

**ASIA**

Turvapaikanhakijoiden tietojen salassapito

KANTELU

Asianajaja A on osoittanut 16.6.2011 oikeuskanslerille kantelun koskien turvapaikanhakijoiden tietojen salassapitoa. Kantelija arvostelee poliisin käytäntöä ilmoittaa säilöön otetusta, kansainvälisesti etsintäkuulutetusta ja turvapaikkaa hakeneesta henkilöstä kuuluttaneen maan edustustolle, vaikka kyseinen turvapaikanhakija tai pakolainen olisi hakenut turvapaikkaa kyseisen valtion vainotoimien vuoksi. Kantelija katsoo, että rikoksen perusteella tapahtuvaa luovuttamista koskeva laki ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki ovat tältä osin ristiriidassa keskenään ja että jo pakolaisen oleminen Suomessa on sellainen salassa pidettävä tieto, jota ei saa paljastaa varsinkaan etsintäkuulututtaneelle valtiolle. Siinä tapauksessa, että turvapaikan hakija saa Suomesta pakolaisaseman, ei kantelijan mukaan ole edellytyksiä käynnistää luovutusmenettelyä.

Kantelija pyytää oikeuskansleria arvioimaan nykyisen käytännön hyväksyttävyyttä ottaen huomioon, että etsintäkuulutus on voitu antaa siinä tarkoituksessa, että maasta paenneen sijainti saataisiin selville ja häneen voitaisiin kohdistaa vainotoimia.

SELVITYS

Oikeusministeriö antoi oikeuskanslerin pyynnöstä asiassa 28.11.2011 päivätyn lausunnon. Lausuntoon liittyi sisäasiainministeriön oikeusministeriölle antama selvitys. Asian esittelijä on lisäksi hankkinut marraskuussa 2013 rikoksentehtäjän luovuttamismenettelyä koskevia tietoja oikeusministeriön kansainvälisen oikeudenhoidon yksiköstä.

Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriön lausunnossa arvioidaan asiaa voimassa olevan lainsäädännön valossa. Lausunnossa todetaan, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 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. Olettamana on siis salassapito. Siten asiakirjasta voidaan antaa tietoja vain, jos asiaan liittyvät kaikki olosuhteet huomioon otettuina voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä, että tietojen antamisesta voisi olla lainkohdassa tarkoitettu seuraus.

Lausunnossa arvioidaan säännöstä julkisuuslain kokonaisuudistuksen salassapitosäätelyn yleisten lähtökohtien valossa. Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan salassapitoperusteet on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi. Salassapitoperusteet ovat siis yleispäteviä. Salassapito määräytyy asiakirjan sisällön perusteella ja koskee kaikkia niitä viranomaisia, joiden hallussa asiakirja on. (HE 30/1998, s. 86 – 87)

Toinen lähtökohta salassapitosäätelyn uudistamisessa oli lausunnon mukaan vahinkoedellytyslausekkeille rakentuvien säännösten tapauskohtainen soveltaminen. Tällöin tiedon luovuttamisen sallittavuus on riippuvainen myös siitä, kenelle tai mille taholle ja mitä tarkoitusta varten tieto luovutetaan. Niin sanotulle vahinkoedellytyslausekkeelle rakentuvat salassapitosäännökset antavat siis liikkumavaraa harkittaessa tietojen antamista kussakin tilanteessa. (HE 20/2005, s. 13)

Tarkastelun kohteena olevan salassapitosäännöksen soveltamisessa on siihen sisältyvän vahinkoedellytyslausekkeen vuoksi keskeistä tiedon antamisesta aiheutuvien seurausten arviointi. Olennaista on tiedon antamisen vaikutus turvapaikan hakijan omaan tai tämän läheisten turvallisuuteen. Arviointi vaikuttaa siihen, mitä tietoa turvapaikan hakijasta ylipäätään voidaan luovuttaa. Tästä näkökulmasta arvioituna jo tieto turvapaikan hakijan oleskelusta Suomessa voi lausunnon mukaan olla salassa pidettävä tieto. Turvapaikanhakijoiden ja heidän läheistensä turvallisuutta suojaava salassapitosäännös ei ole myöskään sidottu turvapaikkahakemuksen käsitteilyvaiheeseen.

Salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa julkisuuslain 10 §:n mukaan antaa tiedon vain, jos niin erikseen julkisuuslaissa säädetään. Julkisuuslain 7 lukuun sisältyvät säännökset salassapidosta poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta. Lain mukaan tiedon saa salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa muun ohella silloin, kun tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Viranomainen voi lisäksi ilmoittaa toiselle viranomaiselle tapauskohtaisen arvioinnin perusteella salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa sellaisia tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä.

Julkisuuslain asianosaisjulkisuutta koskevien säännösten soveltamista arvioitaessa joudutaan oikeusministeriön lausunnon mukaan ratkaisemaan, onko rikoksentehtäjän luovuttamista pyytävää maata pidettävä asiassa asianosaisena. Mikäli maata pidetään asianosaisena, on ratkaistava voidaanko turvapaikan hakemista koskeva tieto luovuttaa ao. maalle vai koskevatko tiedon luovuttamista 11 §:n 2 momentin tiedonsaantirajoitukset. Säännöksen 1 kohdan mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole oikeutta saada asiakirjaa, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua. Lausunnossa tullaan siihen tulokseen, että kun otetaan huomioon turvapaikan

luonne ja julkisuuslain turvapaikan hakijaa koskevan säännöksen tarkoitus, turvapaikan hakijan ja hänen läheistensä suoja muodostaa lainkohdassa tarkoitettun erittäin tärkeän yksityisen edun.

Asian arvioinnissa on oikeusministeriön lausunnon mukaan otettava huomioon myös ulkomaalaisrekisterilain ja ulkomaalaislain säännökset. Ulkomaalaisrekisterilakiin voidaan kerätä ja tallettaa tietoja henkilöistä, jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua taikka joiden ottamista Suomeen pakolaiskiintiössä tai humanitaarisen maahanmuuton perusteella selvitetään. Lain 11 §:n mukaan lain mukaisten tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa, jos niin lailla säädetään tai lain nojalla määrätään taikka jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei aiheuta vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille, kansainväliselle yhteistyölle taikka hakijalle tai hänen läheiselleen. Lain mukaan siis tieto turvapaikanhakijasta on salassa pidettävä, ellei ole ilmeistä, ettei tiedon antaminen aiheuta turvapaikanhakijalle haittaa. Säännöstä ei muutettu julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä, koska tuolloin erityislakeihin sisältyvien henkilörekisteritietojen salassapitosäännösten tarkistamistarve jätettiin myöhemmin erityislakien valmistelusta muutoinkin vastaavien ministeriöiden arvioitaviksi.

Ulkomaalaislain 97 b §:n mukaan viranomaiset eivät saa yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa hankkia tietoa tavalla, jonka seurauksena vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat saavat tietää kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta ja joka vaarantaa asianomaisen tai hänen läheistensä turvallisuuden.

Julkisuuslain näkökulmasta oikeudellisesti merkittävä kysymys on lausunnon mukaan se, onko luovuttamislaissa tai rikoksenteijäin luovuttamiseen liittyvissä kansallisissa säädöksissä tai kansainvälisissä sopimuksissa säännöksiä tai määräyksiä, jotka syrjäyttäisivät julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa säädetyn salassapitovelvollisuuden niin, että ne muodostaisivat oikeuden tai velvollisuuden luovuttaa muutoin salassa pidettäviä tietoja. Asiaa ei kuitenkaan lausunnossa pohdita enempää.

Luovuttamislakiin ei sisälly erityisiä salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä. Luovuttamislain 31 §:n 1 momentissa säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa henkilö saadaan ottaa säilöön, vaikka pyyntöä hänen luovuttamisestaan ei olisi vielä tullut. Säilöön ottamisessa on vastaavasti noudatettava mitä luovuttamislain 19 – 22 §:ssä on säädetty. Tämä merkitsee sitä, että säilöön ottamisesta on ilmoitettava käräjäoikeudelle, syyttäjälle ja oikeusministeriölle myös tilanteissa, joissa luovuttamispyyntöä ei ole tehty. Säilöönottoa koskevan pyynnön, jonka tulee perustua vangitsemismääräykseen tai täytäntöönpanokelpoiseen tuomioon, voi valtion asianomainen viranomainen tehdä suoraan suomalaiselle pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle Suomessa.

Säilöönotto voi kohdistua myös turvapaikan hakijaan, jos tästä on tehty kansainvälinen etsintäkuulutus. Keskusrikospoliisi on kansainvälisen rikospoliisiyhteistyön keskus Suomessa ja se vastaa mm. Interpolin, Europolin ja Schengenin kansallisten keskusten tehtävistä ja oikeus- ja virka-apupyynnöiden käsittelystä ja ohjeistuksesta.

Rikoksenteijän luovuttamismenettelystä on kansallisen lainsäädännön lisäksi määräyksiä kansainvälisissä sopimuksissa, joista tärkein on rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva eurooppalainen yleissopimus (SopS 32/1971). Sopimuksen 3 artikla sisältää määräyksiä poliittisista rikoksista. Sen mukaan rikoksenteijän luovuttaminen ei ole sallittu, jos se osapuoli, jolle luovuttamispyyntö on esitetty, pitää pyynnön perusteena olevaa rikosta poliittisena rikoksena tai sellaiseen rikokseen liittyvänä rikoksena. Samaa sääntöä sovelletaan, mikäli sillä osapuolella, jolle pyyntö on esitetty, on perusteltua aihetta uskoa, että tavallisen rikoksen vuok-

si esitetyn luovuttamispyynnön tarkoituksena on asettaa henkilö syytteeseen tai rangaista häntä hänen rotunsa, uskontonsa, kansalaisuutensa tai poliittisen mielipiteensä vuoksi tai että henkilön asemaa voidaan vaikeuttaa jonkin edellä mainitun syyn vuoksi. Suomi on tehnyt sopimukseen varauksia. Suomi on varannut itselleen mm. oikeuden evätä luovuttamispyyntö, jos luovuttaminen asianomaisen henkilön ikään, terveydentilaan tai muihin henkilökohtaisiin seikkoihin katsoen taikka erityisiin olosuhteisiin nähden olisi inhimillisistä syistä kohtuutonta.

Lausunnon yhteenveto

Kantelussa kuvattu menettely, jossa poliisi ilmoittaa turvapaikan hakijan säilöön otosta etsintäkuulutuksen tehneen maan edustustolle, ei oikeusministeriön käsityksen mukaan perustu luovuttamislakiin tai luovuttamista koskeviin sopimuksiin. Luovuttamislain 31 §:n 2 momentin mukaan oikeusministeriön tulee asettaa vieraalle valtiolle määräaika, jonka kuluessa säilöön otettu on pyydettävä luovutettavaksi uhalla, että hänet muuten päästetään vapaaksi. Käytännössä tämä on hoidettu siten, että Keskusrikospoliisi on oikeusministeriön pyynnöstä ilmoittanut Interpol-kanavia pitkin etsintäkuulutuksen tehneelle valtiolle sanotusta määräajasta ja pyytänyt luovutuspyynnön toimitettavaksi ajoissa oikeusministeriölle. Oikeusministeriön kansainvälisen oikeusavun yksikön kokemusten mukaan järjestely on toiminut moitteettomasti.

Lausunnossa todetaan, että luovuttamispyyntöön ei luovuttamislain 7 §:n mukaan voida suostua, jos on pelättävissä luovutettavaksi pyydetyn henkilön joutuvan tällöin rotunsa, kansallisuutensa, uskontonsa, poliittisen katsomuksensa tai yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisensa vuoksi taikka poliittisista olosuhteista johtuen henkeään tai vapauttaan uhkaavan tai muun vainon kohteeksi. Häntä ei lain 8 §:n myöskään mukaan voida luovuttaa, jos luovuttaminen asianomaisen henkilön ikään, terveydentilaan tai muihin henkilökohtaisiin seikkoihin katsoen taikka erityisiin olosuhteisiin nähden olisi inhimillisistä syistä kohtuutonta. Luovuttamisen esteet suojaavat asiallisesti samoja etuja, joita suojataan turvapaikanhakijan tietoja koskevassa salassapitosäännöksessä. Näin ollen säännösten ei voitane katsoa olevan tavoitteiltaan keskenään ristiriidassa.

Oikeusministeriö toteaa, että turvapaikan hakijaa koskevia asioita saattaa olla vireillä samanaikaisesti eri viranomaisissa. Eri menettelyjen suhdetta toisiinsa ei kuitenkaan näyttäisi lakeja säädettäessä otetun huomioon. Oikeusministeriön mukaan on olennaista, että turvapaikan hakijan maassa oleskeluun vaikuttavia ratkaisuja tekevillä eri viranomaisilla on riittävä tieto turvapaikanhakijan Suomessa oleskeluun liittyvistä seikoista ja turvapaikkahakemuksesta sekä sen käsittelyvaiheesta. Turvapaikan hakijan tietoja suojaava salassapitosäännös ei oikeusministeriön käsityksen mukaan muodosta estettä tarpeellisen tietojenvaihdon toteuttamiseksi asiaa hoitavien suomalaisten viranomaisten välillä.

Oikeusministeriöstä saatujen tietojen mukaan nykyisin on tavanomaista, että luovuttamislain 31 §:n mukainen menettely kohdistuu turvapaikanhakijaan. Tällaisessa tapauksessa poliisi ilmoittaa oikeusministeriölle, että kyseessä on turvapaikanhakija. Ilmoitukseen ei kuitenkaan sisälly tietoja turvapaikkahakemuksen perusteista. Mikäli oikeusministeriö katsoo, että tieto turvapaikkahakemuksen perusteista on tarpeen, se ottaa yhteyttä maahanmuuttovirastoon. Oikeusministeriön mukaan sillä on kuitenkin riittävät tiedot asian käsittelemiseksi. Ongelmia aiheutuu siitä, että luovuttamismenettelyn ja turvapaikkamenettelyn keskinäisestä suhteesta ei ole säädetty ja että luovuttamismenettelyä ja turvapaikkamenettelyä käsitellään eri hallinnonaloilla.

Sisäasiainministeriön selvitys

Sisäasiainministeriön selvityksessä katsotaan, että poliisin toimenpiteet, joihin poliisi kansainvälisten etsintäkuulutusten johdosta ryhtyy, jäävät luovuttamislain soveltamisalan ulkopuolelle. Myöskään luovuttamislain säännökset eivät lausunnon mukaan automaattisesti tai välittömästi johda henkilön säilöönnotosta vieraalle valtiolle ilmoittamiseen vaan viranomaisten tulee eri vaiheissa arvioida luovuttamisen edellytyksiä ja henkilön asemaa. Tällä lausunnossa viitataan lähinnä luovuttamislain 31 §:ään, jonka mukaan oikeusministeriön on heti määrättävä päästettäväksi henkilö vapaaksi, mikäli henkilön luovuttamiselle on este. Lausunnon mukaan vieraalle valtiolle ilmoittaminen ”näyttäisi kuuluvan” oikeusministeriön toimivaltaan.

Luovuttamislaki ei kuitenkaan yksin säätele niitä toimenpiteitä, joihin poliisi Suomessa ryhtyy kansainvälisten etsintäkuulutusten johdosta. Keskusrikospoliisi on kansainvälisen rikospoliisiyhteistyön keskus Suomessa ja se vastaa mm. Interpolin, Europolin ja Schengenin kansallisten keskusten tehtävistä ja oikeus- ja virka-apupyyntöjen käsittelystä ja ohjeistuksesta. Sisäasiainministeriön mukaan poliisihallinnon kanssa käydyissä keskusteluissa on korostettu sitä, että poliisi ei kansainvälisen etsintäkuulutuksen yhteydessä luovuta tietoja henkilön asemasta turvapaikanhakijana tai muita tietoja turvapaikanhakemiseen liittyvistä seikoista.

Sisäasiainministeriön mukaan vaikuttaa siltä, että poliisihallinnossa nähdään kansainväliset etsintäkuulutukset, rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen ja turvapaikanhakuun liittyvät asiat erillisinä prosesseina. Se toteaa tästä syystä olevan mahdollista, että henkilöiden tietojen käsittelyn prosesseissa ei välttämättä oteta riittävästi tai ainakaan riittävän aikaisessa vaiheessa huomioon kansainvälisen suojelun tarvetta

Sisäasiainministeriö viittaa eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuihin, joissa on käsitelty turvapaikkatutkintaa ja turvapaikan hakijaa koskevien tietojen salassapitoa poliisin toiminnan kannalta. Ratkaisussa EOA/1410/4/00 oikeusasiamies toteaa, että turvapaikanhakijan kotimaahan jääneiden perheenjäsenten turvallisuuden kannalta on keskeistä, että Suomen viranomaiset eivät turvapaikkatutkintaa tehdessä suorita selvityksiä hakijan kotimaassa niin, että paikalliset viranomaiset tulevat tästä tietoisiksi.

Apulaisoikeusasiamies puolestaan toteaa ratkaisussa EOA /380/4/04, että edes kielteisen turvapaikkaratkaisun saaminen ei siirrä turvapaikanhakijaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Ratkaisussa korostuu viranomaisten hallussa olevien tietojen merkitys: ”Kotimaahan käännyttävän turvapaikanhakijan kohdalla viranomaisilla voinee vain poikkeustapauksissa olla sellaista varmuutta tiedon antamisen turvallisuudesta, joka kumoaisi salassapito-olettaman.” Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaminen ei siis vielä tee ratkaisun mukaan ilmeiseksi sitä, että tiedon antaminen ei vaarantaisi turvapaikanhakijan tai hänen läheistensä turvallisuutta.

Sisäasiainministeriö toteaa johtopäätöksensä, että hallinnonalalla olisi syytä yhteisesti arvioida ohjeistuksen päivittämisen ja täydentämisen tarvetta kantelussa esille nostettujen kysymysten osalta.

VASTINE

Kantelija toteaa vastineessaan, että oikeusministeriön lausunnosta päätellen julkisuuslain ja luovuttamista koskevien säännösten välillä ei ole ristiriitaa. Kantelija tekee tästä sen johtopäätöksen, että joissain tapauksissa on ilmeisesti rikottu salassapitovelvollisuutta, kun Interpolin kautta etsintäkuulutetun ja Suomesta turvapaikkaa hakeneen henkilön tietoja on luovutettu etsintäkuulutaneelle valtiolle. Kantelija viittaa vastineessaan kahteen tapaukseen (2400/S/10385/11 ja 2400/S/10285/10), joissa poliisi kantelijan tietojen mukaan on ilmoittanut kansainvälisen etsintäkuulutuksen perusteella tehdystä säilöönnotosta ensin vieraan valtion viranomaiselle.

Kantelijan käsityksen mukaan Interpolin etsintäkuulutuksia käytetään vainon välineenä. Kantelija huomauttaa lisäksi, että Suomessa ei ole olemassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämää tehokasta oikeussuojakeinoa vääriä Interpolin ja Schengen -järjestelmän etsintäkuulutuksia vastaan.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 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.

Lain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiovelvollisuus. Vaitiovelvollisuuden piiriin kuuluva tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Pykälän 2 momentin mukaan se, mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain perusteella annetun luvan nojalla, jollei laista tai sen perusteella annetusta luvasta muuta johdu. Vaitiovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomaisen on ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään.

Lain 30 §:n mukaan, sen lisäksi, mitä laissa erikseen säädetään, viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle.

Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain (jäljempänä luovuttamislaki) 6 §:n 1 momentin mukaan poliittisesta rikoksesta ei saa luovuttaa. Jos poliittiseen rikokseen samalla sisältyy tai liittyy rikos, joka ei ole luonteeltaan poliittinen, eikä tekoa kokonaisuudessaan voida pitää pääasialliselta luonteeltaan poliittisena rikoksena, luovuttaminen on kuitenkin sallittu.

Pykälän 2 momentin mukaan tahallista surmaamista tai sen yritystä, joka ei ole tapahtunut avoimessa taistelussa, ei missään tapauksessa ole pidettävä poliittisena rikoksena.

Lain 7 §:n mukaan luovuttamispyyntöön ei voida suostua, jos on pelättävissä luovutettavaksi pyydetyn henkilön joutuvan tällöin rotunsa, kansallisuutensa, uskontonsa, poliittisen katsoimuksensa tai yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisensa vuoksi taikka poliittisista olosuhteista johtuen henkeään tai vapauttaan uhkaavan tai muun vainon kohteeksi.

Lain 8 §:n mukaan jos luovuttaminen asianomaisen henkilön ikään, terveydentilaan tai muihin henkilökohtaisiin seikkoihin katsoen taikka erityisiin olosuhteisiin nähden olisi inhimillisistä syistä kohtuutonta, häntä ei voida luovuttaa.

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan luovuttamispyynnön tulee pohjautua joko sellaiseen täytäntöönpanokelpoiseen tuomioon, jolla luovutettavaksi pyydetty henkilö on riittävänä pidettävän näytön nojalla tuomittu syypääksi pyynnössä tarkoitettuun rikokseen, taikka sellaiseen vieraan valtion asianomaisen viranomaisen antamaan vangitsemismääräykseen, joka perustuu kysymyksessä olevan henkilön todennäköistä syyllisyyttä rikokseen osoittavaan näyttöön.

Pykälän 2 momentin mukaan vieraan valtion kanssa tehdyllä sopimuksella voidaan määrätä, että täytäntöönpanokelpoinen tuomio taikka tuomioistuimen tai tuomarin antama vangitsemismääräys sellaisenaan on sen valtion osalta hyväksyttävä luovuttamisen perustaksi.

Lain 13 §:n mukaan luovuttamista pyydetään diplomaattista tietä, jollei asianomaisen vieraan valtion kanssa ole toisin sovittu. Pyyntöön on liitettävä jäljennös vangitsemismääräyksestä tai täytäntöönpanokelpoisesta tuomiosta. Samalla on ilmoitettava luovutettavaksi pyydetyn henkilön kansallisuus ja asuinpaikka, rikoksen laatu, sen teko aika ja -paikka sekä puheena olevassa vieraassa valtiossa asiaan sovellettavat rangaistussäännökset, mikäli nämä tiedot eivät muuten ilmene asiakirjoista. Tuntomerkit on, mikäli mahdollista, esitettävä. Saapuneet asiakirjat on toimitettava oikeusministeriölle.

Lain 14 §:n 1 momentin mukaan oikeusministeriö ratkaisee, onko luovuttamispyyntöön suosituttava. Jos asiakirjoista havaitaan, ettei pyyntöön voida lain mukaan suostua, tai jos ministeriö muuten katsoo, ettei pyyntöön ole syytä suostua, on se heti hylättävä.

Lain 15 §:n mukaan, jollei pyyntöä heti hylätä, on asiakirjat lähetettävä keskusrikospoliisille, jonka on kiireellisesti suoritettava asiassa tutkinta. Tutkinnassa on tämän lain säännösten ohella soveltuvilta osin noudatettava, mitä rikoksen esitutkinnasta on säädetty. Jos luovutettavaksi pyydetty henkilö on Suomessa syytteessä rikoksesta, on asianomaista syyttäjää ja, mikäli mah-

dollista, asianomistajaa kuultava luovuttamispyynnöstä. Tutkinnan päätyttyä on siitä laaditut pöytäkirjat ja muut asiakirjat viipymättä toimitettava oikeusministeriölle. Ministeriö voi sen perusteella, mitä tutkinnassa on käynyt ilmi, hankkia pyytävältä valtiolta tarpeelliseksi katso-
mansa lisäselvityksen.

Lain 16 §:n mukaan, jos luovutettavaksi pyydetty henkilö tutkinnassa tai oikeusministeriöön ennen asian ratkaisemista toimitetussa kirjoituksessa on ilmoittanut katsovansa, ettei luovuttamiseen ole laillisia edellytyksiä, ministeriön on, jollei luovuttamispyyntöä heti hylätä, ennen asian ratkaisemista pyydetävä siitä korkeimman oikeuden lausunto. Ministeriö voi muutenkin pyytää lausunnon, milloin se pitää sitä tarpeellisena. Tutkinnassa on luovutettavaksi pyydetylle henkilölle ilmoitettava edellä mainitusta oikeussuojakeinosta ja tehtävä siitä merkintä pöytäkirjaan.

Lain 17 §:n mukaan korkein oikeus tutkii, huomioon ottaen 1 – 10 §:n säännökset tai Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen vastaavat määräykset, voidaanko luovuttamispyyntöön suostua. Jos korkein oikeus katsoo, että luovuttamiselle on olemassa este, pyyntöön ei voida suostua.

Lain 19 §:n mukaan tutkinnan edistämiseksi ja luovuttamisen varmistamiseksi voi pidättämiseen oikeutettu poliisimies ottaa luovutettavaksi pyydetyn henkilön säilöön. Säilöön ottamisesta on viipymättä ilmoitettava sen paikkakunnan käräjäoikeudelle, jossa säilössä pitäminen tapahtuu, sekä asianomaiselle syyttäjälle ja oikeusministeriölle. Säilössä pitämisestä on soveltu-
viltä kohdin voimassa mitä tutkintavankeudesta on säädetty.

Lain 20 §:n mukaan saatuaan ilmoituksen säilöön ottamisesta käräjäoikeuden on kiireellisesti otettava asia käsiteltäväkseen siinä järjestyksessä kuin vangitsemisvaatimuksen käsittelystä säädetään ja päätettävä, onko toimenpide pysyttävä voimassa. Päätöksestään tuomioistuimen on heti ilmoitettava oikeusministeriölle. Säilöön otetulla henkilöllä on aina oikeus pyynnöstä saada asia uudelleen käsiteltäväksi tuomioistuimessa kahden viikon kuluessa pyynnön esittämisestä.

Lain 21 §:n mukaan jos oikeusministeriö hylkää luovuttamispyynnön taikka jos korkein oikeus katsoo, että luovuttamiselle on olemassa este, niiden on määrättävä säilöön otettu heti päästettäväksi vapaaksi. Jos ministeriö suostuu pyyntöön, sen on asetettava määräaika, jonka kuluessa vieraan valtion on noudettava luovutettavaksi määrätty henkilö. Tätä aikaa ei ilman erityistä syytä saa määrätä yhtä kuukautta pitemmäksi siitä lukien, kun mainittu valtio on saanut tiedon luovuttamispäätöksestä, eikä missään tapauksessa kahta kuukautta pitemmäksi. Ministeriön ja korkeimman oikeuden edellä tässä pykälässä tarkoitettua päätöksestä on viivytyksettä ilmoitettava asianomaiselle käräjäoikeudelle.

Lain 22 §:n mukaan asian alioikeudessa tapahtuvasta tarpeettomasta lykkäämisestä ja luovutettavaksi pyydetyn henkilön säilössä pitämistä koskevasta alioikeuden päätöksestä saadaan määräajasta riippumatta kannella korkeimpaan oikeuteen toimitettavalla kirjoituksella.

Lain 31 §:n mukaan rikoksesta, josta tämän lain mukaan voidaan luovuttaa, saadaan henkilö, vaikka pyyntöä hänen luovuttamisestaan ei olisi vielä tullut, ottaa säilöön, jos vieras valtio on sitä pyytänyt taikka jos hänet on siellä etsintäkuulutettu sellaisesta rikoksesta. Säilöön ottamisessa on vastaavasti noudatettava, mitä 19 – 22 §:ssä on säädetty. Mainitun pyynnön, jonka tulee perustua vangitsemismääräykseen tai täytäntöönpanokelpoiseen tuomioon, voi vieraan valtion asianomainen viranomaisensa tehdä suoraan pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle Suo-

nessa. Näissä tapauksissa voidaan toimittaa myös takavarikko ja etsintä. Pakkokeinojen käytämisestä on viipymättä ilmoitettava oikeusministeriölle.

Pykälän 2 momentin mukaan jos oikeusministeriö katsoo, että säilöön otetun luovuttamiselle on olemassa este, ministeriön on heti määrättävä hänet päästettäväksi vapaaksi. Jos estettä ei ole eikä käräjäoikeus ole määrännyt säilöön otettua päästettäväksi vapaaksi, vieraalle valtiolle on viipymättä ilmoitettava toimenpiteestä ja samalla määrättävä aika, enintään 30 tai erityisestä syystä 45 päivää ilmoituksen lähettämisestä, jonka kuluessa säilöön otettu on pyydettyä luovutettavaksi. Jollei näin tapahdu, hänet on päästettävä vapaaksi.

Lain 34 §:n mukaan oikeusministeriön tämän lain nojalla tekemään päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Ulkomaalaislain 97 b §:n mukaan ulkomaalaislaissa tarkoitetut viranomaiset eivät saa yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa hankkia tietoa tavalla, jonka seurauksena vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat saavat tietää kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta ja joka vaarantaa asianomaisen tai hänen läheistensä turvallisuuden.

Ulkomaalaisrekisterilain 2 §:n mukaisten tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on mainitun lain 11 §:n mukaan pidettävä salassa, jos niin lailla säädetään tai lain nojalla määrätään taikka jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei aiheuta vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille, kansainväliselle yhteistyölle taikka hakijalle tai hänen läheiselleen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeus-suojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Oikeuskanslerin toimivallasta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Edellä mainituilla perusteilla oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa koskien kansainvälisiä järjestöjä tai ulkomaisia viranomaisia. Oikeuskansleri voi arvioida ainoastaan sitä, ovatko kansalliset viranomaiset tehtävässään noudattaneet lakia ja täyttäneet virkavelvollisuutensa. Oikeuskansleri ei voi antaa myöskään lausuntoa oikeudellisista kysymyksistä muiden kuin edellä kerrottujen viranomaisten pyynnöstä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Arviointi

Asiaa on arvioitava julkisuuslain, ulkomaalaisrekisterilain ja luovuttamislain valossa. Asiassa on arvioitava viranomaisten voimassaolevan lainsäädännön mukaista menettelyä erityisesti salassapitovelvollisuuden kannalta. Salassapitovelvollisuutta on arvioitava toisaalta siltä kannalta, mitä tietoja suomalainen viranomaisella voi luovuttaa toiselle suomalaiselle viranomaiselle ja toisaalta siltä kannalta, mitä tietoja suomalainen viranomaisella voi luovuttaa etsintäkuulutuksen tehneelle valtiolle. Keskeistä asiassa on kansainvälisen suojelun tarpeen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen huomioon ottaminen.

Salassapitovelvollisuus julkisuuslain ja ulkomaalaisrekisterilain kannalta

Julkisuuslain salassapitoperusteet ovat yleispäteviä. Salassapitovelvollisuus määräytyy näin ollen asiakirjan sisällön perusteella ja koskee kaikkia niitä viranomaisia, joiden hallussa asiakirja on. Turvapaikanhakijoita koskevat tiedot ovat julkisuuslain pääsäännön mukaan salassa pidettäviä. Turvapaikanhakijaan liittyviä tietoja voidaan lain mukaan antaa vain, jos asiaan liittyvät kaikki olosuhteet huomioon otettuina voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä, että tietojen antamisesta voisi olla lainkohdassa tarkoitettu seuraus eli tiedon antaminen vaarantaisi paikallisen tai turvapaikan hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta.

Lainkohdan vahinkoedellytyslausekkeen vuoksi keskeistä asiassa on tiedon antamisesta aiheutuvien seurausten arviointi. Tapauskohtainen arviointi vaikuttaa siihen, mitä tietoa turvapaikan hakijasta ylipäättään voidaan luovuttaa. Jo tieto turvapaikan hakijan oleskelusta Suomessa voi olla salassa pidettävä tieto. Salassapito voi kuitenkin riippua paitsi tiedon luonteesta myös siitä, kenelle tai mille taholle ja mitä tarkoitusta varten tieto luovutetaan. Näin ollen tiedon luovuttamisesta päättäminen edellyttää tapauskohtaista arviointia.

Turvapaikanhakijoiden ja heidän läheistensä turvallisuutta suojaava salassapitosäännös ei ole sidottu turvapaikkahakemuksen käsittelyvaiheeseen. Yhdyn tältä osin apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussaan EOA/380/4/04 esittämään kannanottoon, jonka mukaan edes kielteisen päätöksen saaneen ja käännytettävän turvapaikanhakijan kohdalla viranomaisilla voinee vain poikkeustapauksissa olla sellaista varmuutta tiedon antamisen turvallisuudesta, joka kumoaisi salassapito-olettaman. Edes kielteisen turvapaikkapäätöksen saaminen ei siis vielä tee ilmeiseksi sitä, että tiedon antaminen ei vaarantaisi turvapaikanhakijan tai hänen läheistensä turvallisuutta. Tämän valossa on selvää, että tällaista varmuutta ei voi olla myöskään siinä vaiheessa, kun turvapaikkaprosessi on kesken.

Niin ikään katson oikeusministeriön lausunnossa esitetyn tavoin, että kun otetaan huomioon turvapaikan luonne ja julkisuuslain turvapaikan hakijaa koskevan säännöksen tarkoitus, turvapaikan hakijan ja hänen läheistensä suoja muodostaa sellaisen laissa tarkoitettun erittäin tärkeän yksityisen edun, ettei tietoa turvapaikan hakijasta voida luovuttaa myöskään mahdollisen asianosaisaseman perusteella.

Julkisuuslaissa säädetään erikseen, että viranomaisella voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle. Salassa pidettävän tiedon antaminen ulkomaan viranomaiselle edellyttää siis joko kansainvälistä Suomea sitovaa sopimusta tai Suomea velvoittavaa säädöstä ja sen lisäksi sitä, että tieto voitaisiin julkisuuslain mukaan

antaa suomalaiselle viranomaiselle. Molempien edellytysten täytyy täytyä. Ellei tietoa näin ollen voida antaa suomalaiselle viranomaiselle julkisuuslain perusteella, ei sitä voida antaa myöskään ulkomaan viranomaiselle.

Ulkomaalaisrekisterilaissa säädetty salassapitovelvollisuus (”jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei aiheuta vahinkoa tai haittaa hakijalle tai hänen läheiselleen”) vastaa lähtökohtaisesti julkisuuslain salassapitovelvollisuutta (”jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta”). Tosin ”vahinkoa tai haittaa” voidaan vahinkoedellytyksenä pitää laajempaan kuin pelkästään ”turvallisuutta”, jolloin ulkomaalaisrekisterilain salassapitovelvollisuutta voidaan pitää jopa laajempaan kuin julkisuuslain salassapitovelvollisuutta.

