



7.7.2020

OKV/23/10/2020
OKV/23/10/2020-OKV-1

(OKV/849/1/2019)

ASIA Turvapaikanhakijan asiakirjojen hallussapito ja palauttaminen

KANTELU

Kantelija arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 19.3.2018 osoittamassaan kantelussa poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisin menettelyä puolisonsa asiakirjojen hallussapitoon liittyvässä asiassa. Kantelu on oikeusasiamiehen päätöksellä 8.5.2019 siirretty käsiteltäväksi oikeuskanslerinvirastoon.

Kantelijan mukaan hänen nykyinen puolisonsa (jäljempänä myös ”hakija”) saapui Suomeen pakolaisena vuonna 2015. Tämä on saanut kielteiset päätökset turvapaikka-asiassaan. Avioliitto on solmittu vuonna 2017, ja puoliso on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Maahanmuuttovirasto antoi asiassa kielteisen päätöksen tammikuussa 2018. Asiasta valitettiin hallinto-oikeuteen, joka määräsi käännyttämisen täytäntöönpanon keskeytettäväksi.

Poliisi (poliisilaitos) pitää kantelun mukaan edelleen hallussaan kantelijan puolison henkilöllisyyskortteja ja ajokorttia, ja on helmikuussa 2018 kieltäytynyt antamasta niitä takaisin. Kantelija katsoo, että poliisilla ei enää olisi oikeutta asiakirjojen hallussapitoon, ja että poliisi käyttää valtaansa väärin ja ilman perusteita.

SELVITYS

Poliisihallitus on toimittanut oikeusasiamiehelle poliisilaitoksen selvityksen ja antanut 29.5.2018 päivätyn lausuntonsa asiasta.

Poliisihallitus on pyynnöstäni antanut vielä 31.10.2019 päivätyn poliisitoimintayksikön lausunnon ja 1.11.2019 päivätyn laillisuusvalvonnan lausunnon.

Käytettävissäni ovat lisäksi olleet hallinto-oikeus A:n päätös 7.3.2019 (nro 19/0054/2) ja Maahanmuuttoviraston päätös 5.8.2019 (dnro 5427/110/2017).

Selvitys ja lausunnot toimitetaan kantelijalle tämän päätöksen ohessa tiedoksi.

RATKAISU

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

1 Asiakirjojen haltuunotosta ja hallussapidosta saatu selvitys

Selvityksen mukaan kantelijan puoliso on hakenut 24.9.2015 Suomesta kansainvälistä suojelua. Maahan-tuloa, matkareittiä ja henkilöllisyyttä koskeva kuuleminen on järjestetty 29.1.2016. Selvityksen mukaan kantelussa tarkoitettujen asiakirjojen haltuunotto lienee tapahtunut tällä aikavälillä. Selvityksestä ei käy ilmi, että asiakirjojen haltuunotosta olisi tehty nimenomaista haltuunottopäätöstä.

Asiakirjat on toimitettu järjestelykeskuksesta Maahanmuuttovirastolle, joka teki kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa kielteisen päätöksen 15.11.2016. Samalla hakijalle tehtiin käännyttämispäätös. Tässä yhteydessä asiakirjat toimitettiin poliisilaitokselle, jossa ne on kirjattu asiaa koskevaan tutkintailmoitukseen. Asiakirjat kulkevat saadun selvityksen mukaan tutkintailmoituksen mukana odottaen maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Hallinto-oikeus B on 24.11.2017 kumonnut Maahanmuuttoviraston käännyttämispäätöksen ja hylännyt turvapaikka-asiassa tehdyn valituksen muutoin. Korkein hallinto-oikeus on 20.2.2018 hylännyt turvapaikka-asiassa koskevan valituslupahakemuksen. Turvapaikka-asia on siten lainvoimaisesti ratkaistu.

Hakija ja kantelija ovat avioituneet tammikuussa 2017. Maahanmuuttovirasto teki 25.1.2018 kielteisen päätöksen kantelijan puolison perhesideperusteiseen oleskelulupahakemukseen. Hakija käännytettiin ja määrättiin kahdeksi vuodeksi Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon. Hallinto-oikeus A kielsi ja keskeytti käännytyspäätöksen täytäntöönpanon välipäätöksellään 23.2.2018. Päätöksellään 7.3.2019 hallinto-oikeus A kumosi Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palautti asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksessä todetaan, että hallinto-oikeuden välipäätös, jolla käännytyspäätöksen täytäntöönpano on kielletty, ei ole enää voimassa, koska käännytyspäätös on kumottu.

