomeen perhesiteeseen perustuvan oleskeluhakemuksen käsittelyn ajaksi, mutta menettely on kuitenkin johtanut hakijan kannalta päinvastaiseen lopputulokseen.

Selvityksen mukaan hakijan tilanne oli sekoittunut tilanteeseen, jossa oleskelulupaa hakeneella henkilöllä on samaan aikaan vireillä ensimmäinen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tällaisessa tilanteessa, kun hakemukset ratkaistaan erikseen, jätetään Maahanmuuttoviraston mukaan pääsääntöisesti maastapoistamispäätös liittämättä kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen. Menettelyn tarkoituksena on, että hakija voi jäädä Suomeen oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajaksi, jolloin varmistetaan myös se, että esitetyn perhesiteen vaikutus voidaan ottaa huomioon käännättämisen kokonaisharkinnassa, kun käännättämisestä päätetään oleskelulupahakemuksen ratkaisemisen yhteydessä.

Päätöksentekohetkellä voimassa olleen Maahanmuuttoviraston maastapoistamisohjeen (MIG-Dno-2015-542) ja turvapaikkaohjeen (MIGDno-2015-566) mukaan ensimmäistä uusintahakemusta koskevaan päätökseen liitetään maastapoistamispäätös. Hakijan kohdalla kysymys oli ensimmäisestä uusintahakemuksesta, joten maastapoistamispäätös olisi ohjeistuksen mukaan tullut tehdä.

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että se on toiminut vastoin omaa ohjeistustaan jättämällä käännättämispäätöksen tekemättä, minkä johdosta hakija on käännytetty Suomesta ennen kuin hänen perhesiteeseen perustuva oleskelulupahakemuksensa on tutkittu. Maahanmuuttovirasto katsoo kuitenkin, ettei käännättämisen täytäntöönpanolla ole tapauksessa loukattu hakijan oikeutta perhe-elämään, koska hakijan avioliitto on Maahanmuuttoviraston päätöksessä esitetyn perustein arvioitu lumeliitoksi.

Helsingin hallinto-oikeus on yhden tuomarin kokoonpanossa tehdyssä päätöksessään 23.5.2018 todennut muun ohessa, että ulkomaalaislain 98 §:n 4 momentin nojalla kansainvälistä suojelua koskevan hylkäävän päätöksen yhteydessä on pääsääntöisesti päätettävä myös asianomaisen käännättämisestä tai maasta karkottamisesta. Maastapoistamispäätös voidaan jättää tekemättä vain, jollei asiassa ilmene erityisiä syitä, joiden vuoksi maastapoistamispäätös tulee jättää tekemättä. Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaan pykälän 4 momenttiin on kirjattu jo aiemmin noudatettu periaate, jonka mukaan kielteiseen turvapaikkapäätökseen liitetään myös maastapoistamispäätös, joka on joko karkottamis- tai käännättämispäätös. Päätöksen tekijälle jätetään kuitenkin harkintaa sen suhteen, onko asiassa ilmennyt syitä jättää käännättämispäätös tekemättä. Hallinto-oikeus katsoi, että kyseinen säännös soveltuu myös tilanteeseen, jossa hakemus on jätetty uusintahakemuksena tutkimatta, kuten valittajan (hakijan) tapauksessa on tehty. Päätöksessä todetaan vielä, että valittajan (hakijan) Suomessa solmima avioliitto on ulkomaalaislain 146 §:ssä tarkoitettuun maasta poistamista koskevaan kokonaisharkintaan vaikuttava seikka, jonka merkitykseen ei ole otettu asian käsittelyn aiemmissa vaiheissa kantaa. Tähän nähden Maahanmuuttovirasto on hallinto-oikeuden mukaan voinut valituksenalaisessa päätöksessään jättää tekemättä maastapoistamispäätöksen.

Kuten edellä on todettu, korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt asiassa valituslupaa.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

1.2.2 Asiaa koskevia oikeusohjeita

Ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetään, että pääsyn epäämistä, 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.

Ulkomaalaislain 66 a §:n mukaan, kun oleskelulupaa on haettu perhesiteen perusteella, luvan myöntämättä jättämistä harkittaessa on otettava huomioon ulkomaalaisen perhesiteiden luonne ja kiinteys, hänen maassa oleskelunsa pituus sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Sama koskee harkintaa päätettäessä perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamisesta taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsenensä maasta poistamisesta.

Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään (mm. KHO 2017:137, KHO 2014:24 ja 28.6.2017 taltionumero 3120) kumonnut ja palauttanut Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi tapauksia, joissa perhesiteiden vaikutus maasta poistamisen kokonaisharkinnassa on jäänyt tekemättä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös käytännössään edellyttänyt, että valittajan tulee saada riittävän huolellinen ja oikeusturvatakeita antava maasta poistamisen (karkotuksen) lailisuuden tutkinta ennen karkottamistaan. Mm. tapauksessa *De Souza Ribeiro v. Ranska* (GC no. 22689/07, 13.12.2012) maasta poistamisen nopea täytäntöönpano oli käytännössä tehnyt käytettävissä olevat valituskeinot tehottomiksi. Tapauksessa todettiin Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen 13 artiklan (oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan) loukkaus suhteessa 8 artiklaan (oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta). Henkilö oli poistettu maasta seuraavana päivänä karkotuspäätöksen saatuaan ja samana päivänä, kun hän oli valittanut kyseisestä päätöksestä.

Oikeuskirjallisuudessa (Janne Aer: *Ulkomaalaisoikeuden perusteet*, 2016, s. 318) on todettu, että maahanmuuttoviranomaisen harkintavalta ulkomaalaislain 146 §:n nojalla ei ole maasta poistamistilanteessa rajoittamaton, vaan harkintavaltaa on käytettävä sen varmistamiseksi, että maasta poistaminen ei tapahdu suhteellisuusperiaatteen vastaisesti. Maasta poistaminen ei saa muodostua ulkomaalaisen kannalta liian ankaraksi toimenpiteeksi toimenpiteen tavoitteisiin nähden.

1.2.3 Menettelyn laillisuusvalvonnallinen arviointi

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa ongelmallista on se, että käännytyspäätös on pantu täytäntöön ennen kuin Maahanmuuttovirasto on ehtinyt arvioida perhesiteen merkitystä maasta poistamisen kokonaisharkinnassa. Avioliitto oli solmittu 6.9.2017, ja oleskelulupaa perhesiteen perusteella oli haettu 25.9.2017. Ongelmallista on myös, että hakijalle ei ole kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen 5.10.2017 yhteydessä annettu uutta käännytyspäätöstä, johon hän olisi voinut hakea täytäntöönpanon keskeyttämistä hallinto-oikeudelta. Lainvoimainen käännytyspäätös oli annettu ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan kielteisen päätöksen yhteydessä 24.3.2016, ja se oli tullut lainvoimaiseksi 24.3.2017.

Hallinto-oikeus on katsonut Maahanmuuttoviraston voineen jättää uuden käännytyspäätöksen tekemättä ja korkein hallinto-oikeus on hylännyt hakijan valituslupahakemuksen. Hallinto-oikeus on viitannut ulkomaalaislain perusteluihin (HE 28/2003 vp, s. 184), joiden mukaan päätöksentekijälle jätetään harkintaa sen suhteen, onko asiassa ilmennyt syitä jättää käännytyspäätös tekemättä.

Edellä kerrotusta huolimatta voidaan nähdäkseni Maahanmuuttoviraston menettelyä jättää 5.10.2017 uusi käännytyspäätös tekemättä pitää hakijan oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Hakijalla ei menettelyn seurauksena ole ollut käännättämisspäätöstä, johon hän olisi voinut pyytää tehokkaasti täytäntöönpanon keskeyttämistä. Valitus hallinto-oikeudelle oli tehty 30.10.2017. Hakija oli poistettu maasta 17.10.2017. Maahanmuuttovirasto on itse todennut menettelleensä ohjeistuksensa vastaisesti.

1.3 Hakemusten käsitteleminen erillään

Hakijan kansainvälistä suojelua koskeva uusintahakemus on saadun selvityksen mukaan tehty 2.10.2017. Perhesideperusteinen oleskelulupahakemus oli edellä todetuin tavoin jätetty hieman tätä ennen, 25.9.2017. Uusintahakemus ratkaistiin 5.10.2017 ja oleskelulupahakemus 26.11.2018.

Ulkomaalaislain 7 §:n 3 momentin mukaan, jos asiassa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, asiat on valmisteltava yhdessä ja ratkaistava mahdollisuuksien mukaan samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä.

Maahanmuuttovirasto on todennut selvityksessään, että hakijan uusintahakemusta ja perhesiteeseen perustuvaa oleskelulupahakemusta ei käsitelty yhdessä, koska siitä olisi aiheutunut mainitussa säännöksessä tarkoitettua haitallista viivytystä. Uusintahakemus jätettiin tutkimatta, koska se ei sisältänyt uusia turvapaikkaperusteita. Oleskelulupahakemuksen johdosta hakijalle oli 25.9.2017 tehty täydennyspyyntö, ja hakijalta oli 23.10.2017 pyydetty uutta selvitystä perhe-elämästä ja toimeentulosta. Perhesidekuuleminen oli järjestetty 17.5.2018. Asioiden käsitteily yhdessä olisi Maahanmuuttoviraston mukaan merkittävästi viivästyttänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä.

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kantelussa tarkoitettua hakijan avustajan pyynnöstä käsitellä perhesideperusteinen oleskelulupahakemus ja kansainvälistä suojelua koskeva uusintahakemus yhdessä ei ole merkintää UMA-asiankäsitteilyjärjestelmässä. Viraston tiedossa ei ole, että hakija tai hänen avustajansa olisi lähettänyt tällaisen pyynnön Maahanmuuttovirastolle. Kantelussa mainitaan avustajan 16.10.2017 poliisille sähköpostitse lähettämä viesti, jossa on pyydetty täytäntöönpanon lykkäämistä 48 tunnilla. Mainittu viesti ei selvityksen mukaan ole tullut tiedoksi Maahanmuuttovirastolle. Siihen ei näin ollen ole voitu vastata. Lisäksi viesti on lähetetty vasta sen jälkeen, kun päätös turvapaikkahakemukseen oli jo tehty.

Maahanmuuttovirasto ei arvioni mukaan ole ylittänyt harkintavaltaansa päättäessään olla käsittelemättä hakemuksia yhdessä.

2 Poliisin menettely

2.1 Maasta poistamisen täytäntöönpano

2.1.1 Poliisilta saatu selvitys

Hakijaa koskeva käännätyspäättös on tullut lainvoimaiseksi 23.4.2017 korkeimman hallinto-oikeuden hylättyä hakijan valituslupahakemuksen. Uusintahakemukseen annetussa kielteisessä Maahanmuuttoviraston päätöksessä (5.10.2017) todettiin käännättämisen osalta, että koska perhesideperusteista oleskelulupaa koskeva hakemus on vireillä, Maahanmuuttovirasto ei ratkaise maasta poistamista koskevaa asiaa tuolla päätöksellä. Kuten edellä on todettu, Maahanmuuttovirasto ei näin menetellessään noudattanut omaa ohjeistustaan.

Kantelun mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti suosituksen käännätyksestä pidättäytymisestä kyseisessä tilanteessa. Valtuutettu viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin, joissa käännättämistä koskeva asia on palautettu Maahanmuuttovirastolle silloin, kun valittajalla on ollut myös perhesiteeseen perustuva oleskelulupahakemus vireillä, eikä perhesiteen merkitystä ollut arvioitu käännättämisen kokonaisharkinnassa ulkomaalaislain 146 §:n mukaisesti.

Poliisihallitus katsoo asiassa saatun selvitykseen ja käännätyksen täytäntöönpanoa koskevaan sääntelyyn viitaten, että vallitsevan oikeuskäytännön valossa käännätyspäättöksen on katsottava olleen täytäntöönpanokelpoinen. Alkuperäisessä turvapaikkaprosessissa annettu käännätyspäättös on tullut lainvoimaiseksi 24.3.2017. Tämän jälkeen tehty uusintahakemus on jätetty tutkimatta Maahanmuuttoviraston päätöksellä 5.10.2017, eikä tätä koskevaa valitusta ole saatettu vireille ennen käännätyspäättöksen täytäntöönpanoa 17.10.2017. Valitus on toimitettu hallinto-oikeuteen vasta 30.10.2017. Vaikka aika päätöksen tiedoksiannosta (9.10.2017) käännätyksen täytäntöönpanoon (17.10.2017) on Poliisihallituksen mukaan sinänsä jäänyt lyhyehköksi, on poliisi asiassa saatujen selvitysten perusteella kuitenkin tarkoituksella huomioinut sen, että valittajan mahdollisuus muutoksenhakuun tai täytäntöönpanokiellon hakemiseen Suomessa ollessaan ei ole jäänyt teoreettiseksi.

Lausunnossa viitataan tapahtumien aikaan voimassa olleeseen Poliisihallituksen ohjeeseen käännättämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (2020/2013/4518), jonka kohdan 1 mukaan täytäntöönpanoon on ryhdyttävä ilman aiheetonta viivytystä tarkoituksenmukaisia keinoja käyttäen ottaen kuitenkin huomioon myös täytäntöönpanoa mahdollisesti lykkäävät tai estävät seikat. Ohjeen kohdan 3 mukaan käännättämispauksessa, joka on heti täytäntöön pantavissa, ulkomaalaiselle on annettava tosiasiallinen muutoksenhakumahdollisuus. Valitusviranomaisen voi ohjeen kohdan 4 mukaan kieltää maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. 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 järjestämiseen.

Hakijan maasta poistamista ei poliisin selvityksen mukaan kiirehdytty, jotta tämä voisi halutesaan laatia valituksen ja täytäntöönpanokieltovaatimuksen. Poliisin selvityksestä ilmenee, että maasta poistamista koskevassa harkinnassa otettiin huomioon vireillä oleva oleskelulupahakemus ja se, että perhesideperusteinen hakemus oli tehty vasta maasta poistamistoimiin ryhtymisen jälkeen. Selvityksessä viitataan mm. korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun 2005:72, jonka mukaan ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin säännös ei antanut turvapaikanhakijalle oi-

keutta maassa oleskelun jatkamiseen, kun tämä oli solminut avioliiton Suomen kansalaisen kanssa vasta hallinto-oikeuden täytäntöönpanokelpoisen maasta poistamispäätöksen jälkeen. Poliisin tiedossa oli lisäksi ollut rikosilmoitus, joka oli tehty hakijan uhattua puolisoaan (perheenkokoajaa) 31.8.2017 vakavalla väkivallalla.

Poliisihallitus toteaa, että vireillä oleva oleskelulupahakemus ei ole ulkomaalaislain 40 §:n mukaan lainvoimaisen käännätyispäätöksen täytäntöönpanoa estävä seikka. Poliisi on kuitenkin ottanut käännätyispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevassa kokonaisharkinnassa hakijan oleskelulupahakemuksen Poliisihallituksen näkemyksen mukaan asianmukaisesti huomioon, eikä harkintavaltaa voida lausunnon mukaan katsoa asiassa ylitetyn.

2.1.2 Menettelyn laillisuusvalvonnallinen arviointi

Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Lainkohdan perustelujen mukaan lakiin kirjattaisiin se seikka, että ulkomaalainen, joka voi jättää oleskelulupahakemuksen Suomessa, voi laillisesti oleskella Suomessa hakemuksen käsittelyn ajan. Kuitenkin jos on tehty ulkomaalaista koskeva maasta poistamispäätös, oleskelulupahakemuksen tekeminen ei estä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa (HE 28/2003 vp, s. 142).

Ulkomaalaislain 5 §:stä ilmenevän suhteellisuusperiaatteen mukaisesti lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2005:72 (äänestys 4-3) viitannut lain perusteluihin ja todennut, että kun otetaan huomioon hallituksen esityksen edellä viitattu jälkimmäinen virke, säännöstä on tulkittava niin, että se oikeuttaa säännöksessä tarkoitetun ulkomaalaisen oleskelemaan Suomessa oleskelulupahakemuksensa käsittelyn ajan kuitenkin edellyttäen, ettei hänen osaltaan ole tehty täytäntöönpanokelpoista maastapoistamispäätöstä. Mikäli tällainen päätös on jo tehty, uusi oleskelulupahakemus ei sellaisenaan estä maasta poistamisen täytäntöönpanemista. Vähemmistöön jääneet jäsenet puolestaan katsoivat, ottaen huomioon valittajan turvapaikkapäätökseen liittyvän maasta poistamista koskevan päätöksen perusteet suhteessa siihen, että avioliiton perusteella voi hakea oleskelulupaa myös Suomesta ja hakemuksen käsittelyn ajan oleskella laillisesti maassa, että valituksenalainen käännätyispäätös rajoitti valittajan oikeuksia enemmän kuin oli välttämätöntä.

Viranomaisella on harkintavaltaa maasta poistamisen täytäntöönpanossa. Saadusta selvityksestä käy ilmi, että hakijan tilannetta on arvioitu huomioon ottaen oleskelulupahakemuksen vireilläolo ja muut maasta poistamisen täytäntöönpanoon vaikuttavat olosuhteet. Asiassa ei näkemyseni mukaan ole ylitetty täytäntöönpanoviranomaiselle kuuluvan harkintavallan rajoja.

Hakijan oleskelulupahakemukseen on aiemmin kerrotuin tavoin sittemmin (26.11.2018) tehty kielteinen päätös, jota koskeva valitus on hallinto-oikeuden käsiteltävänä.

2.2 Hakijan mahdollisuudet valmistautua käännätykseen

Poliisihallituksen edellä mainitun käännätyistä koskevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevan ohjeen kohdan 4 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 järjestämiseen. Maasta poistettavalle ulkomaalaiselle on ohjeen 6 kohdan mukaan annettava mah-

dollisuus ottaa yhteyttä omaisiinsa sekä tavata näitä ja muita henkilöitä, joihin hänelle on yhteydenotto-oikeus.

Kantelussa viitataan mm. Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) ja Frontexin suosituksiin maasta poistamisen parhaista käytännöistä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on myös itse ulkomaalaislain 152 b §:n mukaisena maasta poistamisen täytäntöönpanon valvojana antanut poliisille palautetta ja suosituksia palautusten toteuttamisesta perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Yhtenä näistä suosituksista on ollut tiedottaminen, joka koskee lähestyvää palautusta, matkaan valmistautumista sekä oikeutta asioiden järjestelyyn ja omaisuuden mukaan ottamiseen.

Poliisin selvityksen mukaan hakijalle oli 25.9.2017 kerrottu poliisin ryhtyvän maastapoistamistoimiin. Hakijalla on ollut noin kolme viikkoa aikaa hoitaa asiansa Suomessa ja valmistautua kotimaahan paluuseen. Hakijan kanssa on puhuttu maasta poistamisesta 25.9., 2.10., 9.10. ja 16.10.2017. Säilöönotto oli tehty vasta viime hetkellä, jotta hakija pystyi viettämään aikaa tuttaviansa kanssa mahdollisimman kauan. Vaikeissa tapauksissa Helsingin poliisilaitoksen käytäntö selvityksen mukaan on, että maasta poistamisesta kerrotaan 2-3 päivää aiemmin.

Poliisi ei enää ole pystynyt selvittämään, oliko hakijan tapauksessa sovittu tavaroiden hakemisesta tämän kotoa. Pääsääntönä on, että maasta poistettavalle toimitetaan tavarat säilöönottoyksikköön, mutta poliisi myös auttaa tarvittaessa. Selvityksessä on esitetty pahoittelut hakijalle, mikäli asiassa on menetelty kantelussa kuvatulla tavalla.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että maasta poistamiseen ryhtyminen on ollut hakijan tiedossa noin kolme viikkoa ennen täytäntöönpanoa, ja asiasta oli keskusteltu hakijan kanssa useita kertoja. Käytettävissäni olevien tietojen mukaan hakijalla on ollut kohtuullinen aika järjestellä asioitaan ja valmistautua maasta poistamisen täytäntöönpanoon, eikä minulla siten ole perusteita katsoa poliisin menettelleen tältä osin suhteellisuusperiaatteen vastaisesti tai muuten virheellisesti. Tavaroiden hakemiseen liittyvien järjestelyiden osalta asiaan ei nähdäkseni ole saatavissa laillisuusvalvonnallisin keinoin lisäselvitystä.

2.3 Avustajan viestiin vastaaminen

Kantelun mukaan hakijan avustaja oli 16.10.2017 lähettänyt sähköpostia poliisille ja pyytänyt, että käännätyksen täytäntöönpanoa lykättäisiin 48 tunnilla, jotta hakija voisi järjestää asiansa puolisonsa kanssa. Avustaja oli viitannut Maahanmuuttoviraston päätökseen ja siihen, ettei käännätyksestä koskevaan asiaan voinut hakea hallinto-oikeudelta täytäntöönpanon kieltoa, koska asia ei ollut enää vireillä.

Poliisi ei ole pystynyt selvittämään, onko kyseinen kantelussa mainittu viesti saapunut ja onko siihen mahdollisesti vastattu. Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että viranomaisen on hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisella on näin ollen velvollisuus vastata asiallisiin kysymyksiin ja tiedusteluihin mahdollisuuksien mukaan viipymättä. Asiassa on jäänyt selvittämättä, onko avustajan yhteydenottoa tullut vai ei. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan asiassa tulee huomioida kuitenkin se, että hakijaa oli kuultu maasta poistamisesta jo 25.9.2017 ja useaan otteeseen tämän jälkeen, joten tällä on saatujen selvitysten perusteella ollut useampi viikko aikaa valmistautua maasta poistamiseen.

Totean yleisesti, että poliisilla on Poliisihallituksen lausunnossa esitetyn tavoin velvollisuus vastata sille saapuneisiin asiallisiin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Selvityksessä esitetty näkemys siitä, ettei pyyntöön olisi ollut ylipäättään tarpeen vastata puuttuvan valtakirjan vuoksi, ei saa tukea hallintolain säännöksistä eikä sen perusteluista. UMA-rekisteriin tallennettu valtakirja oli päivätty vasta 20.10.2017. Tällä seikalla ei voida katsoa olevan olennaista merkitystä sen suhteen, olisiko pyyntöön tullut antaa tilanteeseen sopiva, mahdollisesti yleisluontoinenkin vastaus. Tarvittaessa viestin lähettäjää olisi voitu pyytää esittämään valtakirja.

3 Suomen Teheranin suurlähetystön menettely

3.1 Hakijan vastaanottaminen suurlähetystössä

3.1.1 Ulkoministeriöltä saatu selvitys

Hakijalle oli varattu Suomen Teheranin suurlähetystöstä aika 2.5.2018. Hakija ei ollut päässyt asioimaan Suomen Ankaran suurlähetystössä, koska hänellä oli Turkin viranomaisten mukaan ollut maahantulokielto Turkkiin. Kantelun mukaan käynnin syy oli vireillä olevaan oleskelulupahakemukseen liittyvä tunnistautuminen.

Ulkoministeriön lausunnon mukaan aika oli varattu oleskelulupahakemuksen vireille saattamista varten. Hakijan saavuttua paikalle suurlähetystöön oli käynyt ilmi, ettei hakijalla ollut tulkkia, joka hakijan olisi tullut itse varata. Selvityksen mukaan hakijan kanssa kommunikointi oli kieliongelmiin vuoksi erittäin haasteellista, ja lisäksi internetyhteydet olivat toimineet keväällä 2018 Teheranissa huonosti. Hakijan taustatietojen tarkistaminen UMA-järjestelmästä oli ollut tästä syystä lähes mahdotonta, eikä hän selvityksen mukaan ollut osannut kertoa, miksi hänellä oli aikavaraus Teheraniin. Hänellä ei ollut ollut mukanaan oleskelulupahakemuksen jättämiseen tarvittavia dokumentteja. Tästä syystä hakijaa oli pyydetty täyttämään uusi oleskelulupahakemus ja maksamaan hakemusmaksu.

Hakijalle oli varattu uusi aika hakemuksen jättämistä varten. Hakijan avustaja oli käynnin jälkeen ollut yhteydessä suurlähetystöön, jolloin oli käynyt ilmi, ettei hakijan ollut tarkoitus jättää uutta hakemusta, vaan häntä oli tarkoitus kuulla jo vireillä olevaan hakemukseen liittyen.

3.1.2 Menettelyn laillisuusvalvonnallinen arviointi

Kantelun liitteenä olevasta hakijan avustajan Teheranin suurlähetystölle lähettämästä sähköpostiviestistä 11.4.2018 käy ilmi hänen maininneen maahantuloasiodien johtoryhmän päättäneen, että hakija voisi tunnistautua Teheranissa. Suurlähetystöstä avustajalle 6.4.2018 lähetetyssä viestissä puolestaan mainitaan mainitun johtoryhmän päättäneen, että hakija voi vireyttää hakemuksensa Teheranissa, mikäli hän oleskelee siellä laillisesti. Avustaja oli 19.4.2018 ilmoittanut toimittavansa oleskelulupahakemuksen sähköpostin liitteenä. Sähköpostiviesteistä ei selkeästi ilmene, että hakijan tarkoitus oli tulla nimenomaan tunnistautumaan eikä saattamaan uutta hakemusta vireille.

Ulkoministeriön lausunnon mukaan oleskelulupaan liittyvät kuulemiset vaativat aina edustustolta valmistautumista ennakoon ja erikoisjärjestelyjä, kuten hakijan avustamista tulkin järjestämisessä. Hakijan kuuleminen ei olisi ollut mahdollista 2.5.2018, sillä tulkkia ei ollut varattu eikä suurlähetystöllä ollut käytettävissään haastattelukysymyksiä. Hakijalle on tilanteen selvityä varattu uusi aika kuulemiseen ja avustettu arabiankielisen tulkin hankinnassa.

Asiassa saadusta selvityksestä ilmenee, ettei hakijaa ole kieltäydytty vastaanottamasta varatulle ajalle. Hänen käyntinsä syytä on pyritty selvittämään, mutta kieliongelmiin ja ilmeisesti myös tietoteknisten ongelmien vuoksi asiaan ei ole saatu selvyyttä. Kantelun oheen liitettyjen sähköpostiviestien perusteella käynnin syytä on ollut väärinkäsitystä. Suurlähetystö on varannut ajan pelkkää hakemuksen vireyttämistä varten, mikä käy ilmi sähköpostiviesteistä. Ministeriön lausunnon mukaan poikkeuslupa Teheranissa asioimiseen on myös myönnetty nimenomaan hakemuksen vireyttämistä varten. Hakijan avustaja on puolestaan ollut siinä käsityksessä, että kysymys on tunnistautumiskäynnistä. Avustaja ei kuitenkaan ole viesteissään tuonut tätä tarkoitusta kovin selvästi esille, eikä esimerkiksi tulkin tarpeesta ole mainintoja ennen käyntiä lähetetyissä viesteissä.

Minulla ei ole perusteita todeta suurlähetystön mainitulta osin menetelleen asiassa tavalla, joka antaisi aiheutta toimenpiteisiin.

3.2 Epäily virheellisen tiedon antamisesta hakijalle

Kantelun mukaan hakijalle oli mainitulla käynnillä suurlähetystössä 2.5.2018 sanottu, että hänen oleskelulupahakemuksensa olisi ratkaistu jo 5.10.2017. Tuolla päätöksellä Maahanmuuttovirasto kuitenkin edellä kerrotuin tavoin ratkaisi ainoastaan kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemuksen.

Ulkoministeriön toimittamassa selvityksessä ei ole yksilöidysti otettu kantaa aiemman apulaishuonejohtajan sijaisen sille osoittamassa selvityspyynnössä nimenomaisesti mainittuun virheellisen tiedon antamiseen siitäkään huolimatta, että ministeriökin on lausunnossaan todennut kantelun kohdistuvan suurlähetystön osalta muun ohella juuri virheellisen tiedon antamiseen. Mahdollisesti ulkoministeriö on lausunnossaan esittämällään maininnalla asiassa tapahtuneesta väärinkäsityksestä tarkoittanut myös tiedon antamista. Koska asiasta ei arvioni mukaan olisi saatavissa suurlähetystön menettelyn arvioinnin kannalta olennaista lisäselvitystä, en ole pitänyt tarpeellisena enää pyytää ulkoministeriötä mainitulta osin tarkentamaan lausuntoaan, vaan arvioin asian käytettävissäni olevan aineiston perusteella.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kantelunsa liitteenä toimittamasta hakijan avustajan ja Teheranin suurlähetystön asiaa koskevasta sähköpostiviestinnästä ilmenee seuraavaa. Hakijan avustaja on todennut Teheranin suurlähetystölle 2.5.2018 lähettämässään sähköpostiviestissä hakijalle virheellisesti kerrotun, että hänen prosessinsa oli ratkaistu 5.10.2017 annetulla päätöksellä. Suurlähetystö on avustajalle 3.5.2018 lähettämässään sähköpostiviestissä vastannut: ”Edustusto ei ole ottanut mitään kantaa hakijan aiempiin käsittelyssä oleviin prosesseihin. Tässä täytyy olla kyseessä väärinkäsitys hakijan puolelta.”

Minulla ei asiasta käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ole perusteita todeta suurlähetystön antaneen hakijalle kantelussa tarkoitettua virheellistä tietoa. Suurlähetystön hakijan avustajalle lähettämässä sähköpostiviestissä mainittua hakijan väärinymmärrystä on nähdäkseni pidettävä mahdollisena etenkin, kun otetaan huomioon edellä kohdassa 3.1.2 mainitusta tulkin puuttumisesta aiheutuneet kommunikaatiovaikeudet.

4 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maahanmuuttovirasto ei ollut asiassa tehnyt kantelijan toisen turvapaikkahakemuksen ratkaislessaan käännytyspäätöstä, vaikka sellainen olisi sen omien ohjeiden mukaan tullut tehdä. Hakijalla ei ole kerrotun vuoksi ollut käännytyspäätöstä, johon hän olisi voinut pyytää tehokkaasti täytäntöönpanon keskeyttämistä, ja asiassa aiemmin tehty käännytyspäätös on pantu täytäntöön.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

ennen kuin Maahanmuuttovirasto on ehtinyt arvioida perhesiteen merkitystä maasta poistamisen kokonaisharkinnassa.

Saatan Maahanmuuttoviraston tietoon näkemykseni, että tapauksessa kysymyksessä olevan kaltainen uuden käännättämistä koskevan päätöksen tekemättä jättäminen tilanteessa, jossa hakijalla on aiempi lainvoimainen käännetytyspäättös, mutta samanaikaisesti vielä vireillä oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella, voi olla hakijan oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Hakijan oikeus tehokkaan oikeussuojakeinon käyttämiseen maasta poistamista koskevassa asiassa tulee turvata ja asia ratkaista siten, että kaikki maasta poistamiseen liittyvät seikat ja olot otetaan kokonaisharkinnassa huomioon ulkomaalaislain 146 §:n mukaisesti.

Asiassa ei muutoin ole tullut ilmi sellaista, joka antaisi aihetta toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty