

29.8.2014

Dnro 5576/2/13

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola

ULKOMAALAISEN VANGIN MAASTA POISTAMINEN

1

ASIA

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian edustajat suorittivat apulaisoikeusasiamiehen määräyksestä Metsälän säilöönottoyksikön tarkastuksen 19.11.2013. Tarkastuksen aikana keskusteltiin muun muassa vankilasta vapautuneiden ja maasta karkottamista odottavien ulkomaalaisten entisten vankien kanssa. Eräs venäläinen säilöön otettu kertoi, että hän oli saanut Maahanmuuttovirastolta karkotuspäätöksen vankilassa ollessaan jo vuonna 2011. Vapauduttuaan vankilasta elokuussa 2013 hänet oli otettu säilöön maasta poistamisen varmistamiseksi. Koska hänellä ei ollut voimassa olevaa passia, oli säilöön ottoa jatkettu tarkastuspäivänä jo noin 3 kuukautta. Vapauden menetyksessä oli näin ollen tosiasiallisesti jatkunut useita kuukausia vankilasta vapautumisen jälkeen. Säilöönottoyksikössä oli myös muita vastaavassa tilanteessa olevia ulkomaalaisia.

Vapauden menetyksen jatkuminen suoritetun vankeusrangaistuksen jälkeen merkitsee merkittävää puuttumista perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaisen vapauden suojaan. Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin päätti tästä syystä ottaa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omana aloitteena tutkittavaksi, voisiko maasta poistamista odottavan vangin ”turhaa” vapauden menetyksiä lyhentää aloittamalla ulkomaalaisen poistamisen valmistelu jo hyvissä ajoin ennen vankilasta vapautumista. Tällainen valmistautuminen ripeään maasta poistamiseen voisi kuulua esimerkiksi maasta poistamisesta vastaavalle viranomaiselle, eli poliisille. Asia voisi tulla esille myös vankeinhoitoviranomaisten ja vangin välisessä kanssakäymisessä, esimerkiksi vangin vapautumissuunnitelman yhteydessä (vankeuslain 4 luvun 6 §:n 2 momentti).

Apulaisoikeusasiamies pyysi sisäministeriötä hankkimaan tarpeellisen selvityksen sekä antamaan myös oman lausuntonsa siitä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin tulisi ryhtyä, jotta välttyttäisiin ulkomaalaisten vankien vapauden riiston jatkumiselta rangaistuksen suorittamisen jälkeen.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Sisäministeriön lausunto

Sisäministeriön oikeusyksikön lausunnossa kuvataan Poliisihallituksen ja Maahanmuuttoviraston lausuntojen keskeinen sisältö, käydään läpi keskeisten asiaan liittyvien ohjeiden sisältöä sekä esitetään johtopäätökset saadun selvityksen perusteella.

Poliisihallitus oli omaa lausuntoaan varten pyytänyt poliisilaitoksia kertomaan, miten vankeusrangaistusta suorittavan ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva prosessi tällä hetkellä hoidetaan ja miten prosessia voisi mahdollisesti vielä kehittää. Poliisihallitus toteaa lausunnossaan ottavansa kantaa vain sellaisiin vankeusrangaistusta suorittaviin ulkomaalaisiin, joilla on jo valmis täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös.

Poliisihallituksen lausunnon mukaan poliisilaitokset pitävät vallitsevaa käytäntöä hyvänä. Poliisin ja vankeinhoitoviranomaisten välinen yhteistyö toimii hyvin.

Lausunnon mukaan maasta poistamisen aikatauluun vaikuttavat matkustusasiakirjan tai kotimatkatodistuksen hankkimisen lisäksi osaltaan myös poistamispäätöksestä tehdyt valitukset tai turvapaikkahakemukset. Poliisihallitus toteaa, että poliisilaitoksilta saatujen tietojen mukaan vapautuvien ulkomaalaisten vankien osalta joudutaan nykyään turvautumaan ulkomaalaislain mukaisiin säilöönottoihin melko harvoin.

Poliisihallitus esittää kehittämisehdotuksina, että yhteistyötä poliisin ja eri viranomaisten kanssa tulee edelleen jatkaa ja kehittää. Erityisesti tiedonkulun turvaamiseen tulee lausunnon mukaan kiinnittää huomiota.

Poliisihallitus oli omaa lausuntoaan varten lähettänyt aiheesta poliisilaitoksille yksilöidyn kyselyn. Poliisilaitosten vastauksissa käsitellään hyviä käytäntöjä, konkreettisia ongelmakohtia ja tuodaan esille selkeitä kehittämistarpeita.

Poliisilaitosten vastauksissa sisäministeriön oikeusyksikkö kiinnitti Poliisihallituksen lausunnossa esitetyn lisäksi huomiota vielä seuraavaan:

Maasta poistamisen valmistelu kuuluu täytäntöönpanevalle poliisille. Poliisilaitosten selvitysten mukaan matkustusasiakirjojen hankkiminen ja muu poistamisen valmistelu aloitetaan pääsääntöisesti hyvissä ajoin. Poliisilaitoksille on lausunnon mukaan itsestään selvää, että asiat pyritään valmistelemaan niin, että maasta poistaminen voi tapahtua heti vankilasta vapautumisen jälkeen.

Oikeusyksikkö toteaa lausunnossaan, että vaikuttaa siltä, että jokainen poliisilaitos on itsenäisesti kehittänyt omat toimintatapansa. Poliisilaitoksilla tulisi olla yhteneväinen ohjeistus siitä, miten asiassa toimitaan Rikosseuraamuslaitoksen kanssa, vaikka poliisilaitokset pääosin ovatkin sitä mieltä, että yhteistyö on toimivaa.

Sisäministeriön oikeusyksikkö lähetti poliisilaitosten Poliisihallitukselle antamat vastaukset eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle oman selvityksensä liitteenä.

3.2

Maahanmuuttoviraston lausunto

Maahanmuuttovirasto on omassa lausunnossaan tuonut esille näkökohtia, jotka koskevat UMA-järjestelmän tai ulkomaalaisrekisterin hyödyntämismahdollisuuksia ulkomaalaisen vangin maastapoistamisen valmistelussa.

Nykytilan osalta Maahanmuuttovirasto kertoo vastaanottavansa kirjeitse paperisia vankilailmoituksia. Maahanmuuttoviraston kirjaamo ei rekisteröi ilmoituksia UMA-järjestelmään.

Maahanmuuttovirasto esittää, että asian selvittämisessä otettaisiin huomioon se, miten vankeinhoitoviranomaisen ja poliisin välisen tiedonvaihdon kehittämisessä voidaan hyödyntää ulkomaalaisrekisterilain tarjoamia mahdollisuuksia.

Maahanmuuttovirasto näkee mahdollisuuksia jo olemassa olevan lainsäädännön puitteissa kehittää vangin maasta poistamisen täytäntöönpanon valmistelua UMA-järjestelmän avulla. Maahanmuuttoviraston mukaan nykykäytännön mukaiset paperimuotoiset vankilailmoitukset olisi syytä korvata vastuuviranomaisen tekemillä rekisterimerkinnöillä.

Maahanmuuttovirasto myös toteaa lausunnossaan, että rikosperusteinen maastapoistamispäätös tehdään suurimmassa osassa tapauksia lähellä vankeusrangaistuksen päättymisajankohtaa.

3.3

Poliisihallituksen ohjeistus

Poliisihallitus on antanut ohjeen "Käännättämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano" (2020/2013/4518) sekä määräyksen "Ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon vastuunjako koskeva määräys" (2020/2011/3976).

Ohjeen 2020/2013/4518 kohdassa 2. "Täytäntöönpanoon liittyvä yhteistoiminta eri tahojen kanssa" mainitaan poliisin ja vankeinhoitoviranomaisten yhteistyö, mutta yhteistyön muotoja ei kuitenkaan kuvata tarkemmin. Ohjeen mukaan poliisiyksiköt sopivat kussakin yksittäistapauksessa keskenään sekä vankeinhoitoviranomaisten kanssa tarvittavista yhteistyöjärjestelyistä, joilla varmistetaan, että vankilasta vapautuvan maasta poistettavan ulkomaalaisen maasta poistamisen täytäntöönpano voidaan toteuttaa suunnitellulla tavalla vankilasta vapautumisen yhteydessä. Määräyksen 2020/2011/3976 kohdan 1.1 mukaan Helsingin poliisilaitos vastaa ulkomaalaisten maasta poistamisen täytäntöönpanoa koskevien toimenpiteiden seurannasta, tilastoinnista ja raportoinnista. Tämän seurannan, tilastoinnin ja raportoinnin perusteella ei kuitenkaan ilmeisesti ole saatavissa tarkempia tietoja nimenomaan ulkomaalaisten vankien maasta poistamiseen liittyvistä seikoista, koska Poliisihallituksen lausunnossa ei tästä ole mainintaa.

3.4

Sisäministeriön asiassa tekemät johtopäätökset

Saadun selvityksen mukaan poliisilaitokset pyrkivät hoitamaan maasta poistamiseen liittyvät toimenpiteet siten, että vapautuvan ulkomaalaisen maasta poistamistoimiin voidaan ryhtyä välittömästi ulkomaalaisen vapauduttua vankilasta ja säilöönottoihin joudutaan nykyään turvautumaan melko harvoin.

Poliisihallitus ei kuitenkaan ole yksittäisiä poliisilaitosta lukuun ottamatta esittänyt lukumäärätietoja siitä, kuinka monta maasta poistettavaa henkilöä vankilasta vapautumisen jälkeen on ollut säilöön otettuna ja miten pitkiä aikoja. Poliisihallituksen olisi perusteltua selvittää, olisiko näiden lukumäärätietojen seuranta ja raportointi kattavammin mahdollista.

Sekä Poliisihallituksen että Maahanmuuttoviraston lausunnossa viitataan tiedonkulun turvaamiseen ja tiedonvaihdon kehittämiseen. Kuten Poliisihallituksen lausunnossa todetaan, ohjeita ja määräyksiä ollaan parhaillaan päivittämässä ja tässä yhteydessä tullaan kiinnittämään huomiota myös vankeusrangaistusta suorittavan ulkomaalaisen maasta poistamiseen liittyviin kysymyksiin.

Ohjeita ja määräyksiä päivitettäessä tulisi ottaa nimenomaisesti huomioon, että eri poliisilaitoksilla on muotoutunut hyviä mutta toisistaan poikkeavia käytännön menettelytapoja.

Yhteistyön kehittämisen ja turvaamisen kannalta on sisäministeriön mielestä tärkeää havaita ja analysoida ne konkreettiset ongelmat ja mahdolliset puutteet, joita pyritään korjaamaan.

Sisäministeriön oikeusyksikkö katsoo, että Poliisihallituksen tulisi ohjeita ja määräyksiä päivittäessään ottaa huomioon myös Maahanmuuttoviraston esittämät näkemykset siitä, miten UMA-järjestelmää tulisi käyttää ja miten sitä voitaisiin mahdollisesti kehittää. Asiaa voitaisiin käsitellä ensivaiheessa Poliisihallituksen ja Maahanmuuttoviraston pysyvässä yhteistyöryhmässä.

Kun ohjeiden ja määräysten päivitys on Poliisihallituksessa vireillä, on tärkeää että myös UMA- rekisteriin liittyvät kysymykset otetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa huomioon. Poliisihallituksella ja Maahanmuuttovirastolla on yhdessä paras näkemys siitä, miten esimerkiksi paperiset vanki-ilmoitukset voitaisiin korvata rekisterimerkinnöillä.

Maahanmuuttoviraston lausunnossa todetaan, että rikosperusteinen maastapoistamispäätös tehdään suurimmassa osassa tapauksia lähellä vankeusrangaistuksen päättymisajankohtaa. Nyt esillä olevan kysymyksen kannalta olisi syytä arvioida myös, onko maastapoistamispäätösten tekemisen aikatauluun mahdollista vaikuttaa esimerkiksi ohjeistuksella.

Sisäministeriön oikeusyksikön käsityksen mukaan ulkomaalaisen vangin maastapoistamisessa ei käytännössä vaikuttaisi olevan ongelmia ja yhteistyö toimii hyvin. Kuitenkin yhtenäisten valtakunnallisten toimintamallien luominen ja ohjeistaminen poliisihallinnon ja Rikosseuraamuslaitoksen välillä olisi suositeltavaa.

4

KANNANOTTO

Käsitykseni mukaan maasta poistettavan ulkomaalaisen vangin vapauden riisto ei saisi jatkaa rangaistuksen suorittamisen jälkeen sellaisesta syystä, joka olisi ollut viranomaistoimin ratkaistavissa jo vankeusrangaistuksen suorittamisen aikana.

Saamani selvityksen perusteella sisäministeriö, Poliisihallitus ja Maahanmuuttovirasto ovat tiedostaneet ne ongelmat, joita ulkomaalaisten vankien maasta poistamiseen voi liittyä. Saamissani lausunnoissa on esitetty toimenpide-ehdotuksia tilanteen parantamiseksi sekä käytäntöjen yhtenäistämiseksi. Ehdotukset liittyvät tiedonkulun ja yhteistyön parantamiseen, toimintatapojen yhtenäistämiseen, tilastoinnin ja seurannan kehittämiseen sekä ulkomaalaisrekisterin käytön kehittämiseen.

Pidän näiden ehdotusten toteuttamista tärkeänä. Saamani tiedon mukaan Poliisihallitus on parhaillaan päivittämässä maasta poistamiseen liittyviä ohjeita ja määräyksiä. Tässä yhteydessä tullaan kiinnittämään huomiota myös vankeusrangaistusta suorittavan ulkomaalaisen maasta poistamiseen ja säilöönottoon liittyviin kysymyksiin.

Tämän vuoksi asia ei anna minulle aiheutta muihin toimenpiteisiin, kuin siihen että saatan edellä lausutut käsitykseni sisäministeriön oikeusyksikön, Poliisihallituksen ja Maahanmuuttoviraston tietoon. Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle tiedoksi.

Pyydän sisäministeriön oikeusyksikköä ilmoittamaan 31.12.2014 mennessä mihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdytty tai päädytty.