Oleskelulupa-asia on ratkaistu uudelleen Maahanmuuttoviraston päätöksellä 5.8.2019. Hallinto-oikeus B:sta 22.6.2020 saadun tiedon mukaan Maahanmuuttoviraston päätöksestä tehty valitus on siellä vireillä. Hallinto-oikeudesta saadun arvion mukaan päätös pyritään antamaan elokuun 2020 aikana.

Kantelun mukaan poliisilaitos on helmikuussa 2018 kieltäytynyt palauttamasta kantelijan puolison henkilöllisyyskortteja ja ajokorttia hänelle vedoten siihen, että henkilö on turvapaikanhakija.

Poliisilaitos katsoo 27.4.2018 antamassaan lausunnossa, että matkustusasiakirjan määritelmää voidaan tässä tapauksessa tulkita oikeudellisesti kestäväällä tavalla laajentavasti siten, että tiettyjen asiakirjojen hallussapito täytäntöönpanon turvaamisintressissä voitaisiin katsoa lainmukaiseksi menettelyksi, koska vaikutus oikeushyviin niissä on samanlainen kuin ns. virallisen matkustusasiakirjan hallussa pitämisellä. Poliisilaitoksen mukaan hallussapidon perusteena voitaisiin siten pitää ulkomaalaislain 119 §:ää.

Poliisihallitus katsoo 29.5.2018 antamassaan lausunnossa, että matkustusasiakirjan määritelmä on tietyiltä osin epäselvä, mutta voimassaolevan lainsäädännön valossa se tulkitsee matkustusasiakirjaksi voitavan katsoa muunkin henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan kuin passin, erityisesti jos sen voidaan katsoa käytännössä voivan toimia matkustusasiakirjan tavoin esimerkiksi tilanteissa, joissa passia ei ole saatavilla. Asiassa on lausunnon mukaan voitu ulkomaalaislain 117 a §:n ja 119 §:n perusteella määrätä ulkomaalainen luovuttamaan matkustusasiakirjansa viranomaisen haltuun. Asiakirjoja voidaan määräyksen perusteella pitää viranomaisen hallussa, kunnes maasta poistaminen on pantu täytäntöön.

Asiassa on Poliisihallituksen lausunnon mukaan kuitenkin jäänyt avoimeksi, onko kyseisten asiakirjojen haltuun ottamisesta tehty erityistä määräystä / päätöstä ja olisiko sellainen tullut tehdä siinä vaiheessa, kun poliisilaitos on saanut ne haltuunsa Maahanmuuttovirastolta. Asiassa tulee Poliisihallituksen mukaan ottaa huomioon, että asiakirjat ovat koko ajan olleet viranomaisen hallussa ja niistä on tehty merkintä asiaa koskevaan tutkintailmoitukseen. Olemassa olevan ohjeistuksen valossa Poliisihallitus katsoo, että Maahanmuuttoviraston maininta palautettavista asiakirjoista kielteisen päätöksen tiedoksiantopyynnössä ei sinänsä ole ehdoton kannanotto siihen, että asiakirjat tulisi palauttaa nimenomaan tiedoksiannon yhteydessä.

Haltuunoton ja hallussapidon välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta Poliisihallitus toteaa, että ottaen huomioon saadussa selvityksessä tarkemmin eritellyt seikat asiakirjojen tarpeellisuudesta ja potentiaalisesta

hukkaamisvaarasta, asiakirjojen pitäminen poliisin hallussa maasta poistamisen täytäntöönpanon loppuun saakka tai siihen saakka, kunnes asiassa on saatu muu ratkaisu, on välttämätöntä ja suhteellisuusperiaatteen mukaista. Kantelussa ei ole esitetty, että asiakirjojen pitämisestä viranomaisen hallussa olisi aiheutunut haittaa tai oikeudenmenetystä. Poliisihallitus katsoo lausunnossaan kuitenkin, että asiassa olisi mahdollisesti arvioitava, koskeeko hallussapidon tarve kaikkia henkilöltä haltuun otettuja asiakirjoja.

Kanteluasian käsittelyn siirryttyä oikeuskanslerinvirastoon pyysin Poliisihallitukselta lausuntoa vielä asiakirjojen palauttamispyyntöön vastaamiseen liittyvästä menettelystä ja valituskelpoisen päätöksen tekemisestä asiassa.

