



ASIA **Passin haltuunottoa koskeva ohjeistus**

ASIAN VIREILLETULO

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto on 9.5.2018 siirtänyt oikeuskanslerinvirastolle kantelija A:n ja kantelija B:n 27.7.2017 yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa vireille tulleen kantelun. Kantelijat arvostelevat Lounais-Suomen poliisilaitoksen menettelyä passin haltuunotossa. Kantelija B:n passi oli otettu haltuun 26.5.2017 hänen asioituaan Maahanmuuttovirastossa Raisiossa perhesiteeseen perustuvaan oleskelulupaan liittyvällä tunnistautumiskäynnillä. Päätöksen passin haltuunotosta oli tehnyt Lounais-Suomen poliisilaitoksen vanhempi rikoskonstaapeli perusteena kantelija B:n maasta poistamisen turvaaminen. Kantelija B:llä on ollut vireillä kansainvälistä suojelua koskeva valitusasia hallinto-oikeudessa.

Passi ja asian jatkokäsittely oli siirretty kantelijoiden kotipaikan perusteella Hämeen poliisilaitokselle. Passia ei ollut kantelija A:n pyynnöstä huolimatta palautettu, vaikka hän oli kertonut kantelija B:llä olevan vireillä perhesideperusteinen oleskelulupa, eikä hakijan palauttamisen siten olisi ajankohtaista. Hämeenlinnan ulkomaalaispoliisi oli ilmoittanut, että kaikilta turvapaikanhakijoilta otetaan passit poliisin haltuun. Kantelijat ovat pyytäneet selvittämään poliisin menettelyn lainmukaisuuden. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on muun toiminnan yhteydessä kuullut poliisin erilaisista käytänteistä turvapaikanhakijoiden passin haltuunotossa. Myös kantelijat olivat kertoneet valtuutetulle tuntevansa turvapaikanhakijoita, joiden passia ei ole otettu haltuun asian käsittelyn aikana.

SELVITYS

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto on ennen asian siirtämistä oikeuskanslerinvirastolle hankkinut Poliisihallitukselta selvityksen ja lausunnon. Poliisihallitus on toimittanut Hämeen ja Lounais-Suomen poliisilaitoksilta hankitun selvityksen ja lausunnot sekä antanut oman 3.1.2018 päivätyn lausuntonsa asiasta. Asiakirja-aineisto sisältää Maahanmuuttoviraston 1.7.2016 päivätyn kirjeen ja Poliisihallituksen kirjeen 1.7.2016.

Asian siirrettyä oikeuskanslerinvirastoon käsiteltäväksi olen pyytänyt sisäministeriöltä 23.5.2018 selvityksen ja lausunnon. Sisäministeriön toimittama aineisto sisältää ministeriön hallinto- ja kehittämisosaston oikeudellisen tuen yksikön 31.8.2018 päivätyn lausunnon, ministeriön maahanmuutto-osaston ja poliisiosaston omat lausunnot sekä Maahanmuuttoviraston selvityksen.

Poliisihallituksen ja sisäministeriön toimittama selvitys ja lausunnot toimitetaan kantelijoille tämän ratkaisun liitteenä.

Varasin kirjeelläni 31.10.2018 Poliisihallitukselle tilaisuuden lausua asiassa kertyneestä asiakirja-aineistosta. Poliisihallitus on vastauksessaan 16.11.2018 viitannut asiassa yhdenvertaisuusvaltuutetulle antamaansa selvitykseen ja lausuntoon ja toteaa, ettei sillä ole enempää lausuttavaa asiassa.

RATKAISU

1 Poliisihallituksen selvitys ja lausunto

Poliisihallitus viittaa lausunnossaan ulkomaalaislain (301/2004) 117 a ja 119 §:än ja toteaa asiaa sääntelevän lisäksi edellä mainitut Maahanmuuttoviraston ja Poliisihallituksen 1.7.2016 päivätyt kirjeet.

Ulkomaalaislain 117 a §:ssä säädetään, että ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa 118–122 ja 122 a §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista hänen maahan tulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi taikka hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Lain 119 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun taikka ilmoittamaan poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle paikka, josta hän on tavoitettavissa.

Maahanmuuttoviraston kirjeessä (1.7.2016) poliisia ja Rajavartiolaitosta pyydetään turvapaikkahakemusta vastaanottaessaan ottamaan hakijan passi tai muu matkustusasiakirja haltuun siihen saakka, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa Suomeen tai hakijan maasta poistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Maahanmuuttovirasto pyytää kirjeessä, että poliisi ja Rajavartiolaitos säilyttävät kyseisen asiakirjan prosessin ajan. Poliisihallituksen kirjeessä poliisilaitoksia kehoitetaan toimimaan pyynnön mukaisesti ja annetaan tarkempia ohjeita passien säilyttämisestä ja s-ilmoituksen kirjaamisesta.

Poliisihallituksen yhdenvertaisuusvaltuutetulle antama selvitys on sisältänyt Hämeen poliisilaitoksen ja Lounais-Suomen poliisilaitoksen selvitykset ja lausunnot. Saadun selvityksen mukaan Hämeenlinnan poliisiasemalla turvapaikanhakijan matkustusasiakirja otetaan poliisin haltuun aina, kun hän tulee poliisiasemalle hakemaan turvapaikkaa. Kantelija B oli saanut kaksi käännyttämispäätöstä, ja maasta poistamisasia oli edelleen vireillä. Selvityksestä käy ilmi, että turvapaikanhakijoiden matkustusasiakirjat otetaan Hämeen poliisilaitoksella haltuun säännön mukaisesti Maahanmuuttoviraston ja Poliisihallituksen kirjeissä ohjeistetun mukaisesti. Matkustusasiakirjojen haltuunottoa koskeva käytäntö koskee saadun selvityksen mukaan kaikkia turvapaikanhakijoita kansallisuudesta riippumatta. Kantelija B:n matkustusasiakirja oli otettu haltuun, koska haltuunotto oli selvityksen mukaan ollut perusteltua maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Poliisilaitosten selvityksistä ilmenee, että ne pyrkivät huolehtimaan ulkomaalaisten oikeuksista muun ohella siten, että haltuun otetut matkustusasiakirjat pyritään tarvittaessa hyvin nopeasti toimittamaan henkilön pyytämään paikkaan, jotta hän saa päivittäiset asiansa hoidettua mahdollisimman joustavasti.

Poliisihallitus toteaa oman lausuntonsa johtopäätöksenä, että poliisin menettely kantelijoiden asiassa on ollut lain ja ohjeistuksen mukaista.

2 Sisäministeriön selvitys ja lausunnot

Sisäministeriö toteaa lausunnossaan yleisesti, että maahanmuutto- ja poliisihallinnolla on yhteinen näkemys siitä, että matkustusasiakirjojen haltuunotto kansainvälistä suojelua hakevilta ulkomaalaisilta on ollut käytäntö, jota on noudatettu jo ennen Maahanmuuttoviraston 1.7.2016 Poliisihallitukselle ja Rajavartiolaitokselle osoittamaa kirjettä. Kirjeessä Maahanmuuttovirasto pyysi, että poliisi ja Rajavartiolaitos turvapaikkahakemuksen vastaanottaessaan ottavat hakijan passin tai muun matkustusasiakirjan haltuun siihen saakka, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa Suomeen tai hakijan maasta poistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Maahanmuuttovirasto on perustellut pyyntöään muun ohella sillä, että turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi merkittävästi vuonna 2015, ja että merkittävä osa päätöksistä tulee olemaan kielteisiä ja sisältämään käännyttämisen. Vastaanotokustannusten hallinnan vuoksi on kirjeen mukaan tärkeää, etteivät täytäntöönpanokelpoisen käännyttämispäätöksen saaneet jää vastaanottokeskusten majoitettaviksi vaan poliisi pystyy panemaan käännytyspäätökset täytäntöön ilman viivytyksiä. Siinä tapauksessa, että turvapaikanhakijan hakemus hylätään, on tärkeää, että hakijan matkustusasiakirja on poliisin käytettävissä maasta poistamisen täytäntöönpanoa varten.

Poliisihallitus on samana päivänä laaditussa kirjeessään kehottanut poliisilaitoksia menettelemään Maahanmuuttoviraston ohjeistuksen mukaisesti ja antanut yksityiskohtaisia ohjeita matkustusasiakirjojen käsittelystä, jotta asiakirjat ovat löydettävissä viipymättä.

Sisäministeriö toteaa lausunnossaan, että Maahanmuuttoviraston pyynnössä tai Poliisihallituksen kirjeessä ei ole nimenomaisesti viitattu ulkomaalaislain säännöksiin, eikä toteutetun ohjauksen suhde asiaa säänteleviin ulkomaalaislain 1, 5, 117 a ja 119 §:än ole jälkikäteenkään yksiselitteisesti arvioitavissa. Pyyntöillä ja kirjeellä on ohjattu poliisilaitosten toimintaa, eikä ohjeistuksen tarkoituksena ole ollut syrjäyttää ulkomaalaislain turvaamistoimia ulkomaalaisiin kohdistettaessa tehtävää yksilöllistä harkintaa. Kirjeessä esitettyä pyyntöä voidaan ministeriön lausunnon mukaan pitää yleisenä muistutuksena passin haltuunoton tärkeydestä silloin, kun se on lain perusteella mahdollista. Ulkomaalaislaki ei velvoita ottamaan turvapaikanhakijan passia viranomaisten haltuun, vaikka edellytykset siihen olisivat olemassa.

Maahanmuuttovirasto toteaa sisäministeriölle antamassaan selvityksessä, että kantelussa tarkoitettu Maahanmuuttoviraston kirje (1.7.2016) ei muodosta mitään erillistä toimivaltaa matkustusasiakirjojen haltuun ottamiseksi, vaan poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivalta määrätä ulkomaalainen luovuttamaan matkustusasiakirjansa viranomaiselle ilmenee ulkomaalaislain 119 §:stä. Maahanmuuttoviraston antamasta selvityksestä ilmenee, että sisäministeriö on ollut yhdessä Poliisihallituksen, Suojelupoliisin ja Maahanmuuttoviraston kanssa sopimassa pyyntökirjeen lähettämisestä kriisihoitamiskokouksessa 21.6.2016.

Sisäministeriön maahanmuutto-osaston omassa lausunnossa katsotaan, että ”matkustusasiakirjojen haltuun ottamista Maahanmuuttoviraston pyynnön laajuudessa ei ole tarkoitettukaan pidettävän ulkomaalaislain 117 a ja 119 §:ssä tarkoitettuna turvaamistoimena.” Maahanmuutto-osaston selvityksessä ei oteta kantaa siihen, mihin oikeudelliseen sääntelyyn matkustusasia-

kirjojen haltuunottoa koskeva kirje sen näkemyksen mukaan perustuu. Ministeriön poliisi-osasto puolestaan katsoo, että kyse on ulkomaalaislain em. säännösten mukaisesta turvaamistoimesta, ja että poliisi soveltaa ensisijaisesti ulkomaalaislain asiaa koskevia säännöksiä.

Sisäministeriö toteaa lausunnossaan lopuksi, että se on 3.7.2018 asettanut hankkeen (SMDno-2018-1297) EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) uusintahakemuksia koskevien lainmuutosehdotusten valmistelemiseksi. Hankkeen yhteydessä selvitetään myös turvapaikanhakijoiden matkustusasiakirjojen haltuunottoa koskevien säännösten muutostarpeet.

3 Ulkomaalaislain muutos

Sisäministeriö pyysi oikeuskanslerinvirastolta lausuntoa edellä 2 kohdassa mainittuun lainsäädäntöhankkeeseen liittyvistä lakiehdotuksista. Annoin asiasta 29.10.2018 päivätyn lausunnon (OKV/80/20/2018). Ulkomaalaislain 95 §:än olisi ehdotuksen mukaan tulossa uusi 4. momentti, jossa säädettäisiin, että kun hakemus on jätetty, poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto voi ottaa haltuunsa hakijan matkustusasiakirjan ja pitää sitä hallussaan, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto antaa matkustusasiakirjan haltuunotosta todistuksen. Viittasin lausunnossani mm. EU:n menettelydirektiivin 13 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat erityisesti säätää, että hakijan on luovutettava hallussaan olevat hakemuksen tutkinnan kannalta olennaiset asiakirjat, kuten passi. Totesin lausunnossani muun ohessa, että ehdotettu sääntely on direktiivin mukaan mahdollinen, mutta edellyttää asiasta säätämistä lailla.

Edellä selostettu lainsäädäntöehdotus johti 5.12.2018 annettuun hallituksen esitykseen (HE 273/2018 vp), jossa viitataan keväällä 2018 tekemääni selvitys- ja lausuntopyyntöön ja todetaan, että sääntelyn selkeyden vuoksi matkustusasiakirjan haltuunotosta turvapaikkaprosessin ajaksi tulisi säätää erikseen. Pyysin ministeriötä tuolloin selvittämään, onko Poliisihallituksen ja Maahanmuuttoviraston ohjeistus, jonka mukaan turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä henkilön passi otetaan säännönmukaisesti viranomaisten haltuun, ulkomaalaislain mukainen.

Hallituksen esityksessä (s. 21) todetaan, että voimassa oleva laki ei sisällä erillistä säännöstä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirja voitaisiin ottaa viranomaisen haltuun turvapaikkamenettelyn ajaksi ja pitää hallussa, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Tätä koskeva käytäntö on hallituksen esityksen mukaan toteuttanut ulkomaalaislain 1 §:n tavoitteita hallitun maahanmuuton näkökulmasta. Hakijan velvollisuudesta luovuttaa matkustusasiakirja viranomaisen haltuun on säädetty myös useassa Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Matkustusasiakirjan haltuunotto osana turvapaikkamenettelyä on perustelujen mukaan tarpeen muun muassa ulkomaalaisen henkilöllisyyden todentamisen ja maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Hallintovaliokunta antoi lakiesityksestä mietinnön (HaVM 32/2018 vp – HE 273/2018 vp), jossa se muun ohessa totesi ulkomaalaislaissa olevan säännökset matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta (61 §), matkustusasiakirjan haltuunotosta turvaamistoimena (117 a ja 119 §) ja väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan ottamisesta viranomaisen haltuun (132 §). Valiokunnan mukaan voimassa oleva laki ei kuitenkaan sisällä säännöstä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirja voidaan ottaa viranomaisen haltuun turvapaikkamenettelyn ajaksi ja pitää hallussa, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta.

Mietinnössä todetaan edelleen, että valiokunta pitää perusteltuna, että ulkomaalaislakiin lisätään säännös kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotosta. Tavoitteena on varmistaa turvapaikkamenettelyn sujuvuus siten, että matkustusasiakirjan puuttuminen ei estä esimerkiksi hakijan tunnistamista tai kielteisen päätöksen saaneen henkilön maasta poistamista. Asiakirja palautetaan hakijalle, kun hänelle myönnetään kansainvälistä suojelua koskeva oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Saadun selvityksen mukaan hakijan mahdollisuudesta asiointiin tilanteissa, joissa edellytetään henkilöllisyyden varmistamista, huolehditaan tapauskohtaisesti. Mietinnön mukaan ehdotettu muutos selkeyttäisi nykytilaa.

Asiaa koskeva hallituksen esitys on hyväksytty eduskunnassa muutettuna 27.2.2019. Hyväksytyssä muodossaan kyseinen 95 §:n 4. momentti kuuluu seuraavasti:

”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. Poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto antaa matkustusasiakirjan haltuunotosta todistuksen.”

Tasavallan presidentti on vahvistanut lain 29.3.2019 ja se tulee voimaan 1.6.2019.

4 Arviointi

4.1 Matkustusasiakirjan haltuunottoa koskevat säännökset

Edellä mainitun menettelydirektiivin 13 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat erityisesti säätää siitä, että hakijoiden on luovutettava hallussaan olevat hakemuksen tutkinnan kannalta oleelliset asiakirjat, kuten passi. Artiklassa ei säädetä yksityiskohtaisemmin passin haltuunottoon liittyvistä yksityiskohdista, vaan tämä on jätetty kansallisesti säädettäväksi.

Ulkomaalaislain 61 §:ssä säädetään matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta. Pykälän mukaan viranomainen voi ottaa ulkomaalaisen matkustusasiakirjan tilapäisesti haltuunsa viisumi-, oleskelulupa- tai matkustusasiakirja-asiaa käsiteltäessä, jos se on välttämätöntä henkilötietojen tai asiakirjan oikeellisuuden varmentamiseksi taikka myönnetyn viisumin merkitsemiseksi asiakirjaan. Matkustusasiakirja on palautettava ulkomaalaiselle heti, kun sen hallussapito ei ole asian käsittelyn kannalta tarpeellista. Ulkomaalaisella on oikeus saada matkustusasiakirja välillä haltuunsa matkustamista tai välttämättömien asioiden hoitoa varten. Maahanmuuttovirasto, poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta todistuksen.

Lainkohdan esitöissä (HE 28/2003 vp) todetaan, että matkustusasiakirjan tilapäisen haltuunoton tavoitteena on hakemuksen sujuva käsittely. Jos käsittelyaika on lyhyt, voi olla perusteltua, että matkustusasiakirja on viranomaisen hallussa koko käsittelyajan. Jos käsittelyaika on pidempi, voi olla perusteltua luovuttaa matkustusasiakirja heti takaisin hakijalle lupahakemuksen jättämisen jälkeen, jos hän sitä tarvitsee. Säännöstä sovellettaisiin hallituksen esityksen mukaan myös käsiteltäessä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta turvapaikkamenettelyssä. Turvaamistoimen luonteisesta passin haltuunotosta säädettäisiin jäljempänä 119 §:ssä. Oleskeluluvalla tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia oleskeluluvan muotoja (HE, s. 158).

Turvaamistoimien määräämisen yleisistä edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 117 a §:ssä, jonka 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.

Passin haltuunottoa koskevassa säännöksessä (ulkomaalaislain 119 §) ei nimenomaisesti mainita, että asiassa on tehtävä yksilöllinen arviointi, ja ettei turvaamistoimea voi pelkästään kansainvälisen suojelun hakemisen perusteella kohdistaa kaikkiin hakijoihin. Viranomaisen velvollisuus tehdä yksilöllinen ja tilannekohtainen arviointi ilmenee kuitenkin turvaamistoimen yleisiä edellytyksiä koskevasta ulkomaalaislain 117 a §:stä, jonka mukaan ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista esimerkiksi hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi. Mainitun lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kansainvälisen suojelun hakeminen on vakiintuneessa hallintokäytännössä tulkittu maahantuloedellytysten selvittämiseksi (HE 172/2014 vp, s. 25). Tämä ei kuitenkaan poista viranomaisen velvollisuutta arvioida toimenpiteen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta yksittäisessä tilanteessa. Yksilöllinen ja tilannekohtainen arviointi on tehtävä kaikkien turvaamistoimien yhteydessä.

Tämä yksilöllinen arviointivelvoite ilmenee vielä selkeämmin ulkomaalaisen säilöön ottamisen edellytyksiä koskevasta ulkomaalaislain 121 §:stä. Lainkohdassa säädetään, että jos 118–120 §:ssä tarkoitettut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön tietyin edellytyksin. Lain perusteluissa (HE 172/2014) viitataan ns. vastaanottodirektiivin (2013/33/EU) 8 artiklan 1 kohtaan, josta ilmenee perustavanlaatuinen periaate, ettei yksinomaan se seikka, että henkilö on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua, voi olla säilöön ottamisen edellytys. Säilöön ottamisessa on luonnollisesti kysymys huomattavasti voimakkaammasta puuttumisesta henkilön perusoikeuksiin, mutta samaa periaatetta voidaan perustellusti soveltaa myös säilöön ottamista lievempiin turvaamistoihin, kuten matkustusasiakirjan haltuunottoon.

Turvaamistoimen määrää se viranomainen, joka valmistele 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, maasta poistamista koskeva päätös on pantu täytäntöön tai asian käsittely on muutoin päättynyt. Turvaamistoimi on kuitenkin heti määrättävä päättyväksi, kun se ei ole enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Saman lain 119 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun taikka ilmoittamaan poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle paikka, josta hän on tavoitettavissa.

Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Viranomaisten harkintaa ulkomaalaislaissa säädettyjen turvaamistoimien käytössä säätelevät sen ohella hallintolaki (434/2003) ja siinä säädetyt sekä perustuslain 21 §:ssä turvatut hyvän hallinnon periaatteet. Suhteellisuusperiaate koskee viranomaisten toimien oikeaa mitoittamista. Viranomaisten toimien on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun

päämäärään nähden. Edellä mainittu ulkomaalaislain 5 § kuvastaa hallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta.

Perustuslain 6 §:ssä turvataan ihmisten yhdenvertaisuus. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

4.2 Passin haltuunoton perusteet kantelijoiden tapauksessa

Käytössäni olleen asiakirjaselvityksen mukaan poliisiviranomaiset (Hämeen ja Lounais-Suomen poliisilaitokset sekä Poliisihallitus) ovat katsoneet, että turvapaikanhakijan matkustusasiakirjojen haltuunotossa on kyse ulkomaalaislain 117 a §:ssä tarkoitettusta turvaamistoimesta. Turvaamistoimien määräämisen yleisistä edellytyksistä säädetään edellä mainitun mukaisesti ulkomaalaislain 117 a §:ssä ja matkustusasiakirjan haltuun ottamisesta saman lain 119 §:ssä.

Myös sisäministeriön poliisiosasto on omassa lausunnossaan viitannut edellä mainittuihin ulkomaalaislain turvaamistoimia säänteleviin lainkohtiin. Ministeriön poliisiosasto korostaa lausunnossaan kuitenkin olevan selvää, että ulkomaalaislain turvaamistoimia kohdistettaessa on aina tehtävä yksilöllinen harkinta turvaamistoimien yleisten ja erityisten edellytysten täyttymisestä.

Kantelija B:n passi on otettu poliisiin haltuun 26.5.2017 ulkomaalaislain 119 §:n perusteella (maasta poistaminen, täytäntöönpanon turvaaminen). Asiassa saadusta selvityksestä ilmenee, että haltuunotossa on menetelty Lounais-Suomen ja Hämeen poliisilaitosten vakiintuneen käytännön ja Maahanmuuttoviraston ohjeistuksen mukaisesti siten, että passi on otettu haltuun, kun on havaittu kantelijan tulleen Suomeen turvapaikanhakijana. Asiakirjaselvityksestä ei käy ilmi, että varsinaista yksilöllistä harkintaa passin haltuunoton välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta tässä yksittäistapauksessa olisi tehty. Tässä yhteydessä ei ilmeisestikään ole katsottu olevan merkitystä myöskään sillä, että kantelija B on passin haltuunoton ajankohtana ollut perhesideperusteisen oleskeluluvan hakijana tunnistautumassa poliisilaitoksella. Toimenpiteelle on katsottu olevan riittävät lainmukaiset perusteet, koska kyseessä on henkilö, joka on hakenut Suomesta turvapaikkaa ja jota koskeva maasta poistamisasia on vielä ollut vireillä.

4.3 Ohjeistuksen oikeudellinen asema ja lainmukaisuus

Ulkomaalaisen matkustusasiakirja voidaan ottaa viranomaisen haltuun tilapäisesti ulkomaalaislain 61 §:n nojalla tai 117 a ja 119 §:n nojalla turvaamistoimena. Lain 132 §:ssä säädetään väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan haltuun ottamisesta ja 140 §:ssä muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan haltuun ottamisesta, kun on tehty päätös asiakirjan peruuttamisesta.

Matkustusasiakirjan haltuunottoa turvaamistoimena sääntelevä ulkomaalaislain voimassa oleva säännöstö on sinänsä selkeä. Matkustusasiakirjan haltuunotto turvaamistoimena ei voi olla automaattista, vaan tulee kysymykseen vain, jos se on yksittäistapauksessa välttämätöntä ja oikeasuhtaista ulkomaalaislain edellyttämällä tavalla. Turvaamistoimi on myös heti määrättävä päättyväksi, kun se ei ole enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi. Velvollisuus suhteellisuusperiaatteeseen perustuvaan harkintaan ei siten pääty passin haltuunottoon.

Matkustusasiakirjan tilapäistä haltuun ottamista ulkomaalaislain 61 §:n nojalla voidaan sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan perustella hakemuksen sujuvan käsittelyn turvaamisella. Matkustusasiakirjan tilapäinen haltuun ottaminen voi tulla kysymykseen henkilötietojen tai asiakirjan oikeellisuuden varmentamiseksi. Säännöksen mukaan asiakirja on myös palautettava heti, kun sen hallussapito ei enää ole asian käsittelyn kannalta tarpeellista. Eli tässäkin tapauksessa laki edellyttää yksittäistapauksellista ja suhteellisuusperiaatteen perustuvaa harkintaa.

Maahanmuuttoviraston ohjeistuksessa ei viitata mihinkään säännökseen ohjeen oikeusperustana, eikä saadussa selvityksessä ja lausunnoissa tuoda esiin muita passin haltuunoton mahdollistavia säännöksiä kuin edellä mainitut turvaamistoimia koskevat säännökset. On ilmeistä, ettei Maahanmuuttoviraston ohjeistama käytäntö ole ulkomaalaislain turvaamistoimia taikka passin tilapäistä haltuunottoa koskevien säännösten mukainen. Noudatettu turvapaikanhakijan passin haltuun ottamista koskeva käytäntö ei siten ole perustunut lakiin eikä myöskään ole ollut väitettyjen säännösten mukaista. Menettelyä on perusteltu sellaisilla ulkomaalaislain säännöksillä, joiden soveltumattomuus siihen on ollut ilmeistä. Ohjeistus on siten ollut perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn lakisidonnaisuusperiaatteen vastaista.

Sisäministeriön lausunnossa todetaan, että Maahanmuuttoviraston edellä mainitussa kirjeessä annetun ohjeistuksen suhde asiaa säänteleviin ulkomaalaislain lainkohtiin ei ole jälkikäteenkään yksiselitteisesti arvioitavissa. Ministeriö ei lausunnossaan ota suoraan kantaa poliisin noudattaman käytännön luonteeseen ja lainmukaisuuteen. Se toteaa, että Maahanmuuttoviraston pyyntöä voidaan pitää yleisenä muistutuksena passin haltuunoton tärkeydestä silloin, kun se on lain perusteella mahdollista. Ulkomaalaislaki ei velvoita ottamaan turvapaikanhakijan passia viranomaisten haltuun, vaikka edellytykset siihen olisivat olemassa. Poliisiviranomaiset pitävät jo useamman vuoden noudatettua, vakiintuneeksi katsottua käytäntöä ulkomaalaislain mukaisena.

Maahanmuuttoviraston kirjeessä ei selvästikään ole kyse ”yleisestä muistutuksesta”. Siinä yksiselitteisesti pyydetään, ”että poliisi ja rajavartiolaitos vastaanottaessaan turvapaikkahakemuksen ottavat hakijan passin tai muun matkustusasiakirjan haltuun siihen saakka, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa Suomeen tai hakijan maasta poistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen”. Poliisihallitus on omassa kirjeessään kehottanut ilman varauksia poliisilaitoksia menettelemään Maahanmuuttoviraston pyynnön mukaisesti. Myös Hämeen poliisilaitoksen ja Lounais-Suomen poliisilaitoksen Poliisihallitukselle antamien selvitysten ja lausuntojen perusteella kaikkien turvapaikanhakijoiden matkustusasiakirjojen haltuunotto on poliisilaitoksilla säännönmukaista kansallisuudesta tai turvapaikkaprosessin vaiheesta riippumatta. Poliisihallitus on lausunnossaan pitänyt poliisilaitosten menettelyä lainmukaisena.

Ministeriön lausunnossa on viitattu turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymiseen merkittävästi ja äkillisesti vuonna 2015. Tilanne vaati viranomaisilta erityisiä ja poikkeuksellisiakin järjestelyitä. Turvapaikkamenettelyn kuormittuminen on ilmeisesti johtanut lisäpaineisiin poiketa lain vaatimuksista. Toisaalta tilanteen poikkeuksellisuus ei ole käytäntöä kokonaan selittävä tekijä, koska selvityksistä ilmenee, että käytäntö on syntynyt jo aiemmin. Sittemmin tilanne on myös hakemusten määrän vähennettyä merkittävästi tasaantunut, jolloin vuonna 2015 vallinneita syitä ei enää ole ja vetoaminen tilanteen poikkeuksellisuuteen menettelyn perusteena ei ole ollut enää ajankohtainen.

Perustuslaki edellyttää viranomaisia noudattamaan lakia (perustuslain 2 §:n 3 momentti), eikä siitä voi poiketa. Maahanmuuttoviraston pyynnöllä on tullut olla oikeudellinen perusta ja siihen liittyvän toimivallan on tullut perustua lakiin. Tällaista ei ole tässä asiassa pystytty osoittamaan. Voimassa oleva laki ei ole 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.

Sisäministeriön lausunnossa painotetaan, että ohjeistuksen tarkoituksena ei ole ollut syrjäyttää ulkomaalaislain turvaamistoimia kohdistettaessa tehtävää yksilöllistä harkintaa. Voidaan kuitenkin todeta, että Maahanmuuttoviraston antamassa passin haltuunottoa koskevassa ohjeistuksessa ei ole huomioitu turvaamistoimia koskevaa oikeudellista sääntelyä. Maahanmuuttoviraston pyyntö on myös muotoiltu velvoittavasti ja, kuten edellä ilmeni, se on sellaisena poliisihallinnossa myöskin ymmärretty. On myös muistettava, että poliisi oli jo aiemmin noudattanut pyynnön tarkoittamaa käytäntöä ottaa turvapaikanhakijalta passi haltuun, joskin epäyhtenäisesti. Maahanmuuttoviraston pyynnön voi siten katsoa yhdenmukaistaneen tämän käytännön.

Lain selkeästi asettamia rajoja ei voida ylittää hallinnon sisäisellä normilla tai pyynnöllä, jolla on selvästi ohjaava tarkoitus. Tämä ilmenee perustuslain 107 §:stä, jonka mukaan asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Normiohjauksessa on kiinnitettävä myös erityistä huomiota siihen, että viranomaisnormi sopeutuu perusoikeuksien suojaan ja lainsäädännön vaatimuksiin ja tavoitteisiin (ks. tarkemmin esim. Mäenpää: Hallinto-oikeus, 2018, s. 120-128).

Poliisille ja rajatarkastusviranomaisille osoitetussa ohjeistuksessa olisi tullut tuoda selkeästi esiin, että matkustusasiakirjan haltuunotto on turvaamistoimenpide, jonka lainmukaisten edellytysten tulee aina täytyä. Jos ohjeen tarkoituksena on ollut kiinnittää poliisi- ja rajatarkastusviranomaisten huomiota käytettävissä oleviin turvaamistoimiin ja niiden tosiasialliseen käyttämiseen, olisi samalla tullut varmistua siitä, että viranomaiset huolehtivat riittävästi turvaamistoimen määräämisen lainmukaisten edellytysten olemassaolosta, eli että se on yksittäistapauksessa välttämätön ja oikeasuhtainen hakijan maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi. Turvaamistoimenpidettä ei voi kohdistaa sellaisenaan kokonaiseen väestöryhmään (kansainvälistä suojelua Suomesta hakeneet henkilöt), ilman yksilöllistä arviointia ja ilman lainsäädännön tukea.

Sisäministeriön toimittamasta selvityksestä käy ilmi, että poliisilaitoksilla on ollut toimivat käytänteet sen varmistamiseksi, että turvapaikanhakijoiden matkustusasiakirjat ovat tarvittaessa olleet viivytyksettä saatavilla turvapaikanhakijan käyttöön tilanteissa, joissa se on tarpeellista henkilöllisyyden todistamiseksi päivittäisten asioiden hoitamiseksi. Lisäksi Poliisihallituksen selvityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että poliisilla on tarve varmistaa haltuun otettujen matkustusasiakirjojen aitous, jotta turvapaikanhakija voidaan luotettavasti tunnistaa.

Jos hallinnon asianmukainen toimivuus edellyttää tiettyä toimintatapaa, mutta voimassa oleva laki ei sitä tunne, on lakia muutettava eikä sen sijaan luoda lakiin perustumattomia käytäntöjä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Passin säännönmukainen haltuunotto osana turvapaikkaprosessia on selkeästi lainsäädännöllinen asia, ja päätös siitä kuuluu eduskunnalle, ei Maahanmuuttovirastolle. Sisäministeriö onkin ryhtynyt ripeästi lainsäädännön valmistelutoimiin asian tultua sen tietoon selvitys- ja lausuntopyyntöni jälkeen. Toisaalta se on saadun selvityksen mukaan ollut itse kriisijohtamiskokouksessa 21.6.2016 mukana sopimassa Maahanmuuttoviraston pyyntökirjeen lähettämisestä.

Hallituksen esityksen (HE 273/2018 vp) perusteella lakimuutoksen tavoitteena oli ”varmistaa, että kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön matkustusasiakirja on viranomaisten käytettävissä silloin, kun maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpano tulee ajankohtaiseksi” ja ettei ”kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen nojalla käännyttämispäätöksen saanut henkilö voisi estää maasta poistamisen täytäntöönpanoa hävittämällä tai piilottamalla hallussaan olevan matkustusasiakirjansa.” Tämä ilmeisesti kuvaa myös ennen lainmuutosta vallinneen käytännön tarkoitusta.

Kun asiasta säädetään nimenomaisesti laissa, muuttuu tilanne myös oikeudellisesti merkittävästi. Menettely perustuu tällöin mainittuun lainkohtaan, eikä kysymys ole enää ensisijaisesti yksittäistapauksellisesti arvioitavasta turvaamistoimesta. Lainmuutos poistaa passin haltuunoton yksilöllisen arvion ja aiemmat poisottamisen perusteet. Lisäksi passin säännönmukaiselle haltuun ottamiselle on peruste ulkomaalaislaissa. Muutetun 95 §:n mukaisen passin haltuunoton perusteena ovat yleiset ulkomaalaisvalvontaan ja turvapaikkamenettelyn sujuvuuteen liittyvät syyt.

5 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Annan passin haltuunottoa koskeneen ohjeistuksen laatineelle Maahanmuuttovirastolle huomautuksen perustuslain 2 §:n 3 momentin vastaisesta menettelystä.

Kiinnitän sisäministeriön, Poliisihallituksen, Lounais-Suomen poliisilaitoksen ja Hämeen poliisilaitoksen huomiota sekä näiden poliisilaitosten passin haltuunottoon osallistuneiden poliisivirkamiesten huomiota perustuslain sekä ulkomaalaislain säännösten noudattamiseen. Erityisesti kiinnitän huomiota siihen, että perustuslain 107 §:n mukaan myös yksittäisellä virkamiehellä on velvollisuus olla soveltamatta lain kanssa ristiriitaista alemman asteista säännöstä. Maahanmuuttoviraston ja poliisin ohjeistuksen ristiriita ulkomaalaislain säännösten kanssa on ollut siinä määrin havaittavissa, että passin haltuunoton tehnyt yksittäinen poliisivirkamieskin on voinut kyseenalaistaa ohjeistuksen laillisuuden.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
