



31.5.2004

2549/65/2003TM

KANNANOTTO

Tampereen kihlakunnan poliisilaitos
Sisäasiainministeriö
Länsi-Suomen läänin poliisiosasto

TURVAPAIKKATUTKINNASTA TAMPEREEN KIHlakUNNAN POLIISILAITOKSELLA

1. Selvityksen toteuttaminen

Vähemmistövaltuutettu lähetti 2.12.2003 Tampereen kihlakunnan poliisilaitokselle selvityspyynnön turvapaikkatutkinnasta Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksella.

Selvityspyynnössä pyydettiin selvitystä muun muassa seuraaviin seikkoihin:

- Mitä syitä voi olla suurille säilöönottomäärille Tampereella?
- Mitkä ovat perusteet ja periaatteet Tampereella tapahtuville säilöönottokäytännölle?
- Miksi turvapaikkaperustetta on selvitetty hakijan ollessa säilössä?
- Miten selittyvät säilöönottoon yhdistyvät monet turvapaikkahakemusten ja turvapaikkavalitusten peruuttamiset?
- Miten hakijan neuvonta ja mahdollisuus avustajan saapuvilla oloon on näissä tilanteissa varmistettu?
- Miten säilöönottoja koskeva ilmoittamisvelvoite vähemmistövaltuutetulle on varmistettu?
- Miksi Ulkomaalaisvirastossa säilytettävät turvapaikkakansiot ovat aineistoltaan puutteellisia ja onko tarkoitus ryhtyä toimenpiteisiin raportoinnin kehittämiseksi?

Tampereen kihlakunnan poliisilaitos on vastannut selvityspyynnöön (28.1.2004).

Poliisilaitoksen selvityksessä arvioitiin joissakin kohdin Pakolaisneuvonta ry:n lakimiesten toimintaa, jonka vuoksi vähemmistövaltuutettu varasi Pakolaisneuvonta ry:lle mahdollisuuden lausua selvityksestä. Pakolaisneuvonta ry antoi lausuntonsa 13.2.2004. Tämän lisäksi on selvitetty myös Helsingin säilöönottoyksikön käyttöä vuonna 2003, ulkomaalaisrekisterin toimintaa sekä suunnitelmia sen kehittämiseksi.

Tässä asiakirjassa arvioidaan esitetyn selvityksen perusteella Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen (edempänä myös *poliisilaitos*) turvapaikkatutkintaa niiltä osin kuin se antaa aihetta kannanottoihin, havaintoihin tai suosituksiin. Osa näistä on yleisempiä ja osoitettu sisäasiainministeriölle, työministeriölle ja Länsi-Suomen lääninhallitukselle.

2. Säilöönottomenettely Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksessa

2.1. Säilöönottojen määrä ja perusteet sekä turvapaikkatutkinnasta säilöönoton aikana

Selvitystä pyydettiin muun muassa siitä, miksi Tampereella ulkomaalainen on poliisin aloitteesta otettu säilöön ulkomaalaislain nojalla huomattavasti useammin muihin poliisilaitoksiin verrattuna. Selvityspyynnössä on esitetty tähän liittyviä vertailutietoja, joita poliisilaitos ei ole selvityksessään riitauttanut.

Poliisilaitos katsoo, että ”pelkkien numeraalisten määritteiden esittäminen mistä tahansa poliisitoiminnan osa-alueesta ei välttämättä kerro aivan kaikkea toiminnan sisällöstä, tuloksellisuudesta saaticka taloudellisuudesta.” Edelleen poliisilaitos katsoo, että ”säilöönnotot on tehty voimassa olevaa lainsäädäntöä ja ohjeistusta noudattaen.” Joitakin turistiryhmiä koskevia arvailuja tai yleisluonteisia kuvailuja lukuun ottamatta muuta vastausta tai selitystä poliisilaitos ei anna tähän kysymykseen.

Selvityspyynnön aikana voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säilöönoton edellytyksistä oli säädetty 46 §:ssä (378/1991). Lain 46 §:n mukaan ulkomaalaisen säilöönottoon voidaan turvautua, kun on perusteltua epäillä, että ulkomaalainen piileskelee tai tekee Suomessa rikoksia tai jos ulkomaalaisen henkilöllisyys on selvittämättä. Tähän lainsäädäntöön johtaneissa hallituksen esityksissä ei ole tarkemmin arvioitu edellytyksiä säilöönottoon sillä perusteella, että ulkomaalaisen henkilöllisyys on selvittämättä.

Säilöönoton sijaan voidaan myös käyttää muita vanhan ulkomaalaislain 45 §:ssä säädettyjä turvaamistoimia, kuten ilmoittautumisvelvollisuutta. Lain 46 § oli kirjoitettu niin, että säilöönottoa on pidettävä turvaamistoimissa toissijaisena, tiettyihin siinä pykälässä mainittuihin erityistilanteisiin liittyvänä ratkaisuna. Uudessa ulkomaalaislaissa (301/2004) ulkomaalaisen säilöön ottamista koskevat säännökset ovat pääosiltaan samat, joskin täsmällisemmät kuin selvityspyynnön tarkoitettamana aikana voimassa olleessa ulkomaalaislaissa.

Uudessa ulkomaalaislain 121 §:ssä on todettu, että säilöönottoon voidaan ryhtyä, jos säilöönotto on tarpeellinen epäselvän henkilöllisyyden selvittämiseksi. Lisäksi säännöksen 2 momentissa edellytetään, että ulkomaalainen on asiaa käsiteltäessä esittänyt epäluotettavia tietoja tai kieltäytynyt tietojen antamisesta taikka muutoin käy ilmi, ettei henkilöllisyyttä voida pitää selvänä.

Säilöönotto on voimakkaasti perusoikeuksiin puuttuva toimenpide. Rajoitetaanhan siinä perusoikeuksista tärkeimpiä eli vapautta. Uuden ulkomaalaislain 5 §:ssä on säädetty, että lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Vastaava säännös oli selvityspyynnön aikana voimassa olleessa ulkomaalaislain 1 §:n 4 momentissa. Ulkomaalaislaki säilöönottoon sovellettuna tähdentää sitä, ettei siihen tulisi ryhtyä ilman painavia perusteita. Juuri säilöönoton käytössä tulisi erittäin tarkkaan soveltaa ulkomaalaislain 5 §:n suhteellisuusperiaatetta.

On totta – kuten Tampereen kihlakunnan poliisilaitos esittää - että tilastot eivät kerro aivan kaikkea toiminnasta. Selvityspyynnössä on kuitenkin esitetty vertailutietoja,

joiden nojalla on pääteltävissä, että säilöönottoja on Tampereella merkityksellisen paljon. Tämä koskee myös ja erityisesti turvapaikanhakijoita. Ulkomaalaislain edellä selostetut säännökset huomioonottaen on erittäin oudoksuttavaa, että poliisilaitos ei anna tässä yhteydessä vastausta tähän kysymykseen.

Poliisilaitos viittaa selvityksessään muussa kohdin (s. 3-4) siihen, että poliisilaitos on pyrkinyt johdonmukaiseen ja tehokkaaseen tutkintaan määräämällä erikseen tutkinnanjohtajan, jolle ulkomaalaisyksikön tutkijat jatkuvasti raportoivat säilössä olevan henkilön tutkinnan edistymisestä. Edelleen selvityksen mukaan henkilön säilössä ollessa ”tutkinnanjohtaja harkitsee milloin henkilöllisyyden selvittämiseen, *matkareittiin taikka maahan saapumiseen (kursivointi vastaanottajan)* on saatu selvitys tai milloin näyttää siltä, että uskottavaa selvitystä ei saada.”

Edelleen poliisilaitoksen antamasta selvityksestä (s. 8) ilmenee, että säilöönoton jatkaminen on joissain tilanteissa poliisin mielestä ollut perusteltua sen takia, että kuulusteltava ei ole poliisin käsityksen mukaan heti kertonut totuutta matkareitistään, vaan on vaihdellut tältä osin kertomustaan.

Tältä osin Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen antama selvitys näyttäisi sisältävän ainakin osavastauksen kysymykseen muita poliisilaitoksia korkeammista säilöönottoluvuista. Arvioidaanhan säilöönoton tarpeellisuutta poliisilaitoksessa myös suhteessa matkareitin tai maahan saapumisen selvittämiseen. Tavoitteena on siis myös saada näistä seikoista sellainen selvitys, jota poliisi pitää uskottavana. Säilöönotto näyttäisi olevan siis matkareitin tai maahan saapumisen selvittämisen tutkintakeino.

Kuitenkin ulkomaalaislain 46 §:n mukaan (vastaava säännös uuden ulkomaalaislain 121 §:ssä) vain perusteltu oletus piileskelystä tai rikollisuudesta tai epäselvä *henkilöllisyys* on hyväksyttävä peruste säilöönottoon tai sen jatkamiseen, ei esimerkiksi matkareittiin tai maahan saapumiseen liittyvä poliisitutkinta. Tältä osin siis poliisilaitoksen toiminta ulkomaalaisten vapauden menettämiseksi ei ole perustunut lakiin.

Selvityspyynnössä ja sen liitteissä on kiinnitetty huomiota siihen, että säilöönoton aikana tehdyt turvapaikkapuhuttelut ovat huomattavassa määrin sisältäneet muuta kuin säilöönottoperusteeseen liittyvää asioiden selvittämistä.

Vaikkakaan esimerkiksi turvapaikkaperusteeseen liittyviä kysymyksiä ei voida sinänsä pitää säilöönottoaikana tehtäväksi sopimattomina, on turvapaikkakuulustelussa vältettävä sellaisen vaikutelman syntymistä, että säilöönotto liittyisi asianomaisen henkilön turvapaikkahakemuksen tutkintaan. Matkareitin epäselvyys ja tarve sen tarkempaan selvittämiseen puhumattakaan itse turvapaikkaperusteesta eivät ole lainsäädännössä hyväksytyjä säilöönottoperusteita. Lisäksi on muistettava, että hakemuksen perusteen selvittäminen on hallintomenettelyä eikä edes poliisitutkintaa.

Selvityspyynnössä pyydettiin selvitystä Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen säilöönoton aikana tapahtuneeseen toistuvaan matkareitin selvittämiseen. Jo selvityspyynnössä kyseenalaistettiin matkareitin selvittämisen käyttäminen säilöönoton perusteena.

Poliisilaitos on vastauksessaan osin tulkinnut tämän arvostelun niin, että esimerkiksi matkareitin selvittämistä pidettäisiin tarpeettomana tai turhana. Selvyyden vuoksi on todettava, että vaikka matkareitti ei muodostakaan turvapaikkaperusteen arvioinnin kannalta merkittävää osaa, on sen selvittäminen osa poliisin tehtäväksi asetettua tutkintaa. Se muodostaa osan kokonaisuudesta, jonka pohjalta hakemusta voidaan arvioida. On kuitenkin toistettava, että matkareitin selvittäminen ei ole laissa tarkoitettu hyväksyttävä syy säilöönnotolle tai sen jatkamiselle.

Säilöönotto ei voi olla myöskään keino pitää kuulusteltavaa sopivasti poliisin saatavilla, jos säilöönottoon alun perin johtaneet syyt eivät enää ole voimassa taikka perusteita epäillä piileskelyä ei ole. Vaikka säilöönottopäätös olisikin tehty esimerkiksi epäselvän henkilöllisyyden selvittämiseksi, tulisi säilöönotettu heti päästää vapaaksi, kun säilöönotto ei ole sen kannalta enää välttämätöntä ja viimeistään sen jälkeen, kun henkilöllisyyden selvittämistä ylipäänsä ei jatketa.

Yhteenvetona voi todeta, että poliisilaitos ei ole arvioinut omaa toimintatapaansa säilöönnoton käytössä. Annetusta selvityksestä on pääteltävissä, että toimintapa, jossa säilöönottoa käytetään laajasti turvapaikkatutkinnan keinona voi selittää korkeita säilöönottomääriä. On pidettävä huolestuttavana, jos toimija ei pysty arvioimaan toimintaansa merkittävän perusoikeuden rajoittamisessa. Tilanne ei ole yhdenmukainen ulkomaalaislain yleisten ja turvaamistoimenpiteitä koskevien säännösten kanssa. Myöskään käytäntö, jossa säilöönottoa käytetään matkareitin tai maahan saapumisen selvittämiseksi, ei perustu sen enempää vanhaan kuin voimassa olevaan ulkomaalaislakiin.

Poliisilaitosten toiminnan vaihtelevuus valtakunnallisesti perusoikeuksien rajoittamisessa ei ole perusteltua myöskään yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Laissa säädetyjen säilöönnoton edellytysten yhdenvertainen soveltaminen tulisi turvata nykyistä huolellisemmin. Sisäasiainministeriön koulutuksen ja ohjeistuksen tulisi tukea lainsäädäntöä ja yhdenmukaistaa eri poliisilaitosten toimintaa. Säilöönnoton käyttöä tulisi myös seurata nykyistä tiiviimmin ja selvittää merkitsevät poikkeamat esimerkiksi ulkomaalaisrekisterin avulla. Myös uudessa ulkomaalaislaissa olevan uuden valitusmahdollisuuden tulisi johtaa tuomioistuinten ja poliisin käytäntöä ohjaavien ennakkopäätösten antamiseen ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden valvontaan.

2.2. Turvapaikkahakemusten peruuttamisesta säilöönnoton aikana

Poliisilaitosta pyydettiin arvioimaan, miten säilöönottoihin liittyvät monet turvapaikkahakemusten peruutukset ovat selitettävissä. Selvityspyyntöön liittyneissä tapauskuvauksissa on myös tuotu esille, että poliisi olisi säilöönnoton avulla painostanut turvapaikanhakijoita perumaan turvapaikkahakemuksensa.

Poliisilaitos on selvityksessään todennut että ”Turvapaikkahakemusten peruuttaminen on, joko säilössä tai vapaana ollen, turvapaikanhakijan ehdoton oikeus. Poliisi ei ole henkilöitä tähän menettelyyn painostanut, mutta ei myöskään kieltänyt niin tekemästä.” Tältä osin poliisilaitoksen ja selvityspyyntöön liitettyjen turvapaikanhakijoiden ja heidän avustajiensa kuvaukset tapauksista poikkeavat olennaisesti toisistaan.

Sitä, mitä asiassa on pidettävä totena, ei ole käytettävissä olevan aineiston perusteella mahdollista ratkaista. Tämä edellyttäisi asian perusteellisempaa tutkintaa ja muun muassa asianosaisten tarkempaa kuulemista, johon vähemmistövaltuutetulla ei ole tässä yhteydessä ollut mahdollisuuksia. Huomionarvoista on tässä yhteydessä se, poliisilaitos ei selvitä merkitsevää tilastollista ilmiötä – vuonna 2002 18 turvapaikkahakemuksen peruutusta, joista 13 säilössä ollen – millään tavoin.

Kaiken kaikkiaan sitä, että selvityspyynnön yhteydessä ilmenneet vakavat yksittäisiin tapauksiin liittyvät väitteet jäävät avoimeksi, on pidettävä ongelmallisena. Jos väitteet ovat tosia, on kyse merkittävästä oikeusturvaongelmasta. Toisaalta, jos väitteet ovat epätosia, ovat ne Tampereen kihlakunnan poliisilaitosta ja poliisia yleisemminkin aiheuttomasti leimaavia.

Selvityspyynnössä on kiinnitetty huomiota siihen, että turvapaikkahakemusten peruutukset on useimmissa tapauksissa laadittu suomen kielellä, vaikkei hakija ole osannut suomea.

Sisäasiainministeriön 30.3.2001 antamassa turvapaikkaohjeessa (SM-2001-795/Ka-23 kohdassa 8. Turvapaikkahakemuksen peruuttaminen) todetaan, että ”ulkomaalainen voi peruuttaa turvapaikkahakemuksensa toimittamalla poliisille tai passintarkastajalle kirjallisen ilmoituksen, josta yksiselitteisesti ilmenee, että hän peruuttaa turvapaikkahakemuksensa ja siihen liittyvän oleskelulupahakemuksensa. Ulkomaalaisen tulee päivätä ja allekirjoittaa tekemänsä peruutusilmoitus.” Uuden ohjeen (Dnro SM-2004-00618/Ka-23, annettu 20.2.2004) mukaan ”Peruuttamista koskevista asiakirjoista tulee käydä ilmi, että ulkomaalainen peruuttaa hakemuksensa omasta tahdostaan ilman viranomaisen painostusta.”

Tampereen kihlakunnan poliisilaitos on selvityksessään todennut, että heidän käytäntönään on ollut, että turvapaikanhakijan ilmoitus on tulkkauksen jälkeen kirjattu kuulustelupöytäkirjaan suomeksi, minkä jälkeen kirjattu teksti on vielä tulkattu turvapaikanhakijalle, joka on allekirjoittanut suomenkielisen tekstin.

Poliisilaitoksen menettely, jossa poliisi on kirjannut ulkomaalaisen puolesta tämän turvapaikkahakemuksen peruutuksen, ei täytä sisäasiainministeriön (tapahtuma-aikana voimassa ollutta) ohjeistusta, jonka mukaan ulkomaalaisen tulee itse kirjoittaa turvapaikkahakemuksen peruutus. Poliisilaitos onkin selvityksessään todennut, että se on muuttanut käytäntöään näiltä osin, eikä enää kirjaa turvapaikkahakemuksen peruutuksia ulkomaalaisen puolesta.

2.3. Säilöönotto poliisin tiloihin

Ulkomaalaislain 47 §:n säädöksiä säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta on muutettu 1. maaliskuuta 2003 voimaantulleella lailla (117/2002). Säännökset on sisällytetty uuteen ulkomaalaislakiin (muun muassa 123 §). Laissa säädetään pääperiaatteeksi, että säilöönotto tulee ensisijaisesti toteuttaa sijoittamalla ulkomaalainen henkilö säilöönottoyksikköön, joka nykyisin sijaitsee Helsingissä.

Poikkeuksellisesti säilöönotto on kuitenkin mahdollista poliisin pidätystiloissa kahdessa eri tapauksessa. Ensimmäisen mukaan ulkomaalainen voidaan sijoittaa poliisin pidätystiloihin silloin, kun (Helsingin) säilöönottoyksikkö on täynnä

(ulkomaalaislain 47 §:n 3 momentin 1-kohta/uuden ulkomaalaislain 123 § 3 momentin 1 kohta). Säilöönnotolle ei ole asetettu tässä yhteydessä aikarajaa. Myöskään sitä, mitä laissa oleva edellytys yksikön täynnä olosta tarkoittaa, ei ole laissa tarkemmin säädelty. Toisessa tapauksessa säilöönnotto on mahdollista poliisin pidätystiloissa enintään neljän päivän ajaksi, jos säilöönottoyksikkö sijaitsee kaukana säilöönottopaikasta (ulkomaalaislain 47 §:n 3 momentin 2-kohta/ uuden ulkomaalaislain 123 § 3 momentin 2 kohta). Säilöönnotto on pidätystiloissa tällöin tilapäistä ja saa kestää enintään neljä vuorokautta. Sisäasiainministeriön määräyksen mukaan (SM-2002-1454/Tu-41) yli sadan kilometrin päässä Helsingistä tehtyjen säilöönottojen voidaan tapauskohtaisesti harkiten katsoa tapahtuvan lain tarkoittamassa mielessä kaukana.

Osa selvityspyynnön kohteena olevista Tampereella tehdyistä säilöönotoista ajoittuu 1.3.2002 voimaantulleen lain ja Helsingin säilöönottoyksikön perustamisen heinäkuussa 2002 jälkeiseen aikaan, jolloin sijoittaminen Helsingin yksikköön on ollut mahdollista.

Vähemmistövaltuutettu pyysi selvitystä myös säilöönottoyksikön perustamisen jälkeen tapahtuneista säilöönotoista, joissa 14 vuorokautta kestänyttä säilöönottoa poliisin tiloissa oli perusteltu sillä, että säilöönottoyksikkö oli täynnä. Tehdyn selvityksen mukaan säilöönottoyksikkö on ollut täynnä juuri sinä päivänä, kun säilöönottopäätös on Tampereella tehty. Sen sijaan tämän jälkeisinä päivinä Helsingin säilöönottoyksikössä olisi ollut tilaa.

Selvityspyynnön kohteena olevana ajanjaksona ei lainsäädännössä ollut selkeästi säädelty sitä, tuleeko säilöön otettu henkilö välittömästi siirtää säilöönottoyksikköön, kun sieltä vapautuu tilaa. Tältä osin Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä ei voida pitää asiasta annettujen määräysten vastaisena.

Hallituksen esityksessä uudeksi ulkomaalaislaiksi todetaan (HE 28/2003, s.198), että poikkeuksellinen säilöönnotto poliisilaitoksella voi kestää vain niin kauan kun paikkojen vapautumisen myötä sijoittaminen säilöönottoyksikköön tulee taas mahdolliseksi. Asian selventämiseksi olisi perusteltua sisällyttää lain esitöissä oleva maininta sisäasiainministeriön ohjeistukseen.

Hallituksen esityksessä uudeksi ulkomaalaislaiksi (perustelut 123 §:n kohdalla, HE 28/2003 vp, s.198) käytetään ”Lapin pohjoisimpia osia” esimerkkinä kaukana säilöönottoyksiköstä olevasta alueesta, jossa ulkomaalainen voidaan sijoittaa lyhytaikaisesti säilöön poliisin säilytystiloihin. Uuden ulkomaalaislain voimaantultua sisäasiainministeriön määräystä tulisi myös tältä osin tarkistaa.

Helsingin säilöönottoyksikön käyttöaste on verraten korkea. Vuonna 2003 käyttöaste oli 71,1 %. Vuoden 2004 aikana yksikkö on ollut lähes koko ajan täynnä. Useammin etäisyyksiin liittyvät syyt johtavat siihen, että ulkomaalaisen sijoituspaikaksi määräytyy poliisivankila. Turvapaikanhakijoita saapuu maahan useista eri maahantulopisteistä, mutta maassa, jossa etäisyydet ovat pitkiä, on vain yksi Helsingissä sijaitseva yksikkö.

Säilöönottokapasiteetin vähäisyydellä ja keskittämisellä Helsinkiin voi olla myös muita, epäsuoria vaikutuksia. Ulkomaalaisvirasto alueellistaa parhaillaan toimintojaan

Pohjois- ja Itä-Suomeen. Uuden ulkomaalaislain 97 § 2 momentissa turvapaikatutkinnasta säädetään, että "poliisi voi Ulkomaalaisviraston pyynnöstä suorittaa puhuttelun, jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt tai erityisestä syystä muulloinkin".

Helsingin säilöönottoyksikössä vastaanotettuina olevat turvapaikanhakijat puhuttelisi Ulkomaalaisvirasto Helsingissä. Viraston muilla toimipaikoilla poliisivankilassa säilöön otetut hakijat puhuteltaisiin viraston alueyksikköjen virkamiesten toimesta. Hallinnossa on keskusteltu mahdollisuudesta, että muilla paikkakunnilla poliisivankilassa säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden puhuttelut toimittaisi poliisi edellä mainitun ulkomaalaislain 97 §:n 2 momentin nojalla.

Näin ollen säilöönottokapasiteetin keskittyminen voisi johtaa siihen, että ulkomaalaislain tavoite puhuttelujen siirtämisestä poliisilta Ulkomaalaisvirastolle ei toteudukaan tai se toteutuu vain osittain. Tällöin yksi ulkomaalaislain keskeisistä turvapaikanhakijoita koskeneista merkittävistä uudistuksista jäisi toteutumatta. Tavoitteena tulisikin edelleen olla, että Ulkomaalaisvirasto puhuttelisi turvapaikanhakijat hakemuksen perusteesta ja varsinkin silloin, kun hakija on säilössä. Hakijat olisivat tässä suhteessa muutoin myös eri asemassa riippuen vain siitä, onko paikkakunnalla Ulkomaalaisviraston toimintaa.

Jotta laissa säädetyn erillisen säilöönottotoiminnan keskeinen tarkoitus voisi käytännössä näissä olosuhteissa toteutua, tulisi vakavasti harkita toisen säilöönottoyksikön perustamista. Se voisi toimia esimerkiksi jonkin nykyisin toimivan vastaanottokeskuksen yhteydessä.

2.4. Säilöönottomerkinnät

Selvityspyynnössä on kiinnitetty huomiota siihen, ettei säilöönottoa koskevia merkintöjä ole kaikissa tapauksissa liitetty asianomaisen henkilön turvapaikka-asiakirjoihin. Tampereen kihlakunnan poliisilaitos on selvityksessään todennut, ettei sisäasiainministeriön asiaa koskevan ohjeen mukaan ulkomaalaisen säilöönottoa koskevia merkintöjä aina tehdä turvapaikkapöytäkirjaan. Näin toimitaan esimerkiksi silloin, kun säilöönotto tapahtuu turvapaikatutkinnan loppuun saattamisen jälkeen.

Poliisilaitoksen kuvaamat tilanteet koskevat kuitenkin vain osaa tapauksista. Itse pääasia on edelleenkin ongelmallinen eli se, että säilöönottoa koskevia tietoja ei nykyisin yhdistetä turvapaikkahakemuksen muihin tietoihin, kuten sen peruutusta koskeviin tietoihin taikka niitä ei ylipäänsä ole koottavissa.

Ulkomaalaishallinnon yhteiskäytössä oleva ulkomaalaisrekisteri mahdollistaa jo nykyiselläänkin säilöönottoa koskevien tietojen liittämisen henkilön rekisteritietoihin. Myös poliisilla on oikeus päivittää näitä tietoja rekisteriin. Näin ei ilmeisesti tällä hetkellä kuitenkaan säännönmukaisesti tehdä. Tämän takia yhtä henkilöä koskevia säilöönottotietoja ei välttämättä ole löydettävissä mistään yhdestä lähteestä taikka yhdistettävissä turvapaikka-asiaan.

Ulkomaalaisrekisteriä uudistetaan (laki ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta 305/2004, voimaan 1.5.2004). Yksi sen tavoitteista on edelleen vahvistaa sitä toimintatapaa, että kukin käyttäjä tekisi omista toimistaan merkinnät

ulkomaalaisrekisteriin. On välttämätöntä, että myös säilöönottoa koskevat merkinnät tehdään tarkasti ja säännönmukaisesti ulkomaalaisrekisteriin, jotta säilöönottoja voidaan säännönmukaisemmin seurata ja arvioida jälkikäteen, kootusti mutta myös tapauskohtaisesti.

3. Käännytyksen täytäntöönpano sekä tiedotuksen ja yhteistyön kehittäminen sidosryhmien kanssa

Selvityspyyntöön oli liitetty vähemmistövaltuutetulle saapuneita asiakasyhteydenottoja, joissa oli arvosteltu Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen tapaa käännytysten toimeenpanossa. Näissä yhteydenotoissa arvosteltiin poliisilaitosta muun muassa siitä, että käännyttäminen on pantu täytäntöön olosuhteisiin nähden liian pikaisesti turvaamatta käännyttävälle mahdollisuutta ottaa yhteyttä läheisiin henkilöihinsä tai avustajaan esimerkiksi valituksen tekemistä varten.

Sisäasiainministeriön ohjeessa (SM-2003-03682/Tu-41) sekä aikaisemmissa muissa ohjeissa on korostettu, että vaikka käännyttämisen ja karkottamisen toimeenpanoon on ryhdyttävä viivytyksettä, ei viranomaisen saa antaa vaikutelmaa, että täytäntöönpanoon ryhdytään keinolla millä hyvänsä tai mielivaltaisella aikataululla.

Poliisilaitos on selvityksessään vähemmistövaltuutetulle todennut, että käännytys on useimmiten käännyttävän tahdon vastainen toimenpide, ja sen toimeenpanemiseen liittyy usein voimakasta tyytymättömyyttä. Poliisi toteaa, että käännytys on hyvin harvoin yksinkertainen ja helppo virkatoimi ja siksi erityistä huomiota on kiinnitetty henkilön kohteluun kielteisen päätöksen kyseessä ollen. Poliisilaitos katsoo onnistuneensa käännyttämisten täytäntöönpanossa erinomaisesti muun muassa sillä perusteella että ”vuodesta 2001 tähän päivään ei ole yhtään tapausta, jossa poliisi olisi joutunut käyttämään voimakeinoja käännyttämisen onnistumisen takaamiseksi”.

Tampereen kihlakunnan poliisilaitos on kuitenkin ilmoittanut sisäasiainministeriölle antamassaan selvityksessä tapauksesta (4.4.2002), jolloin poliisilaitoksen toimeenpanemassa käännytyksessä sairaanhoitaja antoi käännyttävälle lääkitystä vastoin tämän tahtoa.

Poliisilaitos katsoo selvityksensä johtopäätösosassa onnistuneensa ulkomaalaisasioiden hoidossa hyvin myös siksi ”että vain kahdessa tapauksessa vuoden 2001 jälkeen on poliisimiehen ja hänen perheensä jäsenten henkeä uhattu ulkomaalaisasioiden yhteydessä”. Onnistumista ulkomaalaisasioiden hoidossa tulisi kuitenkin arvioida myös edellä kuvattua laajemmin kriteerein.

Vähemmistövaltuutetulle tulleet Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen toimeenpanemaa käännyttämistä arvostelevat yhteydenotot ovat muodostaneet poikkeuksen verrattuna muiden poliisilaitosten toiminnasta esitettyyn arvosteluun. Arvostelevia yhteydenottoja on ollut runsaasti, ne ovat sisältäneet väitteitä vakavista puutteista tai laiminlyönneistä ja niitä on tullut useilta eri toimijoilta, myös viranomaisilta.

On totta, että käännytys – ja karkottamispäätösten toimeenpano on haasteellinen virkatoimi, joka edellyttää monenlaisten ammatillisten asioiden hallintaa. Näihin kuuluvat viivytyksettömyys, mutta myös inhimillisyys ja perusoikeuksien

toteutuminen. Vähemmistövaltuutettu onkin eri yhteydessä kiinnittänyt sisäasiainministeriön huomiota siihen, että poliisin toiminnan laadukkuutta tulisi tällä alalla tukea muun muassa ohjeistusta uudistamalla ja koulutusta lisäämällä (lausunto turvapaikkaohjeluonnoksesta, 17.12.2002, 3863/65/2002 TM; ”Vähemmistövaltuutettu vaatii selvempiä ohjeita käännetyksistä”, Helsingin Sanomat 27.2.2003).

Ongelmana tässä vaiheessa on, että yhteydenotoissa kuvattujen tapahtumien paikkansa pitävyyden luotettava arviointi jälkikäteen on vähemmistövaltuutetun käytettävissä olevin keinoin vaikeaa ellei mahdotonta. Tästä huolimatta antaa toimintaa kohtaan esitetty kritiikki sinänsä Tampereen kihlakunnan poliisilaitokselle aihetta uudelleen arvioida toimintatapojaan.

Tarpeettomia jännitteitä ja väärinymmärryksiä olisi omiaan vähentämään toimintatavoista tiedottaminen turvapaikanhakijoille ja heidän avustajilleen sekä esimerkiksi turvapaikanhakijoiden vastaanotossa työskenteleville toimijoille, kuten vastaanottokeskuksille sekä terveydenhoitohenkilöstölle. Tähänhän myös sisäasiainministeriön ohje viittaa. Jos tiedottaminen ja yhteydenpito on puutteellista, syntyy viranomaisen toimista helpommin vaikutelma, ”että täytöntöönpanoon ryhdytään keinolla millä hyvänsä tai mielivaltaisella aikataululla.” Tätä voisi painokkaammin esimerkiksi ohjeistuksessa ja koulutuksessa tuoda esiin.

Tampereen kihlakunnan poliisilaitos on selvityksessään korostanut, että turvapaikanhakijoille on turvapaikkamenettelyn alkaessa ilmoitettu, että heillä on halutessaan oikeus käyttää avustajaa. Tämä mainintahan on poliisin käyttämissä Ulkomaalaisviraston lomakkeissa.

Tätä ei selvityspyynnössä tai sen liitteissä ole sinänsä kiistetty. Avustajan käyttö turvapaikkatutkinnassa sekä erityisesti vaativissa tilanteissa kuten säilöönnotossa tai käännytettäessä on myös poliisin näkökulmasta perusteltua. Näin voitaneen todennäköisesti ehkäistä niitä jälkikäteen esitettyjä väitteitä poliisin epäasiallisesta menettelystä, joihin Tampereen kihlakunnan poliisilaitos itsekin käännytysten kohdalla viittaa. Toiminnan avoimuuden kannalta olisikin suositeltavaa kirjata soveltuvalla tavalla avustajan käyttömahdollisuudesta muistuttaminen. Erityisen tärkeää olisi huolehtia siitä turvapaikkahakemusten peruuttamisen yhteydessä.

Useissa selvityspyynnön johtaneissa huomioissa ei varsinaisena asiana kuitenkaan ole ollut se, etteikö avustajan mahdollisuudesta olisi oltu tietoisia, vaan se, että käytännössä yhteydenpito avustajaan tai omaisiin ei ole toteutunut riittävällä tavalla.

Selvityspyynnön annetusta vastauksesta ja Pakolaisneuvonta ry:n lausunnosta käy selvästi ilmi myös yhteistyön ongelmat ainakin joiltakin osin Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen ja Pakolaisneuvonta ry:n työntekijöiden välillä.

Vaikka yhteistyösuhteet muodostuvatkin aina kahden osapuolen vuorovaikutuksen tuloksena, on poliisilla julkista ja vastuullista tehtävää hoitavana viranomaisena erityinen velvollisuus noudattaa virkatoimissaan poliisi- ja yleisen virkamieslainsäädännöstä ilmenevää asiallisuuden ja asianmukaisuuden vaatimusta.

Poliisilaitos on kuluvan vuoden aikana parantanut selkeästi ulkomaalaislain mukaista tiedottamistaan vähemmistövaltuutetulle. Asiakkaiden oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta olisi tärkeää, että poliisilaitos ottaisi myös toimivien yhteistyösuhteiden vahvistamisen avustajiin tavoitteekseen, kun se ilmoituksensa mukaisesti kehittää turvapaikkaprosessiaan.

4. Yhteenveto

Tampereen kihlakunnan poliisilaitos on antanut vähemmistövaltuutetun selvityspyyntöön (selvityspyynnössä esitettyjä kysymyksiä s.1) selvityksensä. Poliisilaitos on myös ilmoittanut halukkuutensa selvityksessään kehittää toimintaansa turvapaikka-asioissa edelleenkin ja on selvityksen kuluessakin jo tehnyt joitakin muutoksia. Niin kuin tässä asiakirjassa on todettu, on esimerkiksi tiedottaminen vähemmistövaltuutetulle säilöönottopäätöksistä kohentunut.

Tehty selvitys antaa aihetta myös muihin muutoksiin poliisilaitoksen toiminnassa turvapaikka-asioissa. Tässä asiakirjassa on yksittäisiä poliisilaitokselle osoitettuja suosituksia toiminnan kehittämiseksi. Ne liittyvät tiedottamiseen hakijalle avustajan käytöstä, yhteistyöhön avustajien kanssa, hakemuksen peruuttamisen kirjaamisen menettelyyn sekä tiedottamiseen asiakkaille ja muille käännytyspäätöksiä toimeenpantaessa.

Osassa kysymyksiä taas yleisemmät toimet koskevat turvapaikanhakijoiden asemaa ja turvapaikka-asioiden käsittelyä myös yleisemmin. Nämä liittyvät säilöönottojen seurannan järjestämiseen esimerkiksi ulkomaalaisrekisterin avulla, tiettyihin ohjeistuksen ja koulutuksen tarpeisiin käännytysten sekä säilöönoton toteuttamisessa ja säilöönottoyksikön alueellisen kapasiteetin laajentamiseen. Ensimmäiset näistä suosituksista on osoitettu sisäasiainministeriölle, viimeisin työministeriölle. Toimenpiteet voisivat toteutuessaan tukea paitsi kaikkien turvapaikanhakijoiden kohtelua, mutta myös Tampereen poliisilaitoksen toiminnan asianmukaisuutta turvapaikka-asioissa.

Huolimatta poliisilaitoksen antamasta osittain yksityiskohtaisestakin selvityksestä on avoimeksi jäänyt tiettyjä selvityspyynnössä esitettyjä tärkeitä kysymyksiä.

Poliisilaitokseltahan muun muassa kysyttiin, mitä syitä voi olla suurille säilöönottomäärille Tampereella ja miten selittyvät säilöönottoon yhdistyvät monet turvapaikkahakemusten ja turvapaikkavalitusten peruuttamiset. Asiallisesti ottaen poliisilaitos ei ole vastannut näihin kysymyksiin. Kolmannessa tärkeässä kysymyksessä kysyttiin perusteita ja periaatteita Tampereella tapahtuville säilöönottokäytännölle. Tässä asiakirjassa on katsottu, että poliisilaitoksen noudattama käytäntö säilöönotoissa – siltä osin kuin se on selvityksestä ilmennyt – ei ole perustunut oikeaan lain soveltamiseen. Myöskin säilöönoton jatkaminen turvapaikkatutkinnan järjestämisen käytännön sujuvuussyistä ei vastaa säilöönoton tarkoitusta. Näihin perusteisiin liittyen käytäntöä on muutettava.

Selvityspyynnössä esitettyjä tärkeitä kysymyksiä ja ylipäänsä turvapaikanhakijoiden saamaa kohtelua pyrittiin konkretisoimaan yksittäisillä tapausesimerkeillä, jotka perustuivat valtuutetulle tulleisiin yhteydenottoihin taikka valtuutetun omiin havaintoihin. Selvityksessä poliisilaitokselle tarjoutui mahdollisuus selventää ja oikoa

näihin liittyviä mahdollisia epäselvyyksiä. Joidenkin tapausten kohdalla poliisilaitos onkin todennut virkamiestensä menetelleensä virheellisesti ja ilmoittanut kiinnittäneensä siihen huomiota. Toisaalta useimmissa tapauksista on käytävissä vain kaksi – poliisin edustajan ja hakijan tai hänen avustajansa – eriävää kertomusta.

Saadun selvityksen jälkeen valtuutetulla ei ole tuntuvammin enää mahdollisuuksia omin toimin enemmän selvittää, mitä yksittäisissä tapauksissa on tapahtunut. Tästä on tehtävissä myös yleisempi sekä Tampereen kihlakunnan poliisilaitosta että yleisemminkin poliisihallintoa ja sen toiminnan valvontaa koskeva periaatteellinen kysymys.

Vastauksessa säilöönottokäytäntöjen perusteista ja periaatteista kerrotaan, että niiden käytännön määrittely ja päätöksenteko keskittyy yhteen päällystötason poliisivirkamieheen. Vastauksesta ei enemmän ilmene, miten laitoksen johto tai hallinto muutoin seuraa ja osallistuu näiden käytäntöjen tai periaatteiden taikka muidenkaan turvapaikanhakijoiden kohteluun liittyvien asioiden seurantaan.

Hallinnon jälkikäteisvalvonta voi jäädä puolitiehen sen vuoksi, että toisen osapuolen tavoittaminen tai kuuleminen on vaikeaa ellei mahdotonta. Toinen osapuoli on voinut poistua tai tullut poistetuksi maasta. Asiakas voi olla myös tietämätön oikeuksistaan ja hallinnon oikeista toimintatavoista. Joissakin tapauksissa asiakkaan maasta poistaminen voi olla juuri sen hallintotoimijan käsissä, johon asiakkaan kritiikki kohdistuisi. Sama toimija on lisäksi voinut vastaanottaa turvapaikkahakemuksen, valmistellut tai tehnyt ensi vaiheessa säilöönottopäätöksen, jatkanut säilöönottoasian hoitoa, tiedottanut hakijalle hänen oikeuksistaan, puhutellut hakijan, tutkinut hakemuksen, vastannut yhteystyöstä avustajiin sekä vastaanottanut hakemuksen peruutuksen.

Kuinka näissä olosuhteissa voidaan luotettavasti selvittää sellaisten poliisin toiminnan epäasianmukaisuutta koskevien väitteiden todenperäisyys, jotka kohdistuvat ulkomaalaisasioissa nimenomaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisille alueille? Kuinka poliisilaitokset itse, lääninhallitus ja sisäasiainministeriö sekä laillisuusvalvojat voivat luotettavasti selvittää, mitä tällaisessa asiassa on pidettävä totena?

Selvitettäessä asiaa mahdollisissa väitetapauksissa vastaukset ovat usein kirjallisia ja – niin kuin tässä tapauksessa – usein samoissa asioissa toimivien itsensä laatimia. Turvapaikanhakijoita koskeviin kysymyksiin liittyy myös salassapitosäännöksiä, jotka estävät ulkopuolisten tahojen kontrollia.

Asetelma, jossa kielitaidoton ja suomalaista viranomaisjärjestelmää tuntematon ja mahdollisesti siihen epäluuloisesti tai väärin odotuksin suhtautuva turvapaikanhakija kohtaa tehokkuuspaineissa toimivan ja kuormittuneen viranomaisen ei ole riskitön. Tilaa väärinkäsityksille tai epäasianmukaiselle hallinnolliselle itsenäisyydelle on. Jos tähän sisältyy vielä mahdollisuus rajoittaa tuntuvasti hakijoiden perusoikeuksia ja näihin keinoihin paljon turvaudutaan ilman todellista ja uskottavaa seurantaa, on tilanne erittäin pulmallinen.

Näissä olosuhteissa perusoikeuksien näkökulmasta ongelmallisen toimintakulttuurin syntyminen on liian helppoa. On tähdennettävä, että vaikka hyvät menettelytavat

tukevat toiminnan asianmukaisuutta, eivät mitkään muodollisuudet voi sitä taata, jos toimintakulttuuri itsessään on vinoutunut.

Selvityspyynnön taustalla oli tätä koskeva Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen turvapaikkatutkintaa koskeva huoli. Vähemmistövaltuutetun tietoon oli tullut jo varsin paljon yksittäisiä kysymyksiä herättäviä asioita:

- huomattavan paljon säilöönottoja ja pakkokeinoja,
- pitkäkestoisia säilöönottoja poliisin tiloihin,
- paljon turvapaikkahakemusten peruutuksia, erityisesti säilössä tapahtuneena,
- hakemusten peruuttamista koskevien merkintöjen ohjeidenvastaisuutta,
- puutteita tiedottamisessa muille viranomaisille,
- ongelmia yhteistyössä oikeusavustajien kanssa,
- asiakkailta väitteitä painostuksesta,
- muilta viranomaisilta huolestuneita viestejä; sekä
- epäasiallista kielenkäyttöä ja kirjauksia turvapaikka-asian tutkinnassa.

Onkin esitettävä kysymys siitä, mitä erityisesti hallinnon omin, mutta myös muiden toimijoiden – kuten laillisuusvalvojien – toimenpitein voitaisiin valvonnan uskottavuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi tehdä. Tällä hetkellä järjestelmään sisältyy ulkomaalaisten aseman oikeuksien kannalta puutteita, joita Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen toimintaa turvapaikanhakijoiden tutkintaa selvitettäessä on tullut esille.

Toimivan järjestelmän puuttuminen epäasianmukaista kohtelua koskevien väitteiden uskottavaksi tutkimiseksi on myös poliisin näkökulmasta pulmallista. Näiden kysymysten seurannan järjestäminen olisi siten myös poliisihallinnon nauttiman yleisen luotettavuuden ja hallinnon laadukkuuden näkökulmasta suotavaa.

Vähemmistövaltuutettu

Mikko Puumalainen

Ylitarkastaja

Rainer Hiltunen

Tiedoksi: Eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, työministeriö
Liite: Pakolaisneuvonta ry:n lausunto 13.2.2004