Lausunnossaan 31.10.2019 Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö toteaa, ettei haltuun otettujen kantelijan puolison asiakirjojen luonteesta ole ollut epäselvyyttä. Niitä ei ole pidetty matkustusasiakirjoina, vaan näitä heikompina asiakirjoina. Tästä syystä niiden haltuun ottamista ei voida perustella ulkomaalaislain 119 §:n perusteella. Lausunnon mukaan poliisilaitoksen lausunnossaan esittämälle matkustusasiakirjan laajentavalle tulkinnalle ei ole olemassa oikeudellisia perusteita laissa. Asiakirjojen hallussa pitäminen maasta poistamisen turvaamiseksi perustuu lausunnon mukaan vain siihen sattumanvaraiseen seikkaan, että vastaanottajavaltio voisi hyväksyä poliisin hallussa olevat asiakirjat henkilön maahantulon edellytykseksi. Sattumanvaraisuus ei voi luoda oikeudellisesti kestävä perustetta ottaa haltuun muita asiakirjoja kuin matkustusasiakirjoja, ellei asiakirjojen haltuun ottamiselle ole täsmällistä ja tarkkarajaista toimivaltuutta.

Poliisilaitos katsoi omassa lausunnossaan, ettei asiakirjojen hallussapito poliisilaitoksella ole sen näkemyksen mukaan selvästi laitonta eikä suhteellisuusperiaatteen vastaista. Samalla se kuitenkin totesi, että asiassa voisi mahdollisesti olla aihetta harkita, onko kaikkien asiakirjojen hallussa pitäminen täytäntöönpanon turvaamisen intressissä (maasta poistamisen turvaaminen) tarpeellista tai välttämätöntä. Tutkintailmoituksesta ilmenee, että käännyttävän henkilön mahdolliset tarpeet asiakirjojen osalta on huomioitu, kun hänelle on pyynnöstään annettu mm. kopio henkilökortista.

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön lausunnon mukaan kantelijan puolison asiakirjat on voitu turvaapaikkatutkinnassa ottaa poliisin haltuun poliisilain 6 luvun 4 §:n 1 momentin perusteella. Haltuunotosta on tullut tehdä päätös. Suhteellisuusperiaatteesta ja vähimmän haitan periaatteesta on kuitenkin seurannut se, että haltuunoton sijasta asiakirjat olisi tullut jäljentää. Asiakirjan jäljentäminen on lausunnon mukaan pakokeinolaissa takavarikko lievämpi keino ja sitä tulisi käyttää, jos jäljennös on riittävä todistelun luotettavuuden kannalta. Koska asiakirjat eivät ole olleet matkustusasiakirjoja, on niillä ollut merkitystä ainoastaan henkilöllisyyden ja kansallisuuden selvittämisessä. Henkilöllisyyden toteamisen jälkeen asiakirjat olisi tullut jäljentää, laatia tästä toimenpiteestä pöytäkirja, liittää jäljennökset poliisitutkintapöytäkirjaan ja palauttaa asiakirjat takaisin kantelijan puolisolle. Asiakirjoihin ei ole lausunnon mukaan voinut kohdistaa turvaamistoimenpidettä, koska niihin ei sisälly matkustusoikeutta.

Poliisitoimintayksikkö toteaa lausunnossaan, että päätös olla palauttamatta kantelijan puolison asiakirjoja Maahanmuuttoviraston pyynnön mukaisesti kielteisen päätöksen tiedoksiannon yhteydessä on tarkoittanut rajoitusta asianosaisen oikeuksiin. Poliisilaitoksen olisi tullut tehdä asiasta erillinen päätös tai määräys. Lausunnossaan poliisitoimintayksikkö katsoo, että poliisilaitos on voinut poliisilain 6 luvun 4 §:n 1 momentin perusteella ottaa asiakirjat poliisin haltuun poliisitutkinnan suorittamista varten (maasta poistamisen edellytysten selvittäminen), kun poliisilaitos on saanut ne Maahanmuuttovirastolta. Asiakirjojen hallussapito asiakirjojen tarkastamiseksi on voinut kestää vain se aikaa, kun se on ollut poliisitutkinnassa suoritettavan toimenpiteen kannalta välttämätöntä.

