

8.8.2011

Dnro 3695/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

PÄÄTÖS ULKOMAALAISSVALVONNAN YHTEYDESSÄ TEHDYSTÄ TOIMENPITEESTÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 30.9.2009 saapuneessa sähköpostiviestissään Pohjois-Karjalan poliisilaitoksen ja Pohjois-Karjalan rajavartioston virkamiesten menettelyä ulkomaalaisvalvontaan liittyvässä toimenpiteessä 29.9.2009.

Kantelijan mukaan kolme henkilöä tuli hänen kotiinsa sisällä ilman lupaa ja ilman perustetta. Kantelija kertoo olleensa - - -, minkä johdosta hän pyysi sisälle tulleita henkilöitä poistumaan, mutta nämä eivät poistuneet, vaan tulivat pidemmälle asunnon sisälle.

Pyysin kantelun johdosta selvitystä ja lausuntoa sisäasiainministeriön oikeusyksikön kautta. Selvityksissä ja lausunnoissa pyysin kiinnittämään huomiota siihen, mistä toimenpiteessä on ollut kysymys; siihen, millä perusteella kantelija on ollut toimenpiteen kohteena ja siihen, mikä on ollut peruste menä sisälle asuntoon kotirauhan piiriin ja jättää poistumatta kehotuksesta huolimatta.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Saadut selvitykset

Yliluutnantti A kertoo selvityksessään, että toimenpiteessä oli kysymys ulkomaalaislain 212 §:n mukaisesta ulkomaalaisvalvontaan liittyvästä kantelijan yritykseen tehdystä tarkastuksesta. Kantelijan yritys sijaitsee hänen asuintalossaan ja sen ulkorakennuksissa. Tarkastukseen osallistuivat A:n lisäksi vanhemmat rikoskonstaapelit B ja C Pohjois-Karjalan poliisilaitokselta. Tarkastuksen aiheena oli selvittää ulkomaalaisten työnteon laillisuutta ja työolosuhteita. Tarkastus liittyi poliisin valtakunnalliseen ulkomaalaisvalvonnan teemaan.

Tarkastuskohteella pihapiirissä ei näkynyt ketään, joten kantelijaa ja hänen työntekijöitään oli esittävä sisätiloista. B ja C menivät "koputellen lukitsemattomista ovista sisälle katsomaan, näkyisikö ketään". A itse jäi ulkoportaille puhumaan kesken ollut puheluaan. Jonkin aikaa sisällä oltuaan B ja C tulivat ulos ja hetken päästä myös kantelija.

Tämän jälkeen kantelija esitteli yrityksensä tilat ja työntekijänsä työsopimuksen sekä työterveyshuoltosopimuksen.

Vanhempi rikoskonstaapeli C kertoo selvityksessään kantelijan yrityksen tilojen sijaitsevan tämän talon kellarissa. Tarkastuksen tarkoitus oli tarkastaa, onko kantelijan yrityksellä luvatonta työvoimaa. C kertoo koputtaneensa talon ulko-ovea ja kun mitään ei kuulunut, hän avasi ulko-oven ja käveli eteiseen kysellen "onko ketään kotona?". Eteisessä ollessaan C näki mieshenkilön kurkistavan oven karmin takaa huutaen "ei saa tulla".

Kun C näki kantelijan kurkistavan keittiön oven karmin takaa kieltäen sisään tulon, C ajatteli kantelijan käyvän hetken kuluttua hänen päällensä ase kädessään ja C varautui puolustamaan itseään. C:n mukaan vaikutti siltä, että kantelija yrittäisi jotenkin estää pääsyn tuotantotiloihinsa. Kun kantelija - - - keittiönsä kautta toiseen huoneeseen, C:lle selvisi, että kantelijan käytöksen syy oli se, että hän - - -. C kertoo kävelleensä kantelijan perässä tämän siirryttyä keittiöstä toiseen huoneeseen nähdäkseen, - - -, eikä hakemaan aseita tai astaloita. C:n mukaan hänellä oli perusteltu syy olettaa, että sittemmin kantelijaksi osoittautunut mies oli laittomasti työssä yrityksessä, koska tämä huusi että taloon ei saa tulla.

C katsoo, että hänellä oli oikeus mennä kantelijan eteiseen, kun kukaan ei tullut koputtamisen ja huuilun jälkeen ovelle ja koska kantelijan talon kellarissa sijaitseviin yrityksen tuotantotiloihin – joihin oli tarkoitus tehdä ulkomaalaisvalvontaan liittyvä tarkastus – on pääsy talon eteisestä.

Vanhempi rikoskonstaapeli B kertoo tapahtumista samansisältöisesti C:n kanssa. Hän kertoo menneensä C:n kanssa koputusten jälkeen lukitsemattomasta ovesta sisälle asuntoon. B:n mukaan sisällä ollut mies huusi B:lle ja C:lle "menkää pois".

Pohjois-Karjalan rajavartiosto kertoo lausunnossaan tarkastuksen perustuneen ulkomaalaislain 212 §:ään ja tarkoitus oli selvittää yrityksissä olevan ulkomaalaisen työvoiman laillisuus ja työntekijöiden voimassa olevan oikeudet sekä työolosuhteet. Kantelijan yritys oli valittu tarkastuskohteeksi siitä syystä, että hänen yrityksessään etukäteen tehdyn selvityksen perusteella oli mahdollista olla ulkomaalaisia työntekijöitä. Lausunnon mukaan ulkomaalaisvalvontatarkastus kohdistettiin kantelijan yritystoimintaan ja yrityksen tiloihin. Tarkastus toteutettiin poliisin suunnitelman mukaan ja poliisin johdolla.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnon mukaan ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten valvonnassa ei ole kysymys välittömästi rikosten estämisestä, paljastamisesta tai selvittämisestä eikä myöskään poliisilain 37 §:n mukaisesta poliisitutkinnasta tai rajavartiolain 27 §:n mukaisesta tutkinnasta.

Lausunnossa todetaan, että ulkomaalaislaissa tai sen perusteluissa ei tarkemmin määritellä ulkomaalaisvalvonnan käsitettä eikä selvitetä ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten valvonnassa käytettävissä olevia toimivaltuuksia.

Lausunnon mukaan yliluutnantti A on osallistunut vain yrityksen tilojen tarkastamiseen ja päällisin puolin tehty tarkastus on suoritettu kantelijan opastuksella ja suostumuksella.

Poliisihallituksen lausunnon mukaan poliisimiehet olivat eteiseen mennessään valmistautuneet, kuten tällaisissa vastaavissa tapauksissa on välillä tarpeen, ottamaan kiinni pakenevia, laittomasti työtä tekeviä ihmisiä. Lausunnon mukaan poliisimiehillä oli tarkastukseen liittyen perusteltu syy kantelijan käyttäytymisenkin perusteella olettaa, että kysymyksessä oli yrityksessä työskentelevä laiton työntekijä. Kantelijan käytöksen johdosta C käveli tämän perässä peremmälle asuntoon varmistaaksensa

työturvallisuutensa. Poliisihallituksen mukaan poliisimiehillä on ollut perusteltu syy suorittaa tehtävänsä ja he ovat toimineet tapahtumat huomioon ottaen tilanteessa vaadittavalla tavalla.

Sisäasiainministeriön oikeusyksikön lausunnon mukaan perustuslain 10 §:n turvaaman yksityiselämän suojan ja kotirauhan lähtökohta on se, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Lausunnossa todetaan kotirauhan perusoikeutena rajoittavan julkisen vallan toimintaa eikä poliisilla tai rajavartiolaitoksella ole oikeutta toimia kotirauhan piirissä vain sillä perusteella, että se on tarpeen jonkin tehtävänä kannalta. Kotirauhan piiriin meneminen vastoin paikan haltijan tahtoa edellyttää perustuslain 10 §:n mukaan tähän oikeuttavaa lain säännöstä.

Lausunnossa katsotaan, että laillisuusvalvonnallisesti asiassa keskeistä on sen arviointi, oliko ulkomaalaislain 212 § toimenpiteen legitimoiva säännös. Sisäasiainministeriön oikeusyksikön näkemyksen mukaan ulkomaalaislain 212 § on oikeudelliselta luonteeltaan hallinnollinen tehtävänormi, jossa on vain pääpiirteissään määritelty ulkomaalaisvalvontaa tekevien viranomaisten tehtävät. Tällaiset toimialan tehtäväpiiriin määrittävät säännökset eivät sisäasiainministeriön oikeusyksikön mukaan kuitenkaan määrittele toimivaltuuksia näiden tehtävien toteuttamiseksi. Poliisin ja rajavartiolaitoksen oikeus toimivaltuuksien käyttöön ulkomaalaisvalvontatehtävissä tulee perustua nimenomaisiin erityissäännöksiin. Ulkomaalaisvalvonnan kannalta tällaisia toimivaltuussäännöksiä ovat erityisesti ulkomaalaislain 7 luvun säännökset sekä jotkin poliisilain ja rajavartiolaitoslain säännökset.

Vielä lausunnossa todetaan, että mikäli ulkomaalaislain valvonnassa katsotaan tarvittavan toimivaltuuksia kotirauhan suojaamiin tiloihin tai muihin yleisöltä suljettuihin paikkoihin pääsemiseksi, tästä tulisi säätää nimenomaisesti lailla.

3.2

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosta selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa.

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

Ulkomaalaislain 212 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvovat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja rajavartiolaitos.

3.3

Kannanotto

3.3.1

Lähtökohtia

Perustuslaissa jokaiselle turvattu kotirauha rajoittaa viranomaisten kotirauhan suojaamiin paikkoihin kohdistamia toimenpiteitä ja toimintamahdollisuuksia. Viranomaisilla ei ole yleistä oikeutta toimia kotirauhan piirissä vain sillä perusteella, että se on tarpeen viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Kotirauhan piiriin meneminen tai sinne jääminen vastoin paikan haltijan edellyttää tähän oikeuttavaa lain

säännöstä. Poliisin virkatehtävien hoitamiseksi on laissa erikseen säädetty toimivaltuuksia eräissä tilanteissa mennä kotirauhan piiriin riippumatta paikan haltijan tahdosta. Rajavartiolaissa on säännöksiä, jotka – pääasiassa viittauksin poliisin toimivaltuuksiin – antavat rajavartiomiehelle toimivaltuuksia tähän.

Kotirauhan suojaamia paikkoja on rikoslain 24 luvun 11 §:n mukaan asunnot, loma-asunnot ja muut asumiseen tarkoitettut tilat, kuten hotellihuoneet, teltat, asuntovaunut ja asuttavat alukset, sekä asuintalojen porraskäytävät ja asukkaiden yksityisaluetta olevat pihat niihin välittömästi liittyvine rakennuksineen. Määritelmä vastaa olennaisilta osin perustuslaissa määriteltyä kotirauhan suojaa (PeVL 36/1998 vp).

Kotirauhan ulkopuolelle jäävät muun muassa rikoslain 24 luvun 3 §:ssä mainitut julkisrauhan suojaamat paikat, joita lain nimenomaisen sanamuodon mukaan ovat muun muassa virasto, liikehuoneisto, toimisto, tuotantolaitos, kokoustila taikka muu vastaava huoneisto.

Yhteistä em. kohteille on, että oikeusjärjestys edellyttää niihin sisälle menemiselle ja niissä toimimiseksi hyväksyttävän perusteen; kotirauhan osalta perusteen on perustuslain 10 §:n perusteella ilmentävä nimenomaisesti laista.

Liikerytyksiin kohdistuvista tarkastuksista eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa seuraavaa (PeVL 5/2010 vp):

"Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käytännössään katsonut, että myös yrityksen liiketilat nauttivat "kodin" (ransk. "domicile", engl. "home") suojaa. Tällainen suoja ei kuitenkaan - ainakaan, jos kysymys ei ole esimerkiksi asianajajan kaltaisen tai kotona työskentelevän ammatinharjoittajan tiloista - näyttäisi olevan täysin samaistettavissa luonnollisen henkilön kodin nauttimaan suojaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viranomaisten tarkastusvaltuuksia koskevassa oikeuskäytännössä on valiokunnan näkemyksen mukaan ensisijassa kysymys siitä, että laissa säädetty viranomaisvaltuudet eivät saa olla oikeusvarmuuden näkökulmasta liian väljiä. Keskeistä on, että yrityksessä tehtäviä tarkastuksia koskevan lainsäädännön ja käytännön on tarjottava riittävät takeet mielivaltaa vastaan. Ongelmallisena tuomioistuin on pitänyt muun muassa sellaista lainsäädäntöä, joka antaa viranomaisille hyvin laajan harkintavallan päättää tarkastusten tarkoituksenmukaisuudesta, määrästä ja kestosta (ks. esim. Société Colas Est ym. v. Ranska, 16.4.2002, Funke v. Ranska, 25.2.1993, Niemietz v. Saksa, 16.12.1992).

Kansalliset perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp , s. 5/II). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on otettava huomioon tulkittaessa perustuslain 10 §:n 1 momentin säännöstä yksityiselämän suojasta. Tämän vuoksi on perustuslainikin valossa selvää, että viranomaisten tarkastusvaltuuksia koskevan lainsäädännön on oltava riittävän täsmällistä ja tarjottava riittävät takeet väärinkäytöksiä vastaan myös silloin, kun kysymys on yrityksiin kohdistuvista tarkastuksista. Lainsäädännön on sisällettävä tämän toteutumiseksi riittävät menettelylliset ja oikeusturvatakeet. Tarkastuksilla ei saa puuttua mielivaltaisesti tai suhteettomasti oikeushenkilöiden yksityisen toiminnan piiriin."

3.3.2

Kantelijan asuntoon meneminen

Saadun selvityksen mukaan kantelijan asunnon ulko-ovesta sisälle ovat menneet vanhemmat rikoskonstaapelit C ja B. Ovelle on ensin koputettu, mutta kun kukaan ei ole tullut avaamaan, menivät he sisälle asuntoon ja kantelijan havaittua tämän oli hän pyytänyt heitä poistumaan, mitä poliisimiehet eivät kuitenkaan välittömästi tehneet.

Menettelyn arvioinnin kannalta ei käsitykseni mukaan ole merkitystä sillä, että asunnon ulko-ovi on ollut lukitsematon. Viimeistään siinä vaiheessa, kun kantelija on pyytänyt sisälle tulleita poliisimiehiä

poistumaan asunnosta, on heidän sisällä olemiselle ja asuntoon peremmälle menemiselle tullut olla lakiin perustuva toimivaltuus. Käsitykseni mukaan silläkään ei ole merkitystä, että – kuten C on selvityksessään todennut – kantelijan talon kellarissa sijaitseviin yrityksen tuotantotiloihin pääsy oli asunnon ulko-oven kautta. Myös eteinen kuuluu selvityksen valossa kantelijan asuntoon ja nauttii kotirauhan suojaa.

Toimivaltuuksien käytön tilanteessa olisi pitänyt perustua laissa olevaan säännökseen, mikä oikeuttaisi kotirauhan piirissä toimimisen tässä nimenomaisessa tehtävässä. Voin yhtyä sisäasiainministeriön oikeusyksikön lausunnossa esitettyyn ja totean, että tällaista laissa säädettyä toimivaltuutta ei ole, joten kantelijan asuntoon menemiselle ja sieltä poistumatta jäämiselle ei ole ollut lainmukaista perustetta.

Saatujen selvitysten perusteella ensivaiheen tapahtumat ovat kestäneet varsin vähän aikaa ja C:n selvityksen perusteella se, että asunnosta ei ole välittömästi poistuttu kantelijan kehotuksesta huolimatta, on johtunut tilanteen hämmentävyydestä. Pidän sen vuoksi riittävänä, että saatan edellä esittämäni käsityksen virheellisestä laintulkinnasta vanhempi rikoskonstaapeli C:n ja vanhempi rikoskonstaapeli B:n tietoon.

3.3.3

Yrityksen tuotantotiloihin kohdistunut toimenpide

Edellä kerrotun jälkeen ovat paikalla olleet C ja B sekä yliluutnantti A tehneet kantelijan yrityksen tuotantotiloihin tarkastuksen, jonka yhteydessä tilat on tarkastettu päällisin puolin sekä tutustuttu työntekijän työ sopimukseen sekä työterveyshuoltosopimukseen.

Kuten edellä on todettu, ulkomaalaisvalvontaan liittyen ei laissa ole käsillä olevaan tilanteeseen poliisille tai rajavartiolaitokselle toimivaltuuksia tehdä tarkastuksia kotirauhan suojaamiin paikkoihin. Myöskään julkisrauhan suojaamiin paikkoihin kohdistuvaan ulkomaalaisvalvontaan liittyvään tarkastukseen ei poliisilla tai rajavartiolaitoksella ole lakiin perustuvaa toimivaltaa. Sen sijaan esimerkiksi työsuojeluviranomaisella on ulkomaalaislain 86 §:n 4 momentin ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 4 §:n perusteella valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa oikeus päästä muun muassa paikkaan, jossa tehdään työtä.

Selvityksissä on viitattu siihen, että tuotantotiloihin suoritettu tarkastus toimitettiin kantelijan esittelemänä ja opastuksella. Rajavartiolaitoksen lausunnon mukaan tarkastukseen saatiin kantelijan suostumus.

Pakkokeinoja koskevassa laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että suostumukseen pakkokeinon oikeuttamisperusteena on suhtauduttava hyvin varauksellisesti. Tavallinen kansalainen voi helposti kokea poliisimiehen kysymykset kehotukseksi tai käskyksi, josta ei ole juurikaan mahdollisuutta kieltäytyä, vaikka viranomaisella ei olisi lakiin perustuva oikeutta toimenpiteeseen. Sen vuoksi on katsottu, että poliisimiehen ei tulisi ottaa esille mahdollisuutta pakkokeinon käyttämiseen kohteen suostumuksella, vaan hänen tulisi tyytyä arvioimaan, ovatko lain säätämät edellytykset pakkokeinon käytölle täyttyneet vai eivät, jos pakkokeinon käyttöä harkitaan. Jos kuitenkin toimenpiteen kohde itse esimerkiksi kotietsintää haluaa, tulisi hänelle aina selvittää, että hänellä on oikeus ilman haitallisia seuraamuksia myös kieltäytyä siitä.

Vaikka käsillä olevassa tapauksessa ei ole ollut kysymys pakkokeinon käyttämisestä, pätee edellä lausuttu mielestäni tässäkin tilanteessa. Suostumuksen merkitystä arvioitaessa on käsityksen mukaan nimittäin otettava huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentin määräys julkisen vallan käytön pe-

rustumisesta lakiin. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina viime kädessä olla eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivalta.

Kun suoritettuun toimenpiteeseen ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa, ei kantelijan suostumuksella ole ollut perustuslain 2 §:n 3 momentti huomioiden merkitystä. Se, mitä on edellä sanottu kansalaisen mahdollisuuksista kieltäytyä poliisimiehen tai muun viranomaisen ehdottamasta toimenpiteestä, voi ulkomaalaisen ollessa kysymyksessä olla vielä vaikeampaa johtuen muun muassa kieliongelmistä.

Tilanne kokonaisuutena arvioiden pidän riittävänä, että saatan edellä esittämäni käsityksen virheellisestä laintulkinnasta vanhempi rikoskonstaapeli C:n, vanhempi rikoskonstaapeli B:n ja yliluutnantti A:n tietoon.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen vanhempi rikoskonstaapeli C:n ja vanhempi rikoskonstaapeli B:n tietoon.

Saatan edellä kohdassa 3.3.3 esittämän käsityksen vanhempi rikoskonstaapeli C:n, vanhempi rikoskonstaapeli B:n ja yliluutnantti A:n tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennökset tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni myös sisäasiainministeriön oikeusyksikölle, poliisihallitukselle ja Rajavartiolaitoksen esikunnalle.