

28.10.2005

380/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola

TURVAPAIKANHAKIJAA KOSKEVIEN TIETOJEN SALASSAPITO

1 KANTELU

Pyysitte kirjeessänne eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan perheenne käännättämistä Venäjälle. Kerrotte, että Teidät palautettiin turvapaikanhakijoita koskevan vastuunmäärittämisasetuksen perusteella Saksasta Suomeen hakemaan turvapaikkaa. Suomessa Ulkomaalaisvirasto hylkäsi turvapaikkahakemuksenne ilmeisen perusteettomana 5.8.2003. Teidät käännytettiin Venäjälle 9.4.2004.

Kirjoituksenne johdosta hankittiin alustavia tietoja liikkuvan poliisin lentoaseman yksiköltä. Saaduista tiedoista kävi ilmi, että liikkuvan poliisin lentoaseman yksikön toimesta perhettänne käytettiin Venäjän konsulaatissa kotimatkatodistusten anomista varten. Ilmoitukseen oli lisäksi kirjattu, että "7.4.2004 yk. A soitti konsulaattiin varakonsuli B:lle ja ilmoitti C:n (kantelija) odottaneen säilössä ja perheen vastaanottokeskuksessa jo 3 kuukautta vastausta." Edellinen apulaisoikeus-asiamies Ilkka Rautio päätti omana aloitteenaan selvittää kyseessä olevaa asiaa vielä siltä osin kuin kysymys on 1) turvapaikanhakijan viemisestä oman maansa edustustoon ja 2) A:n edellä mainitusta ilmoituksesta, jonka mukaan C on säilössä ja hänen perheensä vastaanottokeskuksessa.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 24 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta.

Sisäasiainministeriön ohjeen (19.12.2003, SM-2003-03682/Tu-41) mukaan (kohta 5.6) "Poliisi voi ottaa suoraan yhteyden vieraan valtion Suomessa olevaan

tai tänne akkreditoituun edustustoon passin tai kotimatkatodistuksen hankkimiseksi käännytettävälle tai karkotettavalle ulkomaalaiselle. Yhteydenotto voi tapahtua vastaavasti, kun kyse on viisumin hankkimisesta ulkomaalaisen saattamatkaa varten poliisimiehelle tai muulle passintarkastajalle. Myös muun vieraan valtion edustustoon voi olla välttämätöntä ottaa yhteyttä esimerkiksi viisumin hankkimiseksi ulkomaalaiselle tai häntä saattavalle viranomaiselle."

"Harkittaessa yhteyden ottamista vieraan valtion edustustoon, on otettava huomioon, että turvapaikan hakemiseen liittyvät kaikki asiat ovat salassa pidettäviä eivätkä saa näin ollen missään tapauksessa paljastua."

3.2

Saadun selvityksen sisältöä

Sisäasiainministeriön poliisiosasto

Sisäasiainministeriön poliisiosaston toimintayksikkö toteaa lausunnossaan muun muassa, että *"Suomen lainsäädäntö ei kiellä poliisia ottamasta yhteyttä vieraan valtion edustustoon matkustusasiakirjan hankkimiseksi käännytettävälle viranomaiselle. Toisaalta poliisiosasto toteaa, ettei poliisilla ole toimivaltaa pakkokeinoin viedä käännytettävää ulkomaalaista tämän kotimaan edustuston alueelle. Oikeudellisesti tarkasteltuna poliisin suorittamasta käännytettävän käyttämisestä tämän oman maansa edustustossa on kyse poliisiosaston käsityksen mukaan lähinnä siitä, että poliisi kuljettaa käännytettävän tämän maansa edustuston läheisyyteen tai edustuston alueelle kuitenkin niin, että viimekädessä käännytettävän menon edustustonsa alueelle on perustuttava vapaaehtoisuuteen, koska poliisilla ei ole toimivaltaa edustuston alueella. Näin toimimalla poliisi edistää käännytettävän täytäntöönpanoa ulkomaalaislain 151 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.*

Poliisiosaston käsityksen mukaan D:tä ja E:tä ei 7.4.2004 voitu enää pitää turvapaikanhakijoina, vaan käännytettävänä, jolloin heidän olinpaikkatietonsa salassa pidettävyyttä (Viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetyn lain (621/1999) 6 luvun 24 §:n 1 momentin 24-kohta) 24-kohdan nojalla voidaan pitää jonkin määrin tulkinnanvaraisena."

"Sen sijaan edellä mainitun lain 28-kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy. Po. tutkintailmoituksen D:tä ja E:tä koskevissa KIP (kiinniottamisenkirjaaminen) -pöytäkirjoissa on mainittu "Siirretty Helsingin VOK"

"Sisäasiainministeriön poliisiosasto katsoo, että tieto D:n ja E:n siirtämisestä Helsingin vastaanottokeskukseen on ollut tässä tapauksessa edellä mainitun lainkohdan nojalla salassa pidettävä, koska he ovat vapautensa menettäneitä henkilöitä eikä tiedon antamiseen ole poliisiosaston käsityksen mukaan voinut olla perusteltua syytä."

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisi

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos toteaa selvityksessään muun muassa, että "mikäli ulkomaalaisella ei ole matkustusasiakirjaa ja maasta poistamisen kohdevaltio sitä edellyttää, ryhtyy poliisi toimenpiteisiin matkustusasiakirjan hankkimiseksi. Lähes kaikki EU:n ulkopuoliset valtiot edellyttävät yhteydenottoa ko. maan edustustoon kotimatkatodistuksen myöntämiseksi. Lisäksi eräät valtiot kuten Venäjä, Kiina, Turkki ja Intia vaativat, että ennen kotimatkatodistuksen myöntämistä, todistuksen saaja tekee hakemuksen henkilökohtaisesti tai käy edustustossa jotta ko. valtion viranomaiset voivat todeta henkilön olevan asianomaisen valtion kansalainen."

"Poliisi ei missään vaiheessa kerro, että kotimatkatodistuksen hakija olisi ollut Suomessa turvapaikanhakijana. Mikäli asiaa poliisilta tiedustellaan, toteaa poliisi ettei henkilöllä ole viisumia tai oleskelulupaa ja että maassa oleskelu edellyttäisi näiden lisäksi voimassa olevan matkustusasiakirjan. Poliisin tehtävänä on poistaa henkilö maasta ja Schengen-alueelta, koska hän ei täytä maassa oleskelun edellytyksiä. Poliisi huomioi turvapaikanhakijan kanssa asioidessaan, mitä velvoitteita muun muassa laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta asettaa turvapaikka-asian salassapidon suhteen. Poliisi ei pysty seuraamaan maasta poistettavan ulkomaalaisen ja edustuston virkailijoiden välistä keskustelua. On mahdollista, että edustuston virkailijat pyrkivät selvittämään minkä vuoksi ulkomaalainen oleskelee Suomessa ja missä hänen matkustusasiakirjansa on. Poliisin tietoon ei ole tullut sellaisia tapauksia, joissa maasta poistettu ulkomaalainen olisi palautuksen jälkeen joutunut ongelmiin maansa viranomaisten kanssa koska on hakenut turvapaikkaa Suomesta. (---) Jos ulkomaalaiselle ei saada hankittua kotimaahansa palautukseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, jää ulkomaalainen Suomeen."

"Lainsäädännössä ei ole kielletty käyttämästä henkilöä oman maansa edustustossa ja edustustossa käyttämisestä ei ole laadittu erillistä ohjeistoa. Turvapaikanhakijoihin liittyvissä toimissaan poliisi mieltää asian käsittelyn asettamat erityisvaatimukset muun muassa asiakirjojen ja asian salassapidon suhteen. Poliisi ilmoittaa maasta poistettavalle ulkomaalaiselle aina etukäteen, että häntä tullaan käyttämään tarvittaessa oman maansa edustustossa kotimatka-asiakirjan järjestämiseksi. Ulkomaalaisella on näin ollen tarvittaessa myös itsenäisesti mahdollisuus hankkia matkustusasiakirja."

YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) Tukholman toimistosta saadun tiedon mukaan turvapaikanhakijoita ei vastoin tahtoa tulisi viedä oman maansa edustustoon matkustusasiakirjojen saamista varten. Yhteydenoton oman maansa edustustoon tulee näissä tapauksissa aina perustua vapaaehtoisuuteen. Erityistä varovaisuutta on noudatettava niissä tapauksissa, joissa turvapaikanhakijan kotimaan ihmisoikeustilanne on huono. Edustuston henkilökunnalle ei tule missään tapauksessa kertoa henkilön anoneen turvapaikkaa. UNHCR:n edustajan mielestä olisi vältettävä myös sellaisia tilanteita, joissa edustuston henkilökunta saa kyselemällä selville henkilön olevan maassa turvapaikanhakija.

A:n selitys

A toteaa kirjanneensa poliisin ilmoitusjärjestelmään seuraavaa: yk. A soitti konsulaattiin varakonsuli B:lle ja ilmoitti C:n odottaneen säilössä ja perheen vastaanottokeskuksessa jo 3 kk vastausta. Selityksen mukaan *"kirjoitukseni on valitettavasti virheellinen. Kunniani ja omantuntoni kautta voin ilmoittaa, että en ole varakonsuli B:lle enkä kenellekään muulle vieraan valtion edustajalle kertonut henkilöiden sijoituspaikkaa esim. vastaanottokeskusta. Näin vain ei tehdä. Varakonsuli B:lle olen tuolloin vakuuttavasti ilmoittanut, että C on perheineen odottanut vastaustanne jo 3 kuukautta. Keskustelumme käytiin englanniksi, sillä B ei puhunut suomea. Ilmoitukseen kirjaamani tieto henkilöiden sijoituspaikasta olen tarkoittanut vain tiedoksi muille esitutkintaviranomaisille, ei vieraan valtion edustajille."*

A pahoitteli, että "hän on epätarkalla ja virheellisellä kirjaamisella aiheuttanut muille asiaa selvittäville taholle turhaa vaivaa ja epäluuloa."

3.3

Kannanotto

3.3.1

Perheenne käännettäminen Venäjälle

Mitä ensinnäkin tulee perheenne käännettämiseen Venäjälle, niin saadun tiedon mukaan käännettäminen perustui Ulkomaalaisviraston 5.8.2003 tekemään täytäntöönpanokelpoiseen päätökseen. Katson, että Ulkomaalaisvirasto on ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla.

Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomainen käyttää harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin. Oikeusasiamies ei voi myöskään muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuinten ratkaisuja.

3.3.2

Turvapaikanhakijan käyttäminen oman maansa edustustossa

Suomessa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen henkilön kansainvälisen suojelun tarve selvitetään ulkomaalaislain mukaisessa turvapaikkaprosessissa. Jos turvapaikanhakija on saanut kielteisen päätöksen hakemukseensa, voidaan turvapaikanhakija pääsääntöisesti palauttaa kotimaahansa. Turvapaikkaa

koskevat tiedot ovat lain mukaan pääsääntöisesti salassa pidettäviä tietoja. Salassapidon tarkoituksena on lähinnä suojata turvapaikanhakijan turvallisuutta. Turvapaikanhakija on henkilö, joka voi esittää vakavaakin arvostelua oman maansa viranomaisia kohtaan. Tästä syystä on perusteltua, että turvapaikanhakuun liittyviä tietoja ei saateta esimerkiksi turvapaikanhakijan kotimaan edustuston tietoon.

Turvapaikkahakemukseen tehty kielteinen ratkaisu ei poista turvapaikka-asioihin liittyvää salassapitovelvollisuutta. Turvapaikanhakija ei kielteisenkään päätöksen jälkeen muutu "käännyttäväksi". Pidän tästä syystä virheellisenä sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnossa esittämää tulkintamahdollisuutta, jonka mukaan D:tä ja E:tä ei 7.4.2004 voitu enää pitää salassapitosäännösten kannalta turvapaikanhakijoina vaan "käännyttävänä".

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jatkossa: julkisuuslain) 24 §:n 24-kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, ellei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta. Kielteisen turvapakkaratkaisun saaminen ei siirrä turvapaikanhakijaa julkisuuslain 24 §:n 24-kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Kotimaahan käännytettävän turvapaikanhakijan kohdalla viranomaisilla voinee vain poikkeustapauksissa olla sellaista varmuutta tiedon antamisen turvallisuudesta, joka kumoaisi salassapito-olettaman. Nyt kyseessä olevan vahinkoedellytyslausekkeen erityispiirteisiin kuuluu lisäksi se, että sen soveltaminen arvioidaan kussakin konkreettisesti tilanteessa erikseen. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaminen ei vielä tee ilmeiseksi sitä, että tiedon antaminen ei vaarantaisi turvapaikanhakijan tai hänen läheistensä turvallisuutta.

Todettakoon poliisiosaston lausunnon johdosta vielä se, että turvapaikanhakijan tietojen salassapitoa tulee arvioida 24-kohdan mukaan siitä riippumatta, onko turvapaikanhakija suljetussa säilöönottokeskuksessa vai tavallisessa ei-suljetussa turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksessa.

Maasta poistamiseen liittyvät valmistelutoimet ja käännettäminen on suoritettava niin, että salassapitovelvollisuutta ei rikota. Jo pelkkä turvapaikan hakeminen voidaan joidenkin valtioiden taholta kokea teoksi, josta kotimaassa voi turvapaikanhakijalle aiheutua ikäviä seuraamuksia. Poliisin tehtävänä on tästä syystä toimia niin, että käännettämisestä tai sen valmistelusta ei synny maasta poistettavalle tai hänen perheelleen ylimääräisiä turvallisuusongelmia.

Kuten poliisiosaston lausunnossa todetaan, perustuu turvapaikanhakijan käyttäminen oman maansa edustustossa vapaaehtoisuuteen, koska Suomen poliisilla ei ole toimivaltaa edustuston alueella. Poliisilla ei myöskään ole mahdollisuutta pakkokeinoja käyttäen viedä poliisia edustuston alueelle. Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisin selvityksen mukaan ulkomaalaista voidaan tarvittaessa "käyttää" oman maansa edustustossa kotimatka-asiakirjan järjestämiseksi. Selvityksen mukaan henkilökohtaista

vierailua edustustossa voivat vaatia esimerkiksi sellaiset valtiot kuin Venäjä, Kiina tai Turkki.

Ulkomaalaisen mahdollinen käyttäminen oman maansa edustustossa herättää kysymyksen siitä, onko ulkomaalaisella käytännössä mahdollisuus kieltäytyä menemästä oman maansa edustustoon ja kuinka vierailun vapaaehtoisuus varmistetaan. Ei liene poissuljettua, että kun ulkomaalaista lähdetään poliisin toimesta käyttämään oman maansa edustustoon hakemaan kotimatkatodistusta, voi ulkomaalainen kokea olevansa velvollinen, jopa "pakotettu" myös menemään maansa edustustoon.

Tilanne on mielestäni jossain määrin ongelmallinen, sillä toisaalta henkilökohtaisen vierailun edustustoon on perustuttava vapaaehtoisuuteen, mutta toisaalta aktiivisen suostumuksen pyytäminen voisi johtaa taas järjestelmän hyväksikäyttöön. Tilanne asettaa poliisin toiminnalle näissä tilanteissa erityisiä vaatimuksia, jotta kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden tai heidän perheenjäsentensä turvallisuutta ei vaaranneta. Erityistä painoa tulee käsitykseni mukaan antaa turvapaikanhakijan omalle käsitykselle vierailun turvallisuudesta. Turvapaikanhakijan voidaan olettaa itse kykenevän parhaiten arvioimaan, kuinka suuri riski yhteydenotto omaan edustustoon on. Henkilökohtaista vierailua edustustoon ei tule järjestää ainakaan niissä tilanteissa, joissa ulkomaalainen sitä vastustaa. Erityistä varovaisuutta tulee noudattaa niissä tilanteissa, joissa turvapaikanhakijan kotimaan ihmisoikeustilanne on heikko. Toisaalta turvapaikanhakijan passiivisuuskaan ei poista viranomaiselta velvollisuutta pidättäytyä käyttämästä ulkomaalaista edustustossa, jos on mahdollista, että yhteydenotosta aiheutuu vaaraa turvapaikanhakijalle tai hänen perheelleen.

Sisäasiainministeriön käännyttämisen ja maasta karkottamisen täytäntöönpanosta annetussa ohjeessa (19.12.2003, SM-2003-03682/Tu 41) ei oteta kantaa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen henkilön käyttämisestä oman maansa edustustossa. Sisäasiainministeriön tulisi mielestäni harkita ohjeistuksen täydentämistä tältä osin.

Nyt kyseessä olevassa tapauksessa perhettänne käytettiin tutkintailmoituksen mukaan 17.1.2004 Venäjän Helsingin konsulaatissa kotimatkatodistusten anomista varten. Asiakirjoista ei selviä, kuinka Te itse suhtauduite mainittuun vierailuun. Kantelukirjoituksestanne tai asiaan liittyvistä asiakirjoista ei kuitenkaan käy ilmi sellaista, jonka mukaan olisitte pitänyt käyntiä konsulaatissa turvallisuutenne kannalta ongelmallisena tai että se ei olisi perustunut vapaaehtoisuutenne.

Siltä osin kuin asiassanne on kysymys käyttämisestänne Venäjän konsulaatissa, ei asiassa ole tullut esiin oikeusasiamiehen enempiä toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä. Kiinnitän kuitenkin sisäasiainministeriön poliisiosaston huomiota sen antaman lausunnon johdosta siihen, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 24 kohdan mukaan turvapaikanhakijaa koskevat tiedot ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvapaikanhakijan tai läheisten

turvallisuutta. Turvapaikanhakijan status ei salassapitoa koskevien normien kannalta muutu kielteisen päätöksen jälkeen "käännyttäväksi".

3.3.3

Yhteydenotto edustustoon puhelimitse

Tutkintailmoituksen mukaan ylikonstaapeli A soitti 7.4.2004 konsulaattiin varakonsuli B:lle ja ilmoitti Teidän odottaneen säilössä ja perheen vastaanottokeskuksessa jo 3 kuukautta vastausta.

A on antamassaan selityksessä ehdottomasti kieltänyt ilmoittaneensa salassa pidettäviä tietoja Venäjän edustustolle. Selityksen mukaan tiedot kirjattiin vain muita esitutkintaviranomaisia varten.

Poliisin ilmoitusjärjestelmän ilmoitustiedot ja A:n selvitys ovat ristiriidassa keskenään. Asiaan ei ole saatavissa lisäselvitystä. Minulla ei sinänsä ole aihetta epäillä A:n selityksessä esittämää perustetta hänen tekemälle kirjaukselleen. Katson jääneen näyttämättä, että A olisi ilmoittanut Venäjän konsulinvirastolle, että Te olitte säilössä ja perheenne vastaanottokeskuksessa. Kiinnitän kuitenkin A:n huomiota poliisin ilmoitusjärjestelmään tehtävien ilmoitusten tarkkaan ja totuudenmukaiseen kirjaamiseen.

3.3.4

Johtopäätös ja toimenpiteet

Olen tutkinut asian, mutta en ole havainnut siinä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä. Kiinnitän kuitenkin vastaisen varalle komisario A:n huomiota poliisin ilmoitusjärjestelmään tehtävien ilmoitusten tarkkaan ja totuudenmukaiseen kirjaamiseen. Lähetän tässä tarkoituksessa hänelle jäljennöksen tästä vastauksesta.

Kiinnitän lisäksi sisäasiainministeriön poliisiosaston antaman lausunnon johdosta poliisiosaston huomiota tämän vastauksen kohdassa 3.3.2 esittämiini yleisiin näkökohtiin, jotka liittyvät turvapaikanhakijaa koskevien tietojen salassapitoon. Saatan tässä vastauksessa esille tulleet yleiset näkemykset turvapaikanhakijoiden käyttämisestä oman maansa edustustossa myös Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisin tietoon lähettämällä ulkomaalaispoliisille tämän vastauksen tiedoksi.