2 Keskeiset säännökset

Ulkomaalaislain (301/2004) 117 a §:n mukaan ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa 118–122 ja 122 a §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista 1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Turvaamistoimen määrää se viranomainen, joka valmistelee 1 momentissa tarkoitettua asiaa, tai täytäntöönpanosta

huolehtiva viranomainen. Ulkomaalaiselle, johon turvaamistoimi kohdistetaan, on ilmoitettava turvaamistoimen peruste. Jollei jäljempänä toisin säädetä, turvaamistoimi on voimassa, kunnes maahantulon tai maassa oleskelun edellytykset on selvitetty, kunnes maasta poistamista koskeva päätös on pantu täytäntöön tai kunnes asian käsittely on muutoin päättynyt. Turvaamistoimi on kuitenkin heti määrättävä päättyväksi, kun se ei ole enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Lain 119 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalip-punsa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun taikka ilmoittamaan poliisille tai rajatarkastusviran-omaiselle paikka, josta hän on tavoitettavissa.

Poliisilain (872/2011) 6 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus poliisitutkinnan suoritamiseksi päästä paikkaan tai alueelle, jossa tutkinnan kohteena oleva tapahtuma on sattunut, tarkastaa esi-neitä tai asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä tutkinnan suorittamiselle, ja tehdä tutkinnan suorittamiseksi tarvittavia kokeita sekä ottaa tutkimuksia varten tarvittavia näytteitä. Toimenpiteen edellytyksenä on li-säksi, että sillä voidaan perustellusti olettaa olevan tärkeä merkitys asian selvittämisessä. Pakkokeinolain 7 luvun 3 §:n mukaiset takavarikoimis- ja jäljentämiskiellot on soveltuvin osin otettava huomioon asiakirjoja tarkasteltaessa. Toimenpiteistä on laadittava pöytäkirja tai tehtävä merkintä muuhun asiakirjaan.

Ulkomaalaislain 4 §:n 2 momentin mukaan poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oles- kelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sovelletaan poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä.

Lain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämä- töntä.

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hy- väksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoitel- tuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asian- mukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viran- omaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada pe- rusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallin- non takeet turvataan lailla.

3 Turvapaikanhakijoiden matkustusasiakirjojen haltuunoton aiemmat käytännöt ja lainmuutos

Kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden asiakirjojen haltuunottoa ja hallussapitoa koskevat sään- nökset ovat havaintojeni mukaan aiheuttaneet epäselvyyttä ja kyseenalaisia käytäntöjä.

Poliisihallituksen lausunnossa 29.5.2018 viitataan Maahanmuuttoviraston 1.7.2016 Poliisihallitukselle ja Rajavartiolaitoksen esikunnalle esittämään pyyntöön, jonka mukaan turvapaikkaa hakeneelta henkilöltä pyydetään ottamaan haltuun passi tai muu matkustusasiakirja ja säilyttämään siihen saakka, että hakijalle myönnetään oleskelulupa Suomeen tai hakijan maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokel- painen.

Turvapaikanhakijan passin tai muun matkustusasiakirjan haltuunotosta säädetään 1.6.2019 alkaen nimen- omaisesti ulkomaalaislain 95 §:n 4 momentissa. Kun hakemus on jätetty, poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto voi ottaa haltuunsa hakijan matkustusasiakirjan ja pitää sen hallussaan, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Haltuun otettu matkustusasiakirja voidaan siirtää toiselle toimivaltaiselle viranomaiselle, joka siirron jälkeen vastaa matkustusasiakirjan säilyttämisestä. Po- liisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto antaa matkustusasiakirjan haltuunotosta todistuk- sen.

Lainkohdan perustelujen (HE 273/2018 vp, s. 37-38) mukaan matkustusasiakirja voisi olla passi, muokalaispassi, pakolaisen matkustusasiakirja tai muu asiakirja, esimerkiksi henkilötodistus, mikäli tämä kelpaa matkustusasiakirjaksi. Matkustusasiakirja voitaisiin ottaa haltuun, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty, ja pitää hallussa siihen saakka, kun hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Matkustusasiakirja voitaisiin perustelujen mukaan ottaa haltuun hakemuksen jättämisen hetkellä tai myöhemmin turvapaikkamenettelyn tai Maahanmuuttoviraston päätöstä koskevan muutoksenhakumenettelyn aikana, mukaan lukien näiden menettelyjen aikana jätetyn erillisen oleskelulupahakemuksen käsitteilyn yhteydessä. Matkustusasiakirjojen haltuun ottaminen olisi osa turvapaikkamenettelyä, eikä siitä tehtäisi erillistä hallintopäätöstä.

Perustelujen mukaan ulkomaalaisasioiden sähköisestä asiankäsitteilyjärjestelmästä (UMA) tai muusta viranomaisten tietojärjestelmästä tulisi käydä selkeästi ilmi, missä haltuun otettua matkustusasiakirjaa säilytetään. Matkustusasiakirjaa säilyttävä viranomainen huolehtisi jatkossakin siitä, että kansainvälistä suojelua hakeneen mahdollisuus asiointiin on turvattu tilanteissa, joissa edellytetään henkilöllisyyden varmistamista. Matkustusasiakirja palautettaisiin, kun hakijalle on myönnetty kansainvälistä suojelua tai muu oleskelupa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perustella. Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään, matkustusasiakirja palautettaisiin, kun henkilö on poistumassa tai häntä ollaan poistamassa maasta. Kyseessä olisi käytännössä tilanne, jossa henkilö poistuu Suomesta alkuperämaahan, pysyvään asuinmaahan, muuhun maahan, johon hän voi laillisesti palata, tai muuhun käännyttämispäätöksessä mainittuun maahan. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen luovuttaisi matkustusasiakirjan lentoasemalla ennen koneeseen nousua tai muutoin välittömästi ennen maasta poistumista. Matkustusasiakirja voitaisiin luovuttaa myös vasta kohdevaltiossa.

Totesin päätöksessäni 1.4.2019 (OKV/885/1/2018), ettei Maahanmuuttoviraston edellä mainittu (1.7.2016 päivätty) pyyntö perustunut lakiin ja oli perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn lakisidonnaisuusperiaatteen vastainen. Tuolloin voimassa ollut laki ei sisältänyt erillistä säännöstä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirja voitaisiin ottaa viranomaisen haltuun koko turvapaikkamenettelyn ajaksi ja pitää hallussa, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Totesin muun ohessa, että poliisille ja rajatarkastusviranomaisille osoitetussa ohjeistuksessa olisi tullut tuoda selkeästi esiin, että matkustusasiakirjan haltuunotto on turvaamistoimenpide, jonka lainmukaisten edellytysten tulee aina täytyä. Turvaamistoimenpidettä ei voi kohdistaa sellaisenaan kokonaiseen väestöryhmään (kansainvälistä suojelua Suomesta hakenneet henkilöt), ilman yksilöllistä arviointia ja ilman lainsäädännön tukea. Asiaa selvittäessä kävi ilmi, että poliisiviranomaiset olivat jo aiemmin noudattaneet pyynnön tarkoittamaa käytäntöä, joskin epäyhtenäisesti. Maahanmuuttoviraston pyynnön voitiin katsoa yhdenmukaistaneen tämän käytännön.

Kyseisen kanteluasian vireilläolon aikana ja pyydettyäni siitä selvitystä sisäministeriöltä se ryhtyi valmistelevaan ulkomaalaislain muuttamista siten, että mahdollisuudesta passin tai muun matkustusasiakirjan haltuun ottamiseen koko turvapaikkaprosessin ajaksi säädettäisiin nimenomaisesti laissa, minkä EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä) 13 artiklan 2 kohdan b alakohta mahdollistaa.

4 Arviointi

4.1 Asiakirjojen hallussapidon perusteet

Selvityksen mukaan kantelussa tarkoitetut asiakirjat on otettu viranomaisen haltuun syyskuun 2015 ja tammikuun 2016 välisenä aikana järjestelykeskuksessa, kun kantelijan puoliso on saapunut Suomeen ja hakenut kansainvälistä suojelua. Asiakirjojen haltuunotosta on siten kulunut enemmän kuin kaksi vuotta siihen, kun niiden hallussapitoa koskeva kantelu on 19.3.2018 toimitettu laillisuusvalvojan käsiteltäväksi.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Vastaava säännös on eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa. Tämän vuoksi en ryhdy selvittämään ja tutkimaan lähemmin asiakirjojen haltuunottomenettelyä vuodenvaihteessa 2015-2016.

Tässä kanteluasiassa on keskeisesti kysymys siitä, onko poliisi voinut pitää hallussaan kantelijan puolison henkilöllisyyttä todentavia asiakirjoja vielä sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto oli (marraskuussa 2016) toimittanut asiakirjat poliisilaitokselle päätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä palautettaviksi, ja miten asiakirjojen palauttamista koskevaan kantelijan pyyntöön on reagoitu.

Maahanmuuttovirasto on tehnyt ensimmäisen käännyttämistä koskevan päätöksensä 15.11.2016. Päätöksen lopussa on poliisilaitoksen selvityksen ja siihen liitetyn asiakirjan mukaan ollut maininta, että ”henkilölle on palautettavia asiakirjoja, jotka toimitetaan postitse tiedoksiantavalle viranomaiselle”.

Kantelijan puoliso ei saadun selvityksen mukaan ole missään vaiheessa esittänyt viranomaisille matkustusasiakirjaansa. Viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ovat matkustusasiakirjaa heikompia asiakirjoja, jotka selvityksen mukaan viime kädessä auttavat viranomaisia käännytyspäätöksen täytäntöönpanossa. Passin puuttuessa muilla henkilöllisyyttä osoittavilla asiakirjoilla voi saadun selvityksen mukaan olla ratkaiseva merkitys henkilön palauttamisen onnistumisen kannalta, paperittoman henkilön palauttamisen ollessa poliisilaitoksen mukaan käytännössä mahdotonta.

Asiakirjojen hallussapidon perusteiden ja sovellettavien säännösten selvittämiseksi tulee arvioida, onko kysymys matkustusasiakirjoista tai voidaanko ne rinnastaa matkustusasiakirjoihin. Asiakirjojen oikeudellisella luonteella on merkitystä niiden hallussapitoa ja siihen liittyvää menettelyä koskevan säännösten valikoitumisessa. Kantelijan puoliso ei ole enää helmikuun 2018 jälkeen ollut turvapaikanhakija, kun kansainvälistä suojelua koskeva asia on tullut lainvoimaisesti ratkaistua. Kuten edellä on todettu, Maahanmuuttovirasto teki 25.1.2018 kielteisen päätöksen kantelijan puolison perhesideperusteiseen oleskelulupahakemukseen. Hakija käännyttiin ja määrättiin kahdeksi vuodeksi Schengen-aluetta koskevaan maahantulo-kieltoon. Hallinto-oikeus A kielsi ja keskeytti käännytyspäätöksen täytäntöönpanon välipäätöksellään 23.2.2018. Päätöksellä 7.3.2019 Maahanmuuttoviraston päätös kumottiin ja asia palautettiin uudelleen käsiteltäväksi.

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön lausunnon mukaan kantelussa tarkoitettujen asiakirjojen haltuunottoon ja hallussapitoon ei voida soveltaa turvaamistoimia koskevia ulkomaalaislain 117 a ja 119 §:n säännöksiä, koska kyse ei puuttuvan matkustusoikeuden vuoksi ole matkustusasiakirjoista. Sitä vastoin sovellettavaksi tulisi poliisilain 6 luvun 4 §:n 1 momentti, jonka mukaisesti poliisilaitos on voinut ottaa asiakirjat poliisiin haltuun poliisitutkinnan suorittamista varten (maasta poistamisen edellytysten selvittäminen), kun poliisilaitos on saanut ne Maahanmuuttovirastolta. Mainitun poliisilain säännöksen mukaan toimenpiteestä olisi tullut laatia pöytäkirja tai tehdä merkintä muuhun asiakirjaan. Asiakirjojen haltuun ottaminen on lausunnon mukaan ollut poliisitutkintaan liittyvä toimenpide, jolla on puututtu asianosaisen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Asiassa olisi sen vuoksi tullut tehdä päätös noudattaen soveltuvin osin esitutkintalain 11 luvun 1 §:n säännöksiä kirjallisesta esitutkintapäätöksestä ja pakkokeinolain (806/2011) 7 luvun 15 §:n 1 momenttia.

Selvityksen mukaan merkintä palautettavista asiakirjoista on tehty tutkintailmoitukseen 5710/S/3146/17. Siinä tai tutkintailmoituksessa 5710/S/880/18 ei ole merkintää asiakirjojen palauttamista koskevasta pyynnöstä.

Kuten edellä esitetystä ilmenee, poliisilaitoksen lausunnossa ja Poliisihallituksen aiemmassa lausunnossa (29.5.2018) oli, toisin kuin viimeisimmässä 31.10.2019 päivityssä lausunnossa, katsottu, että kantelussa tarkoitettuja asiakirjoja voidaan pitää matkustusasiakirjoina. Poliisihallituksen aiemmassa lausunnossa todetaan myös, että poliisilain 6 luvun 4 §:n poliisille suomat toimivaltuudet aktualisoituvat laissa erikseen säädettyissä tilanteissa. Lainkohta ei lausunnon mukaan anna poliisille mitään yleistä toimivaltaa esimerkiksi pakkokeinojen tai muiden poliisitutkinnassa mahdollisesti käytettävien toimenpiteiden suorittamiseen muissa kuin laissa määritellyissä tilanteissa. Ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevissa lainkohdissa ei

ole viittausta poliisilain poliisitutkintaa koskeviin lainkohtiin, ja näin ollen lausunnossa katsotaan, etteivät poliisilain poliisitutkintaa koskevat säädökset sovellu käännättämistä ja karkottamista koskevaan menettelyyn poliisissa.

Asiassa saadun poliisilaitoksen selvityksen ja keskenään ristiriidassa olevien Poliisihallituksen lausuntojen perusteella voidaan todeta, että kantelussa tarkoitettujen asiakirjojen oikeudellista luonnetta, niiden haltuunottoa ja hallussapitoa koskevien säännösten soveltamisesta on epäselvyyttä paitsi poliisilaitoksen sisällä, myös Poliisihallituksen eri osastoilla.

Yhdyn kuitenkin omalta osaltani Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön lausunnossaan 31.10.2019 esittämään näkemykseen siitä, ettei haltuun otettuja kantelijan puolison asiakirjoja voida pitää matkustusasiakirjoina, eikä niiden haltuun ottamista voida perustella ulkomaalaislain 119 §:n säännöksellä. Toisekseen, kuten poliisitoimintayksikkö katsoo, poliisilaitos on voinut poliisilain 6 luvun 4 §:n 1 momentin perusteella ottaa asiakirjat poliisiin haltuun poliisitutkinnan suorittamista varten, mutta asiakirjojen hallussapito asiakirjojen tarkastamiseksi on voinut kestää vain se aikaa, kun se on ollut poliisitutkinnassa suoritettavan toimenpiteen kannalta välttämätöntä.

Kanteluasiassa tarkoitettussa tapauksessa tilannetta on mutkistanut vielä se, että alun perin kansainvälistä suojelua hakenut henkilö on sittemmin hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella, ja tähän liittyen hakijan käännättämistä koskeva päätös on kumottu. Tällä hetkellä on kuitenkin voimassa Maahanmuuttoviraston päätöksestä 5.8.2019 ilmenevä käännätyspäätös, joka ei kuitenkaan ole vielä lainvoimainen.

Tältä osin voidaan todeta, että poliisilaitoksen olisi perusteltua arvioida uudelleen ensi tilassa kantelussa tarkoitettujen asiakirjojen hallussapidon perusteita ja sitä poliisilaitoksen omassakin lausunnossa esitettyä seikkaa, voitaisiinko hakijalle palauttaa ainakin osa hallussa pidetyistä asiakirjoista.

4.2 Asiakirjojen palautuspyynnön käsittely

Kantelun mukaan poliisi on helmikuussa 2018 kieltäytynyt palauttamasta kantelijan puolison asiakirjoja. Poliisilaitoksen selvityksen mukaan kantelija on pyytänyt luovuttamaan puolisonsa henkilökortit haltuunsa. Vanhempi rikoskonstaapeli on selvityksessään ilmoittanut vastanneensa, että asiakirjat pysyvät poliisin hallussa täytäntöönpanon turvaamiseksi, koska hakija oli päätetty käännättää, ja maasta poistamiseen liittyvä valitus oli edelleen käsiteltävänä hallinto-oikeudessa.

Asiakirjojen haltuunotosta poliisilaitoksella ei ilmeisesti ole tehty varsinaista päätöstä tai määräystä, joka olisi dokumentoitu muutoin kuin mainintana tutkintailmoitukseen (5710/S/3146/17). Selvityksestä ei ilmene, oliko asiakirjojen luovuttamista koskeva pyyntö tehty suullisesti vai kirjallisesti, ja onko pyyntöön tehty kirjallinen päätös. Kun tietoa tällaisesta päätöstä ei ole liitetty selvitysaineistoon, on oletettavaa, ettei sellaista ole tehty.

Poliisilaitoksen vanhempi rikoskonstaapeli ilmoittaa selvityksessään vastanneensa pyyntöön, että poliisin käytännön mukaan asiakirjat pysyvät poliisin hallussa täytäntöönpanon turvaamiseksi, koska hakija on Maahanmuuttoviraston toimesta päätetty käännättää, ja maasta poistamiseen liittyvä valitus oli edelleen käsitelyssä hallinto-oikeudessa. Maasta poistamisen täytäntöönpanosta vastaavana viranomaisena poliisilaitoksen on huolehdittava, että palauttamiseen vaadittavat asiakirjat ovat poliisin hallussa, jos käännättäminen tulee täytäntöönpanokelpoiseksi. Selvityksessä todetaan vielä, että muussakaan tapauksessa asiakkaalle kuuluvia asiakirjoja ei luovutettaisi tämän vaimolle, vaan asiakkaalle itselleen tämän omasta pyynnöstä.

On selvää, että viranomaisen ottaessa yksityishenkilön omaisuutta haltuun ja pitäessään sitä hallussa, tulee sen perustua lakiin. Menettelyssä tulee myös tarkoin noudattaa ulkomaalaislaista, poliisilaista, pakkokeinolaista sekä yleisemmin perustuslaista ja hallintolaista ilmeneviä vähimmän haitan, tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden periaatteita. Asiakirjojen haltuunotolle ja hallussapidolle tulee olla selkeät perusteet, joiden tulee olla vaivatta selvitettävissä, ja jotka tulee tarvittaessa voida kyseenalaistaa.

Viimeistään siinä vaiheessa, kun kantelija on esittänyt asiakirjojen palauttamista koskevan pyynnön poliisilaitokselle, olisi asiakirjojen hallussapidosta ja palauttamisesta kieltäytymisestä tullut tehdä perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös. Aluksi kantelijalle olisi tässä tapauksessa tullut jo hallintolain 8 §:stä ilmenevän viranomaisen yleisen neuvontavelvollisuuden perusteella ilmoittaa, että pyynnön voi esittää kantelijan puoliso itse tai kantelija valtakirjalla. Siihen, minkä lain säännösten mukaan kyseinen päätös olisi tullut tehdä ja mikä tuomioistuin olisi toimivaltainen käsittelemään asiaa koskevan valituksen, ei saadusta selvityksestä ja lausunnoista ole saatu yksiselitteistä vastausta. Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön lausunnossa katsotaan, että poliisitoiminnan turvaamisesta tehtävä päätös ei ole hallintomenettelyssä tehtävä hallintopäätös, mutta se ei ole myöskään sellainen esitutkintapäätös, jossa muutoksenhakutuomioistuimeksi tulisi yleinen tuomioistuin. Toimivaltaiseksi muutoksenhakutuomioistuimeksi valikoituisi Poliisihallituksen mukaan selkeimmin ulkomaalaisasioiden valituksia ulkomaalaislain 190 §:n 1 momentin mukaan tutkiva toimivaltainen hallinto-oikeus, joka ratkaisisi itsenäisesti asian tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

5 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän poliisilaitoksen huomiota kantelussa tarkoitettujen asiakirjojen hallussapidon perusteiden arvioimisesta ja palautuspyynnön käsittelystä edellä kohdissa 4.1 ja 4.2 esittämiini näkökohtiin.

Selvityksen ja lausuntojen perusteella voidaan todeta, että turvapaikanhakijana maahan saapuneen henkilön henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen haltuunoton ja hallussapidon perusteet, sovellettavat säännökset ja oikeat menettelytavat eivät näytä olevan poliisiviranomaisille yksiselitteisiä, ja tämä aiheuttaa merkittävää epäselvyyttä käytännössä.

Pidän tärkeänä, että kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden asiakirjojen haltuunottoa, hallussapitoa ja niihin liittyvää menettelyä koskevat säännökset ja viranomaisohjeet ovat selkeitä ja niiden soveltaminen yhtenäistä.

Tästä syystä pyydän sisäministeriötä 31.12.2020 mennessä esittämään yleisen arvionsa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden muiden kuin selkeästi matkustusasiakirjojen haltuunottoa ja hallussapitoa koskevasta säännöstöstä ja niihin liittyvistä menettelytavoista, mukaan lukien niihin liittyvät muutoksenhakumahdollisuudet. Pyydän ministeriötä arvioimaan soveltuvien säännösten selkeyttä, johdonmukaisuutta ja niiden soveltamisen yhdenmukaisuutta sekä esittämään näkemyksensä siitä, olisiko säännöksiä tai ohjeistusta aihetta selventää tai täsmentää.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty