

5.6.2002

1851/4/00

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Esittelijä Jari Pirjola

LAINVOIMAISEN KÄÄNNYTYSPÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

1 KANTELU

Arvostelette Pakistanin kansalaisen A:n asiamiehenä eduskunnan oikeusasiamiehelle 17.8.2000 osoittamassanne kantelukirjoituksessa Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä A:n 11.8.2000 tapahtunutta käännättämistä koskevassa asiassa.

Pyydätte oikeusasiamiestä selvittämään, toimiko Helsingin poliisilaitos lainmukaisesti pannes-
saan A:n käännetyispäätöksen täytäntöön siitä huolimatta, että päämiehenne oli tehnyt uuden turva-
paikkahakemuksen ennen kuin hän oli saanut korkeimman hallinto-oikeuden kielteisen päätöksen
lain mukaisessa järjestyksessä tiedoksi.

Kysytte, toimiko poliisi oikein pannes-
saan A:n käännetyispäätöksen täytäntöön, vaikka A oli kirjoit-
tanut uuteen turvapaikkahakemukseensa toimittavansa poliisille myöhemmin hänen turvapaikkaha-
kemukseensa liittyvää aineistoa.

Paheksutte kantelukirjoituksessanne sitä, että poliisi aikaisti A:n maasta poistamista, mutta ei
ilmoittanut muuttuneesta aikataulusta A:lle tai Teille.

Pyydätte oikeusasiamiestä selvittämään, toimivatko A:n Pakistaniin saattaneet poliisimiehet vir-
kavelvollisuuksien mukaisesti luovuttaessaan Pakistanin viranomaisille A:han liittyviä asiakirjoja.
Kerrotte, että A ei ollut asiakirjojen sisällöstä tietoinen.

Kerrotte lisäksi, että A haki 10.8.2000 ennen käännättämistään poliisin saattamana osan tavarois-
taan Helsingin vastaanottokeskuksesta. Ihmettelette, miksi hän ei saanut ottaa mukaansa kaikkea
omaisuuttaan.

2 SELVITYS

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

A tuli Suomeen 25.5.1997 ja haki turvapaikkaa 29.5.1997. Ulkomaalaisvirasto hylkäsi hänen tur-
vapaikkahakemuksensa 10.3. 1999 ja päätti käännättää hänet takaisin Pakistaniin.

Helsingin hallinto-oikeus puolestaan hylkäsi 3.2.2000 Ulkomaalaisviraston päätöksestä tehdyn valituksen. Korkein hallinto-oikeus ei 9.8.2000 tekemällään ratkaisulla myöntänyt valituslupaa Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen.

Saatuana 9.8.2000 tietää korkeimman hallinto-oikeuden kielteisestä päätöksestä A jätti samana päivänä Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle uuden turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen. A otettiin samassa yhteydessä säilöön. Kertomanne mukaan päämiehellenne ilmoitettiin tuolloin, että hänet tulnaisiin käännyttämään Pakistaniin perjantaina 11.8.2000 klo 17.

Tapasitte A:n Pasilan poliisivankilassa 10.8.2000. Kerrotte saaneenne samana iltana uutta lisäaineistoa MQM-puolueen aktiivien kohtelusta Pakistanissa.

Toimititte seuraavana aamuna eli 11.8.2000 klo 8.35 saamianne lisätietoja Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle. Soittaessanne myöhemmin samana päivänä poliisilaitokselle kuulitte, että A oli aikaisemmasta käännytysaikataulusta poiketen käännytetty Pakistaniin jo saman päivän aamuna 11.8.2000 klo 8.00.

Kaksi suomalaista poliisia saattoi A:n Karachiin ja hänet luovutettiin Pakistanin viranomaisille.

Kerrotte lisäkirjeessänne, että päämiehenne joutui Pakistanissa kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi.

3.2

Oikeusohjeet

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

Ulkomaalaislain 1 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalaislakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Ulkomaalaislain 31 §:n mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella silloin, kun häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi sinne palata.

Ulkomaalaislain 38 §:n mukaan ulkomaalainen on käännytettävä niin pian kuin on voitu selvittää, että hänen maahantuloaan tai maassa oleskeluaan ei voida sallia. Käännyttämistä harkittaessa on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Ketään ei saa kuitenkaan käännyttää alueelle, jolla hän voi joutua lain 30 tai 31 §:ssä tarkoitetun kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Heinäkuussa 2000 voimaan astuneen ulkomaalaislain 34 c §:n mukaan Ulkomaalaisvirasto voi hylätä turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen sekä päättää samalla käännyttämisestä, jos ulko-

maalainen, joka edelleen oleskelee Suomessa, tekee uuden hakemuksen sen jälkeen, kun hän on Ulkomaalaisvirastolta tai hallintotuomioistuimelta saanut kielteisen päätöksen aikaisempaan hakemukseensa, ja uusi hakemus ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Uuden hakemuksen tekeminen ei lykkää aikaisemman käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa.

3.3

Kannanotto

a) Käännytyispäätöksen tiedoksianto

Katsotte kantelussanne, että poliisilla ei olisi ollut toimivaltaa käännyttää A:ta, koska hän oli hakenut uudelleen turvapaikkaa ennen kuin hän oli "saanut tiedon" korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä. Kuten Helsingin kihlakunnan poliisilaitos toteaa lausunnossaan, korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä ei lähetetä tiedoksi annettavaksi poliisille, vaan valittaja saa tiedon suoraan korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Korkeimman hallinto-oikeuden käännytyispäätösten tiedoksiannosta ei ole olemassa erityissäännöksiä. Asiakirjoista käy ilmi, että A:n päätös toimitettiin telekopiolahteyksenä kantelijan asiamiehen B:n lakiasiantuimistoon 9.8.2000 kello 9.14. Asiassa ei tältä osin ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä.

b) A:n käännytyksen täytäntöönpanon lainmukaisuus

A:n käännyttäminen perustui Helsingin hallinto-oikeuden 3.2.2000 tekemään päätökseen, johon korkein hallinto-oikeus ei ollut myöntänyt valituslupaa. Ulkomaalaislain 34 c §:n mukaan uuden turvapaikkahakemuksen tekeminen ei lykkää aikaisemman käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa. Lain esitöiden (HE 15/2000) mukaan "ei myöskään tarvitsisi tehdä uutta käännyttämispäätöstä, jos on jo olemassa lainvoimainen päätös".

Ulkomaalaislakiin lisättiin 34 c §, koska haluttiin muuttaa aikaisempaa käytäntöä, jonka mukaan uusi turvapaikkahakemus esti aikaisemman lainvoimaisen käännytyispäätöksen täytäntöönpanon. Pykälän tavoitteena oli estää se, että toistuvilla turvapaikkahakemuksilla pitkitetään maassa oleskelua ilman todellisia perusteita jäädä maahan.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos toteaa selvityksessään käännytyksen täytäntöönpanon osalta seuraavan. "Käytännössä poliisi joutuu arvioimaan uuden hakemuksen tueksi tuodut seikat uuden lainsäädännön puitteissa ja milloin syytä on, pidättäytyä käännytyksen täytäntöönpanosta, kunnes asia on ratkaistu. Uudessa turvapaikkahakemuksessa ei selvityksen mukaan ollut esitetty "sellaisia ulkomaalaislain 34 c §:ssä mainittuja uusia perusteita turvapaikan tai oleskeluluvan saamiseksi, jotka lykkäisivät aikaisemman käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon." Komisarior --- toteaa omassa selvityksessään, että "tutustuttuani (kantelijan asiamiehen B:n) faksiin sekä aiemmin tekemään kirjalliseen turvapaikkapyyntöön totesin, että näissä tuodaan esiin samoja asioita, jotka ovat olleet tiedossa jo aiempia turvapaikkahakemuksia käsiteltäessä."

Saadun selvityksen mukaan myös Ulkomaalaisvirasto oli nyt kyseessä olevassa tapauksessa ilmoittanut poliisille, että sen ei tarvinnut lykätä A:n lainvoimaisen käännytyispäätöksen täytäntöönpanoa A:n uusintahakemuksen vuoksi.

Omana kannanottonani esitän käännetyksen täytäntöönpanon laillisuuden osalta seuraavan.

Ulkomaalaislain 34 c §:n tulkintaan ja uuden turvapaikkahakemuksen ratkaisemiseen liittyy eräitä tulkinta- ja oikeusturvaongelmia, joihin ulkomaalaislain kokonaisuudistusta pohtinut työryhmä on mietinnössään (12/ 2001) kiinnittänyt huomiota. Mietinnössä (s.151, 263) todetaan mm. seuraavaa.

"Tulkintaongelmia on aiheuttanut, mitä tarkoitetaan 34 c §:n viimeisellä lauseella. Lain sanamuoto viittaa siihen, että aikaisempi käännetyispäätös voitaisiin panna täytäntöön ennen kuin Ulkomaalaisvirasto on ratkaisut vireillä olevan toisen turvapaikkahakemuksen. Toisen tulkinnan mukaan toisen turvapaikkahakemuksen vireille tulon jälkeen täytäntöönpano olisi mahdollista vasta Ulkomaalaisviraston hylättyä toisen turvapaikkahakemuksen. Lain 1 momentin alussa puhutaan käännetyispäätöksen tekemisestä, mikä näyttäisi antavan jälkimmäisen tulkintamahdollisuuden. Toisaalta jos tarkoitus on ollut, että ennen Ulkomaalaisviraston päätöstä poliisi voisi panna täytäntöön aikaisemman käännetyispäätöksen, voi kysyä, miksi tehdään uusi käännetyispäätös ulkomaalaisesta, joka ei ole enää maassa."

"On esitetty, että turvapaikanhakijan poistaminen maasta ennen ensimmäisen asteen päätöksentekoa on kyseenalainen sen yleisesti hyväksytyin periaatteen kanssa, että turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi keskushallinnon asiantuntijaviranomainen. Voidaan kysyä, missä määrin paikallispoliisi pystyy ottamaan kantaa siihen, onko uudistetussa hakemuksessa esitetty uusia asian kannalta vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, kun tämä edellyttää vertaamista aikaisemman hakemuksen yhteydessä esitettyyn aineistoon."

Lainsäädännön tulkinnallisuuden vuoksi poliisin ei voida nähdäkseni katsoa menetelleen lainvastaisesti, kun se pani täytäntöön A:n lainvoimaisen käännetyispäätöksen.

Puheena olevassa asiassa ei ole ilmennyt myöskään aihetta epäillä, että poliisin olisi käännetyksajankohtana käytettävissä olevien tietojen perusteella tullut omassa harkinnassaan päätyä keskeyttämään A:n lainvoimaisen käännetyispäätöksen täytäntöönpano, vaikka A oli tehnyt uuden turvapaikkahakemuksen. Saadusta selvityksestä käy ilmi, että poliisille toimitetussa uudessa selvityksessä ei tuotu esiin sellaisia tietoja, jotka eivät olleet viranomaisten tiedossa jo aikaisemmin ja että poliisi oli saanut Ulkomaalaisvirastosta täytäntöönpanon jatkamista puoltavia tietoja.

On myös selvää, ettei käännetyispäätöksen täytäntöönpanijalla ole enää aktiivista selonottovelvollisuutta käännetyttävän kotimaan olosuhteista, jollei tähän käännetyispäätöksen jälkeen ole ilmennyt erityisiä syitä.

Totean kuitenkin, että uuden turvapaikkahakemuksen jättänyt turvapaikanhakija voitaisiin ulkomaalaislain kokonaisuudistusta pohtineen työryhmän mietinnön mukaan käännetyttää maasta vasta Ulkomaalaisviraston uuteen turvapaikkahakemukseen tekemän päätöksen jälkeen. Pidän tätä esitystä kannatettavana. Mietinnön mukaan " *nykykäytäntö uusintahakemusten osalta selvenisi siltä osin, että säännös edellyttää, että uusintahakemuksen jälkeen tehdyn hylkäävän turvapaikkapäätöksen yhteydessä tehtäisiin aina myös käännetyispäätös. Tämä on oikeusvarmuuden ja selkeyden vuoksi tärkeä muutos, josta ei aiheudu lisää kustannuksia tai muutoksia. Muutos edistäisi*

lain yhtenäistä soveltamista näissä tilanteissa."

c) A:n käännetyisaikataulun muuttuminen

Viitaten poliisilta saatuun A:n lentomatkan järjestämistä koskevaan selvitykseen, katson, että asiassa ei ole tullut esiin aihetta epäillä lainvastaista menettelyä.

Kiinnitän kuitenkin Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ulkomaalaisyksikön huomiota siihen, että hyvään hallintoon kuuluu se, että muuttuneista käännetyisaikatauluista pyritään ilmoittamaan käännetyistä tai heidän avustajilleen riittävän hyvissä ajoin ennen käännetyistä. Jollei tämä ole käännetyisaikataulun muuttuessa muuten mahdollista, on käännetyistä oikeusturvan kannalta parempi siirtää käännetyistä myöhäisemmäksi kuin aikaistaa sitä.

d) Asiakirjojen luovuttaminen Pakistanin viranomaisille

Saadun selvityksen mukaan Pakistanin viranomaisille ei luovutettu Karachissa mitään muita tietoja kuin lentoyhtiölle toimitettava riskimatrustajailmoitus. A:n kielteisestä turvapaikkahakemuksesta tai poliittisesta taustasta ei luovutuksen yhteydessä kerrottu A:n vastaanottaneille viranomaisille.

Asiassa ei ole tullut esiin lainvastaista menettelyä.

f) Tavaroiden noutaminen vastaanottokeskuksesta

Saadusta selvityksestä käy ilmi, että A oli saanut ottaa kotimatustalleen mukaansa hänelle tärkeän omaisuutensa. Selvityksen mukaan hän oli itse tarkastanut ja hyväksynyt mukaan lähtevien säkkien sisällön.

Asiassa ei tältäkkään osin ole tullut esiin lainvastaista menettelyä.

g) A:n kohtelu palauttamisen jälkeen

Olette toimittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle aineistoa, jonka mukaan päämiestänne olisi kidutettu palauttamisen jälkeen Pakistanissa. Eduskunnan oikeusasiamies ei voi toimivaltansa puitteissa selvittää Suomesta palatuettavien ulkomaalaisten kohtelua heidän kotimaassaan. Pidän sinänsä perustuslain 9 §:n 4 momentissa turvaton palauttamiskiellon kunnioittamisen kannalta tärkeänä, että viranomaiset pyrkivät mahdollisuuksien mukaan seuraamaan kotimaahan palautettavien turvapaikanhakijoiden kohtelua heidän palauttamisensa jälkeen.

Yhteenveto ja toimenpiteet

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella katson, että Helsingin poliisilaitoksen ei voida katsoa menetelleen kantelussa tarkoitettulla tavalla lainvastaisesti pannessaan A:n lainvoimaisen käännetyispäätöksen täytäntöön, vaikka päämiehenne oli jättänyt uuden turvapaikkahakemuksen.

Ulkomaalaislain 34 c §:n tulkintaan ja uuden turvapaikkahakemuksen ratkaisemiseen liittyy kuitenkin eräitä oikeusturvaongelmia, joihin ulkomaalaislain kokonaisuudistusta pohtinut työryhmä on

mietinnössään (12/ 2001) kiinnittänyt huomiota.

Asiassa ei mielestäni ole voitu osoittaa, että lainvoimaisen käännyspäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä olisi tullut esiin sellaista uutta tietoa, jonka perusteella Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen olisi oman vastuunsa perusteella tullut keskeyttää A:n lainvoimaisen käännyspäätöksen täytäntöönpano.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella katson, että asiassa ei ole muutoinkaan menetelty kantelussa tarkoitetulla tavalla lainvastaisesti.

Kiinnitän kuitenkin vastaisen varalle Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ulkomaalaisyksikön huomiota siihen, että hyvään hallintoon kuuluu se, että muuttuneista käännysaikatauluista ilmoitetaan käännytettäville tai heidän avustajilleen riittävän hyvissä ajoin ennen käännytystä. Jollei tämä ole käännysaikataulun muuttuessa muuten mahdollista, on käännytettävän oikeusturvan kannalta parempi siirtää käännytystä myöhäisemmäksi kuin aikaistaa sitä. Lähetän vastaukseni tiedoksi myös sisäasiainministeriön poliisiosastolle ja ulkomaalaisosastolle.

Asia ei anna minulle aihetta enempään.

Kirjoituksenne liitteet palautetaan ohessa.