Oikeusministeriön on luovuttamislain mukaan asetettava vieraalle valtiolle määräaika, jonka kuluessa säilöön otettu henkilö on pyydettävä luovutettavaksi uhalla, että hänet muuten päästetään vapaaksi. Käytännössä tämä on oikeusministeriön lausunnon mukaan hoidettu siten, että Keskusrikospoliisi on ministeriön pyynnöstä ilmoittanut Interpol-kanavia pitkin toiselle valtiolle sanotusta määräajasta ja pyytänyt luovutuspyynnön toimitettavaksi oikeusministeriölle. Myös tieto säilöön otetusta turvapaikanhakijasta on näin ollen mennyt Keskusrikospoliisiin kautta kyseiselle valtiolle. Ulkomaalaisrekisterilain perusteella poliisilla on myös pääsy turvapaikanhakijoita koskeviin rekisteritietoihin eli poliisiviranomainen voi tarkistaa tältä osin säilöön otettavan henkilön mahdollista turvapaikkahakemusta koskevat tiedot.

Lähtökohtaisesti myös poliisiviranomaista koskee turvapaikan hakijaa koskevien tietojen suhteen julkisuuslain salassapito-olettama. Ei liene kuitenkaan ajateltavissa, että tiedon luovuttaminen säilöön otetusta turvapaikanhakijasta toiselle suomalaiselle viranomaiselle sen käsiteltävänä asian vuoksi voisi aiheuttaa vaaraa hakijan tai hänen läheistensä turvallisuudelle. Näin ollen katson oikeusministeriön lausunnossa esitetyn tavoin, että turvapaikan hakijan tietoja suojaava salassapitosäännös ei muodosta estettä tarpeellisen tietojenvaihdon toteuttamiseksi asiaa hoitavien suomalaisten viranomaisten, kuten poliisiviranomaisen ja oikeusministeriön, välillä. Tiedon luovuttamista etsintäkuulutuksen tehneen maan edustustolle tai muille kyseisen maan viranomaisille on kuitenkin tarkasteltava erillisenä kysymyksenä.

Sisäasiainministeriön selvityksen mukaan poliisihallinnon kanssa käydyissä keskusteluissa on korostettu sitä, että poliisi ei kansainvälisen etsintäkuulutuksen yhteydessä luovuta tietoa henkilön asemasta turvapaikanhakijana tai muutoinkaan mitään tietoa turvapaikanhakemiseen liittyvistä seikoista. Selvityksessä ei tuoda esiin, viitataanko tällä tietojen luovuttamiseen toiselle suomalaiselle viranomaiselle vai ulkomaan edustustolle. Asiaa on arvioitava erityisesti vahinkoedellytyslausekkeen kannalta.

Mikäli selvityksessä viitataan tietojen luovuttamiseen ulkomaan edustustolle, korostan sitä jo edellä esiin tuomaani seikkaa, että julkisuuslain vahinkoedellytyslausekkeen valossa jo tieto henkilön oleskelusta Suomessa voi olla salassa pidettävä tieto. Tieto maassa olosta voi vaarantaa henkilön tai hänen läheisensä turvallisuuden, vaikka sen lisäksi ei annettaisi tietoa turvapaikan hakemiseen liittyvistä seikoista. Mikäli tällainen vaara on olemassa, ei tietoa turvapaikan hakijan maassa olosta julkisuuslain mukaan voitaisi toisen maan viranomaisille luovuttaa. Asiaa on kuitenkin lisäksi tarkasteltava luovuttamislain kannalta.

Salassapitovelvollisuus luovuttamislain kannalta

Luovuttamislakiin ei sisälly erityisiä salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä. Luovuttamislain mukaan rikoksesta, josta lain mukaan voidaan luovuttaa, saadaan henkilö ottaa säilöön, vaikka pyyntöä hänen luovuttamisestaan ei olisi vielä tullut, jos vieras valtio on sitä pyytänyt taikka jos hänet on siellä etsintäkuulutettu sellaisesta rikoksesta. Pyyntön, jonka tulee perustua vangitsemismääräykseen tai täytäntöönpanokelpoiseen tuomioon, voi vieraan valtion viranomaisen tehdä suoraan pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle Suomessa. Näissä tapauksissa voidaan toimittaa myös takavarikko ja etsintä. Pakkokeinojen käyttämisestä on viipymättä ilmoitettava oikeusministeriölle.

Luovuttamislaisissa säädetään myös, että jos oikeusministeriö katsoo, että säilöön otetun henkilön luovuttamiselle on olemassa este, ministeriön on heti määrättävä hänet päästettäväksi vapaaksi. Jos estettä ei ole eikä käräjäoikeus ole määrännyt säilöön otettua päästettäväksi vapaaksi, vieraalle valtiolle on viipymättä ilmoitettava toimenpiteestä ja samalla määrättävä aika, enintään 30 tai erityisestä syystä 45 päivää ilmoituksen lähettämisestä, jonka kuluessa säilöön otettu on pyydettyä luovutettavaksi. Jollei näin tapahdu, säilöön otettu henkilö on päästettävä vapaaksi.

Mikäli oikeusministeriö arvioi, ettei estettä luovuttamiseen ole, se ilmoittaa toiselle valtiolle säilöönottosta luovutusmenettelyn käynnistämiseksi. Käytännössä ilmoittaminen on oikeusministeriön lausunnon mukaan hoidettu Keskusrikospoliisin kautta. Muutoin noudatetaan luovuttamislain menettelyä eli säilöön ottamisesta on viipymättä ilmoitettava säilöönottopaikkakunnan käräjäoikeudelle ja syyttäjälle. Saatuaan ilmoituksen säilöön ottamisesta käräjäoikeuden on kiireellisesti otettava asia käsiteltäväkseen siinä järjestyksessä kuin vangitsemisvaatimuksen käsittelystä säädetään ja päätettävä, onko toimenpide pysytettävä voimassa. Päätöksestä käräjäoikeuden on heti ilmoitettava oikeusministeriölle. Säilöön otetulla henkilöllä on aina oikeus pyynnöstä saada asia uudelleen käsiteltäväksi kahden viikon kuluessa pyynnön esittämisestä.

Oikeusministeriön toimivaltaan siis kuuluu luovuttamislain 31 §:n mukaan arvioida etsintäkuulutuksen perusteet tapauksissa, joissa säilöön otto perustuu pelkästään etsintäkuulutukseen ilman, että henkilöä koskevaa luovutuspyyntöä ei olisi vielä tullut. Tällöin oikeusministeriö voi katsoa ettei luovutus ole mahdollinen ja määrätä harkintansa mukaan henkilön päästettäväksi vapaaksi. Tällaista menettelyä ei kuitenkaan ole oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan käytetty.

Luovuttamislain mukaan poliittisesta rikoksesta ei saa luovuttaa eikä luovutuspyyntöön voida suostua, jos on pelättävissä luovutettavaksi pyydetyn henkilön joutuvan rotunsa, kansallisuutensa, uskontonsa, poliittisen katsomuksensa tai yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisensa vuoksi taikka poliittisista olosuhteista johtuen henkeään tai vapauttaan uhkaavan tai muun vainon kohteeksi.

Kysymys etsintäkuulutuksen perusteista ja luovutuksen mahdollisista esteistä on kuitenkin ongelmallinen, sillä myös niin sanotun ei-turvallisen maan Interpolille esittämälle etsintäkuulutuksessa henkilön epäillään todennäköisin syin syyllistyneen vakaviin rikoksiin. Etsintäkuulutuksen perusteissa tuskin tuodaan missään tapauksessa esiin esimerkiksi taustalla mahdollisesti olevia poliittisia syitä. Luovutusten esteiden arviointi edellyttäisi myös tällöin kattavia tietoja muun muassa kyseisen maan oikeusjärjestelmän toimivuudesta, poliittisista olosuhteista ja mahdollisten aseellisten konfliktien luonteesta.

Johtopäätökset

Lähtökohdaksi asian arvioinnissa on otettava, että säilöön otetun turvapaikan hakijan ja hänen läheistensä perus- ja ihmisoikeuksien on toteuduttava kaikissa olosuhteissa. Tämän varmistamiseksi henkilöiden tietojen käsittelyn prosesseissa tulee ottaa riittävästi ja riittävän aikaisessa vaiheessa huomioon kansainvälisen suojelun tarve. Silloin kun turvapaikanhakijaan kohdistuu kansainvälinen etsintäkuulutus ja sitä seuraava mahdollinen rikoksentehtäjän luovuttaminen, tulee prosessia ensisijaisesti arvioida kokonaisuutena. Kansainvälisen suojelun tarve on syytä ottaa huomioon asian käsittelyn kaikissa vaiheissa.

Luovuttamislain mukaan henkilö voidaan etsintäkuulutuksen perusteella ottaa säilöön myös ennen vieraan valtion esittämää luovuttamispyyntöä. Luovuttamislain mukaan poliisin on ilmoitettava säilöön otosta oikeusministeriölle. Vieraille valtiolle on lain mukaan tällöin ilmoitettava viipymättä säilöön otosta. Siitä, mikä viranomaisen tekee ilmoituksen vieraille valtiolle, ei ole täsmällisesti säädetty. Kantelun ja selvitysten perusteella vaikuttaa siltä, että asiassa on epäselvää, minkä viranomaisen toimivaltaan ilmoittaminen kuuluu. Nykyisen käytännön mukaan tietojen ilmoittamisesta huolehtii oikeusministeriön toimeksiannosta Keskusrikospoliisi.

Pidän ongelmallisena myös sitä, että asiassa saadun selvityksen perusteella jää epäselväksi, tehdäänkö luovuttamislain tarkoittamissa tilanteissa julkisuuslain edellyttämä arvio tiedon luovuttamisen edellytyksistä silloin kun kyse on etsintäkuulutetusta turvapaikan hakijasta ja häntä koskevat tiedot ovat julkisuuslain mukaan lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Voidaan kuitenkin todeta, että mikäli poliisiviranomaisen ilmoitukseen oikeusministeriölle luovuttamislain mukaisissa tilanteissa ei sisälly tietoja turvapaikkahakemuksen perusteista, ei ainakaan sen perusteella ole mahdollista tehdä julkisuuslain mukaista arviota tiedon luovuttamisen edellytyksistä. Lisätietojen hankkiminen ja mahdollisen julkisuuslain mukaisen arvion tekeminen jää tällöin oikeusministeriön harkittavaksi.

Rikoksentehtäjän luovuttamisen menettelyn ja turvapaikkamenettelyn suhdetta ei näyttäisi lakeja säädettyä otetun huomioon. Arvioni mukaan voimassaoleva lainsäädäntö ja noudatettu käytäntö mahdollistaa myös sen, että turvapaikan hakijaa koskevien tietojen luovuttamisen edellytykset eivät kaikissa tilanteissa tule riittävällä tavalla arvioiduiksi, jolloin myöskään turvapaikanhakijan oikeusturva ei välttämättä riittävällä tavalla toteudu.

Pidän edellä kuvattua tilannetta lainsäädännön selkeyden ja yhtenäisyyden kannalta epätydyttävänä ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallisena.

Toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni näkökohdat oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon lähettämällä niille jäljennöksen päätöksestäni. Pyydän ministeriöitä ilmoittamaan 30.6.2014 mennessä, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet edellä esittämieni näkökohtien vuoksi.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Lisäksi pyydän sisäasiainministeriötä selvittämään, onko poliisiviranomainen kantelijan vastineessaan esiin tuomissa tapauksissa ilmoittanut kansainvälisen etsintäkuulutuksen perusteella tehdystä säilöönnotosta ensin vieraan valtion viranomaiselle ja ryhtyvän asian johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin. Pyydän sisäasiainministeriötä ilmoittamaan 30.6.2014 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi