

## **Suomi - Korkein hallinto-oikeus, 25 huhtikuu 2013, KHO:2013:78**

**Country of Decision:**

Finland

**Country of Applicant:**

Somalia

**Date of Decision:**

25-04-2013

**Citation:**

KHO:2013:78

**Court Name:**

Korkein hallinto-oikeus

**Keywords:**

Oikeus vapaaseen liikkuvuuteen

Palaa

---

**Relevant Legislative Provisions:**European Union Law

---

**Headnote:**

Ulkomaalaislain 51 §:n 1 momentin mukaan ilman oleskelulupaa maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa tilanteessa, jossa häntä ei voida poistaa maasta. Tässä asiassa tarkasteltiin sitä, tuleeko ulkomaalaiselle myöntää tilapäinen oleskelulupa jos hän voisi palata vapaaehtoisesti.

**Facts:**

Maahanmuuttovirasto oli hylännyt A:n kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa koskevan hakemuksen 2.7.2010 ja päättänyt kääntää A:n Somaliaan (Somalimaahan). A valitti asiasta Helsingin hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valituksen 25.2.2011. Korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt valituslupaa asiassa. A teki 28.10.2011 kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemuksen ja haki oleskelulupaa ulkomaalaislain 51 §:n 1 momentin nojalla maasta

poistamisen estymisen vuoksi.

Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisi totesi 21.11.2011 Maahanmuuttovirastolle ettei A:ta oltu vielä poistettu maasta eikä yhtään kielteisen turvapaikkapäätöksen saanutta hakijaa oltu käännytetty Somalimaahan. Poliisilla ei ollut yhteyksiä Somalimaan viranomaisiin, eikä poliisilla ollut tietoa, ottavatko Somalimaan viranomaiset käännytettäviä tai karkotettavia kansalaisiaan vastaan.

Maahanmuuttovirasto oli 21.3.2012 hylännyt A:n tekemän kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa koskevan uusintahakemuksen ja päättänyt käännyttää hänet Somaliaan (Somalimaahan).

Ulkomaalaislain 51 §:n mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiallisesti mahdollista. Laista annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaan käännyttäminen voi estyä esimerkiksi liikenneyhteyksien puuttumisen, tarvittavan matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi, siksi että vastaanottavan maan viranomaiset suhtautuvat kielteisesti henkilön vastaanottamiseen tai muun vastaavan tekijän vuoksi.

Maahanmuuttoviraston mukaan ulkomaalaislain 51 §:n tulkinta hallituksen esityksen mukaisesti ei ole EU:n paluudirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi) mukainen. Direktiivin voimaantulon myötä vapaaehtoisen paluun on katsottava olevan ensisijainen paluun muoto.

Mikäli lainvoimaisen käännytyspäätöksen saaneella ulkomaalaisella on mahdollisuus palata itsenäisesti tai IOM:n vapaaehtoisen paluun ohjelman kautta, hänelle ei myönnetä oleskelulupaa ulkomaalaislain 51 §:n perusteella. Oleskelulupaa ei myönnetä vaikka poliisi ei voisi palauttaa häntä pakkotoimin.

A valitti asiasta Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen Maahanmuuttoviraston 21.3.2012 tekemästä päätöksestä.

Hallinto-oikeus totesi, että siitä huolimatta, ettei poliisi ole pannut A:n käännytystä täytäntöön A:lla oli mahdollisuus palata kotimaahansa myös itsenäisesti tai esimerkiksi IOM:n kautta. IOM:n kautta oli 31.7.2012 mennessä palannut kaksi henkilöä Somalimaahan. Asiassa ei ollut ilmennyt, että valittajalla ei tosiasiallisesti olisi ollut mahdollisuutta palata kotimaahansa.

Hallinto-oikeus katsoi, että se, että A ei ollut suostunut vapaaehtoiseen paluun, ei ollut sellainen ulkomaalaislain 51 §:n tarkoittama tilanne, jonka perusteella hänelle olisi tullut myöntää tilapäinen oleskelulupa. Hallinto-oikeus katsoi, että A voitiin määrätä käännytettäväksi kotimaahansa Somaliaan (Somalimaahan) ja kahden vuoden maahantulokieltoon.

A haki asiassa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

---

### **Decision & Reasoning:**

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituslupahakemuksen kansainvälisen suojelun ja yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävän oleskeluluvan osalta. Korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisun ainoastaan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla annettavan tilapäisen oleskeluluvan osalta.

Ulkomaalaislain 51 §:n tarkoituksena on sen esitöiden perusteella ollut estää oikeudettoman välitilan muodostuminen henkilölle tilanteessa, missä häntä ei tosiasiallisesti voida poistaa maasta.

Tilapäisellä oleskeluluvalla voidaan laillistaa maassa laittomasti oleskelevan ulkomaalaisen oleskelu. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että näin ulkomaalaislain 51 § ilmensi perustuslain 9 §:n mukaista liikkumisvapautta, ulkomaalaislain 5 §:n edellyttämää ulkomaalaisen asianmukaista kohtelua ja paluudirektiivin 14 artiklan 2 kohtaa.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että ulkomaalaislain 51 §:n mukainen oleskelulupa on luonteeltaan tilapäinen ja määräaikainen. Sen voimassaolo on sidottu maasta poistamisen tosiasialliseen estymiseen. Sillä on lykkäävä vaikutus käännättämistoimiin, mutta se ei vaikuta käännättämisen perusteena olevaan kielteiseen päätökseen kansainvälisestä suojelusta ja oleskeluluvasta. Jos määräaikaiseen oleskelulupaan oikeuttavat olosuhteet ovat edelleen voimassa, kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen myönnetään jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 54 §:n 5 momentin nojalla.

Maahanmuuttovirasto katsoi, että paluudirektiivin voimaansaattamisen myötä ulkomaalaislain 51:§tä tuli tulkita eri tavoin kuin aiemmin. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivi jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi millä muodoilla ja keinoin sen velvoitteet pannaan toimeen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivillä voi olla välitön vaikutus tai tulkintavaikutus. Suomessa paluudirektiiviä täytäntöönpanossa ei muutettu ulkomaalaislain 51:§ää. Täytäntöönpanon yhteydessä lisättiin kuitenkin ulkomaalaislakiin 147a § vapaaehtoisesta paluusta.

Paluudirektiivillä luotiin Euroopan unionille yhteiset periaatteet ja menettelytavat jäsenvaltiossa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi kotimaihinsa. Maasta poistamisen käsitteeseen liittyvän tulkintavaikutuksen kautta ei voida johtaa laittomasti maassa oleskeleville kolmannen valtion kansalaisille velvoitteita, esimerkiksi velvoitetta käyttää jäsenvaltioon luotuja vapaaehtoisen paluujärjestelmän keinoja kotimaahan paluuseen.

Kansainvälisen oikeuden pääsäännön mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan. Kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen saaneen henkilön oleskelu maassa on laitonta ja hänen tulisi siten poistua maasta. Hänet voidaan poistaa pakkotoimin, kun käännättämispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Paluudirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä tämä muuttui ainoastaan siten, että ulkomaalainen voi 147 a § mukaisesti tietyn ajanjakson aikana palata vapaaehtoisesti ilman että häneen voidaan kohdistaa käännättämistoimia.

Vapaaehtoisen paluun merkitystä tilapäisen oleskeluluvan myöntämiselle ei arvioitu ulkomaalaislain 51 §:ää säädettäessä. Paluudirektiiviä toimeenpantaessa vapaaehtoisen paluun merkitys on jäänyt epäselväksi suhteessa ulkomaalaislain 51 §:ään. Ulkomaalaislain 51 §:n sanamuoto velvoittaa viranomaisen myöntämään tilapäisen oleskeluluvan tilanteessa, jossa henkilön pakkotoimin tapahtuva käännättäminen ei tosiasiallisesti ole mahdollista.

Vaikka paluudirektiivin tavoitteena on edistää vapaaehtoista paluuta ensisijaisena maasta poistamisen muotona, sille ei tule antaa merkitystä arvioitaessa sitä voidaanko henkilö tosiasiallisesti poistaa maasta. Jos ulkomaalaista ei voida poistaa maasta pakkotoimin kohtuullisessa ajassa, hänelle tulee myöntää tilapäinen oleskelulupa siitä huolimatta että hän voisi palata vapaaehtoisesti kyseiseen maahan.

Huhtikuuhun 2013 mennessä A:n saama ensimmäinen käännyttämispäätös (25.2.2011) on ollut täytäntöönpanokelpoinen noin 20 kuukautta. A:ta ei ole missään vaiheessa tosiasiallisesti yritetty käännyttää pakkotoimin. Poliisi on todennut 21.12.2011 Maahanmuuttovirastolle annetussa lausunnossa ettei Somaliaan (Somalimaahan) ole toimeenpantu käännytyksiä. Edellä mainittuja on pidettävä osoituksena siitä, ettei A:n käännyttäminen pakkotoimin kotimaahansa ole ollut tosiasiasa mahdollista.

---

#### **Outcome:**

Korkein hallinto-oikeus kumosi Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että A:lle on myönnettävä tilapäinen oleskelulupa siihen saakka kunnes käännyttäminen pakkotoimin on tosiasiasa mahdollista.

---

#### **Attachment(s):**



[KHO 2013 78.pdf](#)[1]

---

#### **Other sources cited:**

Somalimaan paluuasioista vastaavan ministeriön (the Somaliland Ministry of Resettlement, Rehabilitation and Reintegration) ja Maahanmuuttoviraston yhteistyösopimus somalimaalaisten vapaaehtoista paluusta (25.1.2012).

Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (28/2003 vp)

#### **National / Other Legislative Provisions:**

[TFEU - Art 288](#) [2]

[Finland - Aliens Act - Section 5](#) [3]

[Finland - Aliens Act - Section 33](#) [4]

[Finland - Aliens Act - Section 51](#) [5]

[Finland - Aliens Act - Section 54](#) [6]

[Finland - Aliens Act - Section 147a](#) [7]

[Finland - Aliens Act - Section 151](#) [8]

[Finland - Aliens Act - Section 196](#) [9]

[Finland - Aliens Act - Section 200](#) [10]

[Finland - Aliens Act - Section 201](#) [11]

[Finland - Constitution - Section 9](#) [12]

---

#### **Links:**

[1] <https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/KHO%202013%2078.pdf>

[2] <https://www.asylumlawdatabase.eu/fi/taxonomy/term/2463>

[3] <https://www.asylumlawdatabase.eu/fi/taxonomy/term/7928>

[4] <https://www.asylumlawdatabase.eu/fi/taxonomy/term/7929>

[5] <https://www.asylumlawdatabase.eu/fi/taxonomy/term/7930>

[6] <https://www.asylumlawdatabase.eu/fi/taxonomy/term/7931>

[7] <https://www.asylumlawdatabase.eu/fi/taxonomy/term/7932>

[8] <https://www.asylumlawdatabase.eu/fi/taxonomy/term/7933>

[9] <https://www.asylumlawdatabase.eu/fi/taxonomy/term/7226>

[10] <https://www.asylumlawdatabase.eu/fi/taxonomy/term/7934>

[11] <https://www.asylumlawdatabase.eu/fi/taxonomy/term/7935>

[12] <https://www.asylumlawdatabase.eu/fi/taxonomy/term/7936>