KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Hallintoneuvos Janne Aer
13.9.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lausunto Valtioneuvoston selonteosta sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2015 vp)

Korkein hallinto-oikeus on oman tehtävänsä mukaisesti tarkastellut selontekoa ennen muuta maahanmuuton osalta, koska muutoksenhaku maahanmuuttoasioissa ohjautuu alueellisiin hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Selonteko ei koske tuomioistuinten toimintaa, mutta selonteon esipuheessa tuomioistuimet mainitaan sisäisen turvallisuuden viranomaisina. Tuomioistuimet eivät lainkäyttö-toiminnassaan lukeudu sisäisen turvallisuuden viranomaisiin eikä tuomioistuimet ole myöskään viranomaisten yhteistyötaho. Oikeusvaltiossa tuomioistuinten lainkäytössä turvataan kansalaisten ja ulkomaalaisten oikeudet ja varmistetaan viranomaisten toiminnan lainmukaisuus. Kun puhutaan viranomaisten toiminnasta sisäisen turvallisuuden alalla, odotukset yksityisten henkilöiden oikeusturvan varmistamisesta suhteessa julkiseen valtaan ovat erityisen korkealla. Oikeusvaltion legitimiteetti edellyttää, että tuomioistuimet nähdään riippumattomana tahona sekä suhteessa sisäisen turvallisuuden viranomaisiin että ulkomaalaisiin asiakkaisiin.

Oikeusvaltiossa julkisen vallan käytön tulee olla tuomioistuinten lainkäyttövallan piirissä myös sisäisen turvallisuuden toteuttamisessa. Tämän vuoksi yhteiskunnan tulee turvata tuomioistuimille riittävät toimintaresurssit, jotta lainkäyttö voidaan toteuttaa uskottavalla ja tehokkaalla tavalla. Tuomioistuinten tehokas ja näkyvä rooli takaa sen, että julkisen vallan käyttö sisäisen turvallisuuden toimeenpanossa on kansalaisten ja ulkomaalaisten kannalta legitiimiä ja tapahtuu annettujen sääntöjen ja periaatteiden asettamissa rajoissa.

Maahanmuuton tarkasteleminen osana sisäisen turvallisuuden selontekoa antaa mielikuvan siitä, että maahanmuutto olisi merkittävä uhka maamme sisäiselle turvallisuudelle. Näin ei ole. Yksilötason maahanmuutto ei Suomessa ole turvallisuusuhka edes siinä laajuudessa, mitä tapahtui vuonna 2015. Pääosa Suomessa pitempään oleskelevista ulkomaalaisista on tullut toisista Euroopan unionin jäsenmaista vapaan liikkuvuuden perusteella. Julkisuudessa tulisi välttää leimaamasta muiden unionin jäsenmaiden kansalaisia potentiaaliseksi uhaksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Turvapaikanhakijoihin kohdistuu jatkuvaa rikostiedustelua, jonka tulokset eivät osoita turvapaikanhakijoiden olevan erityinen uhkatekijä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Yksittäiset maahanmuuttajat voivat osoittautua uhaksi sisäiselle turvallisuudelle, mikäli he eivät kykene sopeutumaan suomalaiseen yhteiskuntaan ja ajautuvat rikollisuuteen tai ääritoimintaan. Tämän kaltaiseen toimintaan puuttumiseen on kuitenkin Suomessa tehokkaat keinot ja ulkomaalainen voidaan myös tarvittaessa palauttaa kotimaahansa.

Turvallisuusongelmien puuttumista osoittaa myös se, että maahanmuuttohallintoa koskeva osuus selonteosta kertoo maahanmuuttohallinnon toiminnasta ja organisaation kehityksestä yleisellä tasolla ilman turvallisuuskysymyksiin liittyvää tematiikkaa. Selonteko ei osoita, että maahanmuuttohallinnossa olisi tarvetta merkittäville uusille kehittämistoimille sisäisen turvallisuuden politiikan näkökulmasta.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltyjen asioiden perusteella voidaan todeta, että maahanmuutto- ja rajavartioviranomaisten toiminta on asiantuntevaa ja tehokasta. Huolta on aiheuttanut kuitenkin se, että turvapaikka-asioiden käsittelyyn on jouduttu rekrytoimaan runsaasti uutta henkilökuntaa, jonka kokemus ja perehtyneisyys turvapaikka-asioihin ei ole samalla tasolla kuin vakinaisella henkilökunnalla. Tämä voi aiheuttaa ennakoimattomuutta ja epävarmuutta päätöksentekoon, mikä heijastuu mm. mediassa käytyyn keskusteluun Maahanmuuttoviraston ratkaisuista.

Maahanmuuttoon liittyvät ratkaisut tulee perustaa oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen ja perus- ja ihmisoikeuksiin tukeutuville yhteiskunnallisille arvoille, jotka ovat kansalaisten ja ulkomaalaisten kannalta hyväksyttävissä. On syytä korostaa, etteivät viranomaiset saa toiminnassaan asettaa ulkomaalaisia erilaiseen asemaan kuin Suomen kansalaisia, ellei tähän ole lakiin perustuvaa ja hyväksyttävää perustetta. Ulkomaalaislainsäädännöllä tulee asettaa säännöt ja kriteerit lailliselle maahanmuutolle.

Maahanmuuttoa voidaan nykyisessä tilanteessa tarkastella edelleen yksilötason päätöksentekona, jolloin kysymys ulkomaalaisen oikeusturvasta on väistämättä keskeinen. Päätöksenteon epävarmuus ja linjattomuus ovat omiaan luomaan levottomuutta turvapaikanhakijoiden keskuudessa ja horjuttaa viranomaisten nauttimaa luottamusta. Asiantilaa ei paranna mitenkään se, että ulkomaalaislainsäädäntö on nykyisellään sekavaa ja vaikeasti ymmärrettävää. Tilannetta voidaan jossain määrin helpottaa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksillä, joita on kuluvan vuoden aikana tehty runsaasti mutta tämä tie on lähtökohtaisesti hidas, koska yksittäisten ennakkopäätösten vaikutukset ovat merkittävästi vastaavaa lainsäädännöllistä ohjausta suppeammat.

Turvapaikka-asioiden nopean käsittelyn varmistamiseksi oikeusministeriö on vahvistanut Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstöresursseja. Vaikka kyse on väliaikaisesta järjestelystä, voidaan olettaa, että ulkomaalaisasioiden osuus juttumäärästä hallintotuomioistuimissa on noussut pysyvästi uudelleen tasolle. Ulkomaalaisasiat ovat tulleet yhdeksi keskeiseksi osaamisalueeksi ympäristö, vero ja yleishallintoasioiden rinnalle. Nyt käytössä olevien lisäresurssien avulla tullaan hallinto-oikeuksissa pääsemään asetettuihin tavoitteisiin valitusten käsittelyssä. Tähän mennessä on jo ilmennyt, ettei asioiden käsittely tule tapahtumaan Maahanmuuttovirastossa oletetussa aikataulussa, joten valitukset tulevat vireille Helsingin hallinto-oikeudessa laajemmassa mittakaavassa vasta syksyllä 2016 ja keväällä 2017, mikä johtaa siihen, että valitusten käsittely jatkuu koko vuoden 2017.

Ulkomaalaisten vaihtoehdot Suomessa ovat kotoutuminen tai paluu lähtömaahan. Ulkomaalainen, joka on vaaraksi yhteiskunnalliselle järjestykselle, yleensä pyritään palauttamaan takaisin kotimaahansa. Tämä lisää Suomen turvallisuutta. Ulkomaalais-lainsäädännön mukaan päätös maasta poistamisesta tehdään erillään rangaistusten määräämisestä. Kyse on turvaamistoimenpiteestä, jota arvioidaan erilaisin kriteerein kuin rangaistusten määräämistä. Maasta poistaminen voidaan tehdä hallinnollisella päätöksellä siinä vaiheessa, kun ilmenee, että ulkomaalainen vaarantaa käytöksellään yleistä järjestystä ja turvallisuutta eikä hänen maassa oleskelun jatkamiselle ole painavaa perustetta. Törkeisiin rikoksiin syyllistyneet yleensä poistetaan maasta, mutta myös vähäisempiin rikoksiin

toistuvasti syyllistyneet. Viime aikoina korkeimmassa hallinto-oikeudessa on havaittu, että sellaisiakin henkilöitä joudutaan poistamaan maasta, jotka ovat tulleet tänne 1990-luvun alkupuolella alaikäisinä. Heidän sopeutumisensa yhteiskuntaan on epäonnistunut ja lopputuloksena voi olla karkotus yli 25 vuoden oleskelun jälkeen. Ulkomaalaisen asema ei koskaan oleskeluoikeuden kannalta ole sama kuin kansalaisen.

Maasta poistamista koskevien hallintovalitusten käsittelyaikoja olennaisempi kysymys yleisen turvallisuuden ja järjestyksen näkökulmasta on se, miten kyetään panemaan täytäntöön maasta poistamispäätökset. Ei ole merkitystä sillä, miten nopeasti maasta poistamista koskeva päätös tulee lainvoimaiseksi, ellei kyseistä ulkomaalaista voida myös palauttaa kotimaahansa. Palauttaminen ei ole tuomioistuinten valvonnassa, vaan tehtävä kuuluu yksinomaan poliisiviranomaisille.

Syyt palauttamisen vaikeuksiin ovat moninaiset. Yksi hankalimmista on se, että jotkin maat eivät ota kansalaisiaan vastaan, elleivät nämä palaa vapaaehtoisesti. Tätä ongelmaa ei poliisi voi ratkaista, vaan asia kuuluu kansainväliselle tasolle. Palauttamisen tehottomuus on monissa Euroopan maissa johtanut paperittomien ulkomaalaisten keskittymiin, jotka ovat sisäisen turvallisuuden kannalta ongelmallisia, koska luvattomasti maassa olevien henkilöitä ja heidän tekemisiään on vaikea valvoa. Jos henkilön tosiasiallisesti sallitaan jäävän maahan, tulisi varmistua siitä, että hän pysyy viranomaisten seurannassa.