



Antopäivä  
5.8.2020

Nro  
SMDno-2020-158

Voimassaoloaika  
10.8.2020 - 31.12.2023

Säädösperuste  
Suomen perustuslaki 2 §, 68 § (731/1999)

~~Muuttaa~~/Kumoaa  
Sisäministeriön ja sen hallinnonalan  
laillisuusvalvontaohje SMDno-2016-329

Kohderyhmät  
Sisäministeriö ja sen hallinnonala

## Laillisuusvalvonta sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla

### Sisällys

Laillisuusvalvonta sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla	1
1 Laillisuusvalvonnan tavoitteet ja toiminnan kohdentaminen	3
2 Ohjeen soveltamisala ja valvonnan yhteensovittaminen	4
3 Laillisuusvalvonnan oikeudellinen perusta sisäministeriön hallinnonalalla	5
4 Tehtävät ja vastuut	7
4.1 Yleistä	7
4.2 Sisäministeriön osastot ja erilliset yksiköt	7
4.3 Hallinnonalan virastot	8
4.4 Esimiestyö osana laillisuusvalvontaa	9
5 Laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä	10
6 Valvonnan kohteen oikeusturva ja eri menettelyjen välinen suhde	10
6.1 Laillisuusvalvonta ja muut menettelyt	10
6.1.1 Rikosepäily	11
6.1.2 Virkamiesoikeudelliset asiat	11
6.1.3 Syrjintä ja häirintä tai muu epäasiallinen kohtelu	11
6.2 Esteellisyys laillisuusvalvonta-asioissa	12

6.3 Itsekriminointisuoja	13
7 Hallintokanteluiden käsittely	13
7.1 Yleistä	13
7.2 Hallintokantelun tekeminen ja kantelun muotoedellytykset	14
7.3 Hallintokantelun käsittely ja alustava oikeudellinen arvio	15
7.4 Hallintokantelun tutkiminen	16
7.5 Kuuleminen	16
7.6 Kanteluratkaisun perusteleva	17
7.7 Hallintokantelun johdosta annettava hallinnollinen ohjaus	17
7.8 Muutoksenhakukielto ja kantelun tutkiminen uudelleen	18
8 Asiakirjajulkisuus ja salassapito laillisuusvalvonnassa	18
9 Tietosuoja säännökset ja henkilötietojen käsittelyn valvonta	19
10 Vahingonkorvaukset ja lainvastaisen menettelyn hyvittäminen	22
11 Julkisuuden seuranta, kansalaispalaute ja tiedustelut	23
11.1 Sosiaalinen media	23
11.2 Kansalaiskirjeet ja tiedustelut	24
12 Tarkastustoiminta	24
12.1 Yleistä	24
12.2 Sisäministeriön laillisuusvalvontatarkastukset hallinnonalan virastoihin	25
13 Laillisuusvalvonnan seuranta, raportointi ja laillisuusvalvontakertomus	26
13.1 Sisäinen raportointi ja seuranta, raportointi sisäministeriölle ja tiedonvaihto laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmässä	26
13.2 Ministeriön sisäinen tiedonvaihto ja laillisuusvalvontakertomus	27
13.3 Hallinnonalan virastojen laillisuusvalvontakertomukset	27
14 Lopuksi	28

## 1 Laillisuusvalvonnan tavoitteet ja toiminnan kohdentaminen

Perustuslakiin (731/1999) kirjatun oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sisäisen laillisuusvalvonnan tarkoituksena on toteuttaa Suomen perustuslain 21 §:ssä jokaiselle taattua hyvää hallintoa ja edistää sisäministeriölle ja sen hallinnonalalle asetettujen tavoitteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa viranomaistoiminnan laatua.

Sisäisen laillisuusvalvonnan keskeiset toimintamuodot ovat hallintokanteluiden, kansalaiskirjeiden ja omien aloitteiden käsitteleminen, laillisuusvalvontatarkastukset ja henkilötietojen käsittelyn valvonta.

Sisäisen laillisuusvalvonnan tehtävänä on valvoa, että viranomaistoiminta on lainmukaista ja että siinä noudatetaan virkavelvollisuuksia ja ohjeistusta. Laillisuusvalvonta tuottaa viranomaisen johdolle päätöksenteon tueksi oikeaa, mahdollisimman ajantasaista ja riittävää tietoa viranomaisen toiminnan lainmukaisuudesta. Laillisuusvalvonnalla on pyrittävä estämään ennalta mahdolliset virheet sekä paljastamaan ja saattamaan asianmukaiseen menettelyyn virheellinen tai lainvastainen toiminta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Sisäistä laillisuusvalvontaa on perusteltua suunnata sellaiseen toimintaan, joka on ulkopuolisen kontrollin vaikeammin tavoitettavissa ja asioihin, jotka liittyvät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Laillisuusvalvontaa on perusteltua kohdentaa tietoperusteisesti jo havaittujen ongelmien, ratkaisukäytännön ja ns. heikkojen signaalien perusteella.

Sisäinen laillisuusvalvonta ei ole rankaisevaa. Epäiltyyn lainvastaiseen menettelyyn on kuitenkin aina puututtava ja asiaa selvitettävä riittävässä laajuudessa. Tarvittaessa epäilty lainvastainen menettely on saatettava virkamiesoikeudelliseen, rikosoikeudelliseen tai muuhun erikseen säänneltyyn menettelyyn arvioitavaksi. Hallinnon sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei tehdä esitutkintaa eikä lainkäyttöön kuuluvia toimenpiteitä.

Vaikka jokin menettely ei olisikaan nimenomaisesti säännösten, määräysten tai ohjeiden vastaista, voidaan siihen puuttua, jos näin voidaan edistää hyvän hallinnon periaatteiden tai perusoikeuksien toteutumista.

Laillisuusvalvonnan kohteena olevien asioiden avoin käsittely ja mahdollisten virheiden myöntäminen ja korjaaviin toimenpiteisiin ryhtyminen lisäävät viranomaisen toiminnan uskottavuutta. Viraston ja laitoksen johdon tehtävänä on tehdä tarvittavat johtopäätökset ja toimenpiteet laillisuusvalvonnassa havaituista asioista.

Virkamiesten ja viranomaisten toiminnan tulee olla eettisesti kestävä. Virkamiesetiikasta puhuttaessa tarkoitetaan valtion hallinnossa virkamiesten ja viranomaisten arvoja ja periaatteita. Virkamiesetiikan periaatteet eivät kuulu varsinaisiin oikeuslähteisiin, mutta ne ovat saaneet ilmauksensa useissa

oikeusnormeissa ja -periaatteissa, esimerkiksi hyvässä hallinnossa. Hyvän hallinnon vaatimus kohdistuu viranomaisten toimintaan, mutta käytännössä sen toteutuminen on viime kädessä yksittäisten toimijoiden varassa.

Sisäministeriö määritteli syksyllä 2019 konsernistrategiansa ja visionsa tueksi yhteisesti työtä ohjaavat arvot: avoin ja konstailematon, reilu ja luotettava, yhdessä vahva. Sisäministeriön henkilöstön tekemistä ohjaa vahva ammattitaito, henkilöstö toimii oikeudenmukaisesti ja luotettavasti ja jokainen työntekijä vahvistaa luottamusta omalla toiminnallaan. Ministeriön arvojen mukainen toiminta auttaa osaltaan myös laillisuusvalvonnan tavoitteiden toteutumista.

Ulkoiset laillisuusvalvojat eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, tietosuojavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, valtiontalouden tarkastusvirasto ja valtakunnansyyttäjänvirasto kohdistavat sisäministeriön hallinnonalan toimintaan vuosittain merkittävässä määrin valvontaa. Laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisiä voivat olla myös kansainvälisten tuomioistuinten ja muiden kansainvälisten valvontaelinten, erityisesti ihmisoikeusvalvontaelinten, ratkaisut ja suositukset. Ulkoisten laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntöä ja sisäministeriön hallinnonala koskevia kannanottoja on seurattava sekä tarvittaviin täytäntöönpanotoimiin ryhtymisestä ohjattava ja valvottava.

## 2 Ohjeen soveltamisala ja valvonnan yhteensovittaminen

Tämä ohje on valmisteltu yhteistyössä kohdassa 5 kerrotun laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän kanssa ja tätä ohjetta sovelletaan sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaan ja valvonnassa noudatettavaan menettelyihin kaikessa viranomaistoiminnassa.

Ohjeen tarkoituksena on myös antaa hallinnon asiakkaille, muille viranomaisille ja sidosryhmille tietoa laillisuusvalvonnan organisoinnista ja sisällöstä ministeriössä sekä sen hallinnonalalla.

Ohjeen mukainen laillisuusvalvonta on sovitettava yhteen sisäministeriön ja sen hallinnonalan muun sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen kanssa ja tiedonhallinnan valvonnan kanssa.

Sisäisestä valvonnasta sisäministeriön hallinnonalalla on annettu 20.1.2020 määräys SMDno-2019-2132. Sisäisen valvonnan määräys täsmentää valtion talousarviolaisissa ja -asetuksissa edellytetyt sisäisen valvonnan toteuttamisen toimintaperiaatteita sisäasiainhallinnossa.

Sisäministeriön hallinnonalan tiedonhallintapolitiikasta 1.7.2020 annettu määräys SMDno-2019-2231 on lainsäädännön ja valtioneuvoston yhteisten normien jälkeen ylin tiedonhallintaa sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla ohjaava normi. Tiedonhallintalain mukaisesti tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on järjestetty riittävä valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta.

Henkilötietojen käsittelyn valvonnan yhteensovittamisesta laillisuusvalvonnan kanssa kerrotaan jäljempänä tämän ohjeen kohdassa 9.

Valvonnan yhteensovittamisella vältetään päällekkäiset valvonta- ja tarkastustoimenpiteet, käytetään ministeriössä ja hallinnonalalla voimavaroja ja asiantuntemusta tehokkaasti ja mahdollistetaan oikea-aikainen ja kattava puuttuminen havaittaviin epäkohtiin.

### **3 Laillisuusvalvonnan oikeudellinen perusta sisäministeriön hallinnonalalla**

Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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

Suomen perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Suomen perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.<sup>1</sup> Perustuslain 118 §:n 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Virkamiehen on myös noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Pelastuslain (379/2011) mukaan kunnat vastaavat pelastustoimen tehtävistä lakisääteissä yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämillä pelastustoimen alueilla (22 aluetta, joilla jokaisella pelastuslaitos). Pelastuslain 23 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto valvoo pelastustointia sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan.

Pelastustoimen valvonta käsittää muun muassa pelastuslaitosten toiminnasta aluehallintovirastoille tehtyjen hallintokanteluiden käsittelyn. Pelastustoimen palvelujen saatavuuden ja tason valvonta käsittää puolestaan aluehallintoviraston suorittaman alueen pelastustoimen ja sen pelastuslaitoksen valvonnan pelastuslain 28, 29 ja 85 §:ien tarkoittamalla tavalla sen varmistamiseksi, että pelastuslaitoksen

---

<sup>1</sup> Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tapahtuneista virheistä eli virkavastuu. Virkavastuun yleisinä perusteina ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n säännökset. Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun.

tarjoamat palvelut vastaavat paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Sisäministeriölle on säädetty pelastuslain 23 §:n 1 momentin mukaisesti johtaa, ohjata ja osaltaan myös valvoa pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa.

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) 3 §:n mukaan hätäkeskuspalvelujen tuottamista varten on sisäministeriön alainen Hätäkeskuslaitos. Sisäministeriö ohjaa ja valvoo Hätäkeskuslaitosta. Sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö vastaavat yhteistyössä Hätäkeskuslaitoksen toiminnallisesta ohjauksesta.

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1 §:n mukaan sisäministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä. Lain 4 §:n mukaan Poliisihallituksen tehtävänä on suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja alaistensa poliisiyksiköiden osalta.

Salaiseen tiedonhankintaan ja siviilitiedusteluun liittyvistä valvontavastuista säädetään erikseen poliisilain (872/2011) 5 luvun 63 §:ssä ja 5 a luvun 59 §:ssä. Poliisilain 5a luvun 60 §:ssä säädetään siviilitiedustelun ulkoisesta valvonnasta. Salaisten pakkokeinojen käytön valvonnasta säädetään pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 65 §:ssä. Samoin rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 62 §:ssä säädetään erikseen salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen valvonnasta.

Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain (582/2019) 24 §:ssä säädetään tietoliikennetiedustelun valvonnasta sisäasiainhallinnossa. Tuossa laissa tarkoitettua tiedonhankintaa valvoo suojelupoliisin päällikkö sekä sisäministeriö.

Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) annetun lain 8 §:n mukaan vastaanoton ja auttamisjärjestelmän käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle.

Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 3 §:n 3 momentin nojalla Rajavartiolaitoksen esikunta valvoo Rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaista suorittamista, ohjaa ja tarkastaa alaistensa hallintoyksiköiden toimintaa sekä suunnittelee ja kehittää Rajavartiolaitoksen toimintaa. Lisäksi Rajavartiolaitoksen esikunta tarkastaa Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 31 a §:n nojalla hallintoyksiköiden sotilaskurinpidon vähintään kerran vuodessa sekä suorittaa kyseisen lain 31 §:n 3 momentin nojalla sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (255/2014) 124 §:n 2 momentissa säädetyt kurinpidon tarkastukset.

Hallintolain (434/2003) tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on

kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (Hallinnon oikeusperiaatteet).

## 4 Tehtävät ja vastuut

### 4.1 Yleistä

Jokainen sisäministeriön osasto, erillinen yksikkö ja hallinnonalan virasto ja laitos vastaa omasta laillisuusvalvonnastaan sekä oman toimintansa ja toimialansa laillisuusvalvonnan järjestämisestä.

Laillisuusvalvontatoimenpiteiden asianmukaisesta ja riittävästä dokumentoinnista on huolehdittava. Asiakirjojen käsittelyssä on noudatettava voimassa olevia säännöksiä ja asiakirjahallinnon ohjeistusta. Asiakirjat on ohjeistuksen mukaisesti toimitettava rekisteröitäväksi ja osastolle ja yksikölle ja virastolle ja laitokselle käsiteltäväksi vastuutettuja ja vireillä olevia asioita on seurattava. Asioiden huolellinen kirjaaminen ja asianhallintajärjestelmien ohjeiden ja määräysten mukainen käyttö vahvistavat ja toteuttavat sekä hallinnon asiakkaiden, muiden asianosaisten sekä virkamiesten oikeusturvaa.

Ministeriön osastoilla ja erillisissä yksiköissä käsiteltävät asiat viedään asianhallintajärjestelmään. Ministerille saapuvat yhteydenotot käsitellään ensisijaisesti ministerin esikunnassa ja siirretään tapauskohtaisesti ministeriön virkamiesten käsiteltäväksi. Ministerin esikunnan käsittelemissä asiakirjoissa noudatetaan Valtioneuvoston kanslian ohjeistusta hallitusten asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista. Kunkin hallituksen arkiston muodostavat ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteereiden ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa syntyneet tai vastaanotetut asiakirjat.

### 4.2 Sisäministeriön osastot ja erilliset yksiköt

Sisäministeriön työjärjestyksen 13 -17 §:n ja 22 §:n mukaan ministeriön osastot ja erilliset yksiköt käsittelevät toimialojensa laillisuusvalvontaa koskevat asiat. Ministeriön osastot ja erilliset yksiköt ohjaavat oman toimialansa laillisuusvalvontaa ja painopiste käytännön toiminnassa ja laillisuusvalvonta-asioiden käsittelyssä on hallinnonalan virastoissa, laitoksissa ja niiden alaisissa toimintayksiköissä.

Osastot ja erilliset yksiköt käsittelevät ministeriössä vireille tulevat omaa toimialaansa koskevat kantelu- ja muut laillisuusvalvonta-asiat, kansalaiskirjeet ja kansalaispalautteen.

Sisäministeriössä käsitellään alaista hallintoa koskevia yksittäisiä hallintokanteluita vain erityisestä syystä. Tällainen erityinen syy voi olla asian luonteesta johtuen esimerkiksi kantelun kohteena olevan virkamiehen virka-asema, esteellisyys, kantelusta ilmenevät viranomaistoimintaan liittyvät rakenteelliset syyt, toimialaohjauksen tarve tai lainsäädännölliset kysymykset. Ministeriön osasto voi

käsitellä virastoa koskevia hallintokanteluita myös sillä perusteella, että virasto on suoraan ministeriön alainen päätöksentekoviranomainen.

Ministeriön rajavartio-osasto käsittelee Rajavartiolaitoksen esikuntana hallintokanteluasioita oman laillisuusvalvontamääräyksensä mukaisesti.

Ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö koordinoi sisäministeriössä Euroopan unionin tuomioistuimessa sekä kansainvälisissä tuomioistuimissa ja ihmisoikeusvalvontaelimissä vireillä olevia asioita. Osastot vastaavat näiden asioiden valmistelusta toimialansa osalta ja tarvittaessa yhteistyössä alaisen hallintonsa kanssa.<sup>2</sup>

Kahta tai useampaa sisäministeriön hallinnonalan virastoa koskevan kantelun tullessa vireille ministeriössä kantelu vastuutetaan ensisijaisesti sen osaston käsiteltäväksi, jonka toimialaan asia pääosin kuuluu. Vastuuosasto/yksikkö kokoaa muiden osastojen/yksiköiden selvitykset ja lausunnot ja valmistelee ministeriön yhteisen ratkaisun asiassa.

Jos asiaa ei voida tarkoituksenmukaisella tavalla tai asian luonteesta johtuen muusta syystä osoittaa poliisi-, pelastus-, maahanmuutto- tai rajavartio-osaston tai kansallisen turvallisuuden yksikön tai ministeriön kansainvälisten asioiden yksikön vastuulle, se vastuutetaan ministeriön hallinto- ja kehittämisosaston käsiteltäväksi.

Asian tullessa vireille ministeriössä on tärkeää, että viipymättä osastojen ja yksiköiden kesken sovitaan, kenen valmisteluvastuulle asia kuuluu.

Sisäministeriön työjärjestyksen 18 §:n 1 momentin 19 kohdan mukaan hallinto- ja kehittämisosasto vastaa ministeriötä tai ministeriön virkamiehiä koskevien kanteluiden käsittelystä, ellei asia kuulu muulle osastolle tai erilliselle yksikölle.

Sisäministeriön työjärjestyksen 18 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan hallinto- ja kehittämisosasto vastaa ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan yleisestä kehittämistä ja tukee tarvittaessa osastoja ja erillisiä yksiköitä laillisuusvalvontaan liittyvissä tehtävissä. Hallinto- ja kehittämisosasto avustaa myös ministeriön kirjaamaa laillisuusvalvonta-asioiden käsittelystä.

### 4.3 Hallinnonalan virastot

Sisäministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset vastaavat sisäisestä laillisuusvalvonnastaan siten, kun siitä on erikseen säädetty, määrätty tai ohjeistettu. Hallinnonalan virastoilla voi olla omaa viraston päällikön vahvistamaa yksityiskohtaisempaa ohjeistusta laillisuusvalvonnasta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Viraston tai laitoksen johto vastaa siitä, että sisäinen laillisuusvalvonta on järjestetty tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Sisäministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten toiminnan luonteessa on merkittäviä eroja, mikä vaikuttaa myös sisäisen laillisuusvalvonnan toimintamuotoihin. Sisäinen laillisuusvalvonta tulee järjestää viraston ja laitoksen

<sup>2</sup> Ohje eräiden kansainvälisissä elimissä ja Euroopan Unionissa käsiteltävien asioiden valmistelusta sisäministeriössä (SMDno-2015-567)



toiminnan laadun ja laajuuden edellyttämällä tavalla. Sisäinen laillisuusvalvonta on virastoissa ja laitoksissa järjestettävä siten, että esimiesten toteuttaman laillisuusvalvonnan lisäksi käytetään tarvittaessa erillistä valvontatoimintaa. Valvontatoiminnon tulee toimia viranomaisen toimintayksiköihin nähden mahdollisimman riippumattomasti ja puolueettomasti viranomaisen ylimmän johdon välittömässä ohjauksessa.

Sisäministeriön yhteydessä toimiva Kriisinhallintakeskus on laillisuusvalvontaan liittyvän ohjeistuksen, raportoinnin ja muiden toimien osalta hallinnonalan viraston asemassa.

#### 4.4 Esimiestyö osana laillisuusvalvontaa

Virkamiehen esimies toteuttaa käytännössä työnantajan direktio- eli työnjohto- ja valvontaoikeutta työntekijään.

Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Asianmukaisuus edellyttää pääsääntöisesti tehokkuutta, taloudellisuutta, huolellisuutta ja puolueettomuutta.

Lähiesimiehillä on käytännössä parhaat mahdollisuudet havaita epäasiallisia, virheellisiä tai lainvastaisia toimintatapoja ja puuttua niihin nopeasti. Lähiesimiesten on seurattava alaistensa toimintaa ja puututtava välittömästi havaittuihin epäkohtiin tai lain, ohjeiden tai hyvän hallinnon tai virkamiestavan vastaiseen toimintaan. Lähiesimiesten on ilmoitettava havaitsemistaan merkittävistä virheistä ja puutteista omille esimiehilleen tai edelleen viraston tai laitoksen johdolle oman organisaation käytäntöjen mukaisesti.

Viranomaisen johdon vastuulla on päätöksenteko valvontahavaintojen perusteella tarvittavista toimenpiteistä.

Esimies myös mahdollistaa alaisensa lainmukaisen toiminnan esimerkiksi huolehtimalla alaisen riittävästä perehdyttämisestä, osaamisesta ja jaksamisesta, varmistamalla pääsyn ohjeistukseen ja seuraamalla alaisensa työsuorituksia. Havaittujen puutteiden korjaaminen tehtävien hoidossa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kuuluu yleensä lähiesimiehelle.

Lähtökohtana voidaan pitää, että yksittäisen virkamiehen työsuoritukseen puututaan esimiestyön keinoin silloin, kun voidaan arvioida, että kyseessä on puute osaamisessa kuten ohjeiden tai muiden normien sisältöön liittyvä tietämättömyys tai huolimattomuus ja voidaan arvioida, että kiinnittämällä huomioita asiaan ja ohjaamalla oikeaan toimintaan, virkamiehen on mahdollista korjata toimintaansa. Kyseeseen voi tällöin tulla suullinen tai kirjallinen huomautus, jotka esimies dokumentoi itselleen vastaisuuden varalta.

Virheellisen toiminnan jatkuessa huomautuksista huolimatta viranomaisen voi käynnistää virkamieslain mukaisen varoitusmenettelyn. Vakavissa tapauksissa varoitusmenettely voidaan käynnistää ilman edeltäviä huomautuksia. Jos arvioidaan, että virheellinen toiminta on ollut tietoista tai sillä on tavoiteltu jonkinlaista perusteetonta etua virkamiehelle itselleen tai muulle taholle tai

vahinkoa työntajalle tai muulle taholle, tai kyseessä on usean virkamiehen toiminnan muodostama kokonaisuus, tai asia muuten vaatii tapahtumain kulun selvittämistä eri keinoin, voi selvittäminen olla asianmukaista toteuttaa laillisuusvalvontamenettelyssä, ellei asian laadun ja siitä tiedossa olevien seikkojen perusteella kyseeseen tule suoraan rikosilmoitus. (Katso myös ohjeen kohta 6.1.2 Virkamiesoikeudelliset asiat)

## 5 Laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä

Sisäministeriön työjärjestyksen 11 §:n mukaan ministeriössä toimii laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä, joka

- 1) sovittaa yhteen ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvontaa
- 2) tukee ministeriön osastoja ja yksiköitä laillisuusvalvonnassa
- 3) tiedottaa ajankohtaisista laillisuusvalvontaa koskevista asioista ja ratkaisukäytännöstä
- 4) tekee esityksiä ja aloitteita laillisuusvalvonnan laadun parantamiseksi
- 5) kehittää laillisuusvalvontaa koskevaa ohjeistusta
- 6) kehittää ja suunnittelee laillisuusvalvojien koulutusta ja koulutusmateriaalia
- 7) seuraa laillisuusvalvontaa ministeriössä ja sen hallinnonalalla.

Laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän nimeää kansliapäällikkö. Hallinto- ja kehittämisosasto valmistelee laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmässä käsiteltävät asiat.

Työryhmässä ovat edustettuina sisäministeriön osastot ja erilliset yksiköt sekä Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Hätäkeskuslaitos, Maahanmuuttovirasto, suojelupoliisi, Kriisinhallintakeskus ja Pelastusopisto. Työryhmän jäsenet toimivat osastoilla, erillisissä yksiköissä, virastoissa ja laitoksissa laillisuusvalvonnan yhteyshenkilöinä.

## 6 Valvonnan kohteen oikeusturva ja eri menettelyjen välinen suhde

### 6.1 Laillisuusvalvonta ja muut menettelyt

Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluvan asian selvittäminen saatetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa erikseen säädettyyn menettelyyn, jos sen käytön edellytykset täyttyvät. Tällainen menettely on erityisesti rikosasian esitutkinta (erityisinä kysymyksinä poliisirikosasiat ja sotilasrikosasiat) ja asian virkamiesoikeudellinen arviointi. Työyhteisöön liittyvät väitteet syrjinnästä, kiusaamisesta, häirinnästä tai muusta epäasiallisesta käytöksestä kuuluvat työntajajan selvitettäväksi työturvallisuuslain (738/2002) perusteella.

Hallintolain 53 c §:n mukaan kantelun käsittely raukeaa, jos kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella antaa aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Näissä tilanteissa kantelun tekijälle tulisi ilmoittaa kanteluasian jättämisestä sillensä asianomaisen muun menettelyn käynnistämisen johdosta. Samaan kokonaisuuteen

voi liittyä eri menettelyissä käsiteltäviä asioita. Kantelun käsittelyä voidaan jatkaa siltä osin, kun sitä ei ole aihetta siirtää erikseen säänneltyyn menettelyyn, eli siltä osin kun se ei koske esimerkiksi rikosepäilyä tai kyseessä ei ole työsuojeluasia.

Valvonnan kohteen oikeusturvan kannalta on keskeistä, että laillisuusvalvontatoimenpiteet dokumentoidaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Kun laillisuusvalvonta-asia päätetään siirtää muuhun viranomaismenettelyyn, ratkaistaan tapauskohtaisesti, missä laajuudessa hallinnollisessa selvittelyssä hankittua aineistoa voidaan luovuttaa edelleen asian käsittelyä jatkavalle toiselle viranomaiselle.

Sisäisen laillisuusvalvonnan tehtäviin kuuluu myös tehdä arvio muussa erikseen säädetyssä menettelyssä päättyneen asian käsittelyn vaatimista muista mahdollisista jatkotoimenpiteistä virastossa.

Tämä ohje ei sivuuta virastojen omaa ohjeistusta työsuojeluasioista, virkamiesoikeudellisista menettelyistä tai rikosepäilyjen käsittelystä.

### 6.1.1 Rikosepäily

Jos sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa esitetään väite rikoksen tapahtumisesta tai siinä muuten havaitaan, että on syytä epäillä rikosta, on asia siirrettävä toimivaltaisen esitutkintaviranomaisen arvioitavaksi. Laillisuusvalvonnan keinoin ei voida pyrkiä vahvistamaan rikosepäilyä.

### 6.1.2 Virkamiesoikeudelliset asiat

Sisäisessä laillisuusvalvonnassa voi tulla esille virkamiehen virheellinen menettely tai laiminlyönti, joka johtaa virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden harkintaan.

Virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin kuuluvat valtion virkamieslain mukaiset irtisanominen, virantoimituksesta pidättäminen ja varoituksen antaminen. Valtion virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Virkamies voidaan irtisanoa virkamiehestä johtuvasta erityisen painavasta syytä virkamieslain 25 §:n mukaisesti. Poliisissa, Rajavartiolaitoksessa ja Hätäkeskuslaitoksessa on erillissäätelyn mukaisesti kurinpitotoimena mahdollista käyttää myös määräaikaista virantoimituksesta erottamista. Virkamiehelle annettava suullinen tai kirjallinen huomautus on työnjohdollinen, virkamiehen toimintaa ohjaava ja tarvittaessa korjaava toimenpide.

Virkamiesoikeudellisista toimenpiteistä päättäminen ja niiden suorittaminen ratkaistaan viraston työjärjestyksen mukaan. (Katso myös ohjeen kohta 4.4. Esimiestyö osana laillisuusvalvontaa)

### 6.1.3 Syrjintä ja häirintä tai muu epäasiallinen kohtelu

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Työntekijä tai työnhakija, joka kokee tulleen syrjityksi, voi pyytää työnantajalta selvitystä. Kirjallinen perusteltu selvitys annetaan viraston työjärjestyksen mukaisesti.

Syrjinnästä ja häirinnästä säädetään myös laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (1986/609). Jos työnantaja jättää puuttumatta työntekijän kokemaan seksuaaliseen tai muuhun sukupuoleen perustuvaan häirintään, on kyseessä tasa-arvolain 8 d §:n (232/2005) mukaisesti kielletty syrjintä.

Työturvallisuuslain 28 §:n mukaan, jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi.

Käytännössä jo työntekijän esille tuoma väite työpaikkakiusaamisesta, häirinnästä tai muusta epäasiallisesta kohtelusta aiheuttaa esimiehelle velvollisuuden selvittää asiaa. Valtioneuvostossa on käytössä varhaisen tuen toimintamalli (VARTU), johon liittyvä ohjeistus on saatavilla Kampuksessa<sup>3</sup>. Hallinnonalan virastoilla on omat ohjeistuksensa.

Laillisuusvalvonta-asiassa esille tulleet häirintää tai epäasiallista kohtelua koskevat väitteet käsitellään erillisessä menettelyssä. Häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua koskevan asian selvittäminen kuuluu ensi sijassa esimiehelle. Häirintää ja muuta epäasiallista kohtelua koskeva väite tulee saattaa väitettyjen toimien kohteen ja väitetyn aiheuttajan esimiesten tietoon ja heidän on selvitettävä asiaa ja tarvittaessa puututtava häirintään tai epäasialliseen käyttäytymiseen. Laillisuusvalvonta-asiassa koskevassa ratkaisussa todetaan, että asiassa esille tulleet häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua koskevat väitteet on saatettu esimiehen tietoon ja kyseisen asian selvittäminen jatkuu erillisenä prosessinaan.

Jos työntekijä on saattanut asian vireille muussa toimivaltaisessa viranomaisessa, asian käsittely etenee kyseissä viranomaisessa eikä työnantajaviranomaisessa käynnistetä erillistä menettelyä asiassa. Laillisuusvalvonta-asiassa todetaan tarvittaessa asian tila.

## 6.2 Esteellisyys laillisuusvalvonta-asioissa

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Esteellisyysperusteet on lueteltu hallintolain 28 §:ssä ja sen mukaisesti kysymyksessä voi olla asianosaisjävi, avustus- ja edustusjävi, intressijävi, palvelussuhde- ja toimeksiantojävi, yhteisöjävi, ohjaus- ja valvontajävi tai se, että luottamus virkamiehen puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä

<sup>3</sup> <https://kampus.vnv.fi/henkilosto/Sivut/Varhaisen-tuen-toimintamalli.aspx?origin?servicecatalog>

vaarantuu. Erityisenä syynä voi tulla arvioitavaksi myös ns. esimiesjääviys eli virkamiehen puolueettomuuden vaarantuminen esimiehen esteellisyyden perusteella, jolloin alaisuudesta johtuen virkamies voi tulla esteelliseksi käsittelemään asiaa.

Esteellisyys voi tulla yksittäistapauksessa ratkaistavaksi oma-aloitteisesti tai väittevaraisesti. Asia kannattaa aina ottaa esille, jos esteellisyydestä on viitteitä. Esteellisyyden ratkaisee virkamies ja esteellisenä hän jäävää itsensä asian käsittelystä. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa käsiteltävänä oleva asia voidaan siirtää esteellisyydestä toiselle virkamiehelle tai viranomaiselle.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei virkamies, johon kantelu tai arvostelu kohdistuu, ole esteellinen antamaan selvitystä omista virkatoimistaan kantelun tutkimista varten. (Katso myös ohjeen kohta 7.5 Kuuleminen)

### 6.3 Itsekriminointisuoja

Kantelun tai muun laillisuusvalvontatoimen kohteena olevalle virkamiehelle on tarvittaessa ilmoitettava oikeudesta kieltäytyä antamasta selvitystä tai selitystä sellaisesta seikasta, joka saattaisi hänet laillisuusvalvonta-asian käsittelyn vuoksi rikossyytteen vaaraan (syytteenvaaransuoja, itsekriminointisuoja). Tästä tulee ilmoittaa kuultavalle virkamiehelle ymmärrettävästi ja esimerkiksi selvitys/selityspyynnön yhteydessä. Kuultavan virkamiehen on puolestaan ilmoitettava vetoavansa itsekriminointisuojaan, jos hän tällä perusteella kieltäytyy vastaamasta kysymykseen tai antamasta selvitystä.

Vaikka laillisuusvalvontatoimen kohteena oleva virkamies ilmoittaisi kieltäytyvänsä selvityksen antamisesta joiltain osin itsekriminointisuojaansa vedoten, on hän käytännössä kuitenkin velvollinen antamaan selvityksen asian ja virkatoimiensa yleisistä puitteista ja olosuhteista. Virkamiestä tulee tarvittaessa muistuttaa totuudessa pysymisvelvollisuudesta siltä osin, kuin hän vastaa kysymyksiin ja antaa selvitystä.

## 7 Hallintokanteluiden käsittely

### 7.1 Yleistä

Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelun tekemisestä, hallintokantelun käsittelystä, hallintokantelun johdosta annettavasta hallinnollisesta ohjauksesta sekä muutoksenhakukiellosta. Hallintokanteluiden käsittelyn kannalta keskeistä hallintolain 8 a luvun lainvalmisteluaineistoa ovat hallituksen esitys (HE 50/2013 vp) ja hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 6/2014).

Hallintolain mukainen hallintokanteluiden käsittely on laillisuusvalvontaa eikä tarkoituksenmukaisuuden valvontaa. Viranomaisella voi kuitenkin olla oikeus arvioida toiminnan tarkoituksenmukaisuutta muiden säännösten tai asemansa johdosta.

Hallintokantelun käsittelyllä tarkoitetaan kaikkia niitä selvityksiä ja toimenpiteitä, joihin valvova viranomainen voi kantelun johdosta ryhtyä.

Hallintolain 23 §n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolain mukainen asian käsittelyn viivytyksettömyys tarkoittaa ennen muuta käsittelyn kohtuullista joutuisuutta. Viranomaisen on järjestettävä menettelytapansa niin, että asian sujuva ja ripeä käsittely on mahdollista. Käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen. Selvitettävän asian erityispiirteet voivat vaikuttaa hyväksyttävällä tavalla asian käsittelyn keston.

Viranomaisen on vastattava viivytyksettä asiakkaiden tiedusteluihin kantelun käsittelyn keston ja vaiheesta.

Viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on hallintolain 21 §:n perusteella viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle. Hallintolain 21 §:n mukainen asiakirjan siirto voidaan sisäministeriössä ratkaista ilman esittelyä (VNA sisäministeriöstä 1056/2013, 4 § 3 mom.)

## 7.2 Hallintokantelun tekeminen ja kantelun muotoedellytykset

Hallintolain 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Hallintokantelu ei ole muutoksenhakuine eikä hallintokantelun tekeminen yksin perusta sen tekijälle hallintolaissa tarkoitettua asianosaisasemaa.

Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Vanhentumisaika ei ole ehdoton. Pääsääntöisesti ei kuitenkaan käsitellä yli viisi vuotta vanhaa asiaa. Tämä vastaa virkarikosten vanhentumiselle rikoslaissa säädettyä vanhentumisaikaa.

Viranomaisen on lähtökohtaisesti velvollinen tutkimaan vain kirjallisesti vireille tulleet hallintokantelut, joissa on mainittu kantelijan nimi, yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot hallintokantelussa tarkoitettusta asiasta. Kantelun tekijän tulee esittää käsityksensä siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä ja mahdollisuuksien mukaan tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta. Jos hallintokantelu on riittämättömästi yksilöity, kantelijaa on tarvittaessa ohjattava täydentämään hallintokantelua.

Nimetön kantelu voidaan ottaa käsiteltäväksi viranomaisaloitteisena asiana, jos siihen on aihetta. Suullinen kantelu voi olla perusteltua hyväksyä tilanteissa, joissa kantelun tekijä ei ilmeisesti sairauden, vammaisuuden, yhteiskunnallisten taitojensa, elämäntilanteensa tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi kykene esittämään asiaansa kirjallisessa muodossa.

Kantelun käsittelykieli ratkaistaan kielilain (423/2003) perusteella. Saamen kielilakia (1086/2003) sovelletaan muun muassa valtion piiri- ja paikallishallinnon viranomaisiin, joiden virka-alueeseen kuuluvat kokonaan tai osittain saamelaisien kotiseutualueeseen kuuluvat kunnat Enontekiö, Inari, Sodankylä ja Utsjoki.

Kielilain 2 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaisa edellytetään. Kyseinen säännös ymmärretään perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 9/2002 vp) ilmauksena periaatteesta, joka ei ulotu vain suomen ja ruotsin kielen käyttöön, vaan jättää viranomaiselle mahdollisuuden ottaa vastaan asiakirjoja ja antaa palvelua myös muilla kielillä, silloin kun kenenkään oikeudet eivät kärsi tämän johdosta.

### 7.3 Hallintokantelun käsittely ja alustava oikeudellinen arvio

Hallintolain 53 b §:n mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Jos kantelun johdosta ei ole aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Kanteluprosessissa on hallintolain esitöiden mukaisesti kaksi osaa:

1. Kanteluun perehtyminen ja alustava oikeudellinen arvio
2. Viranomaisen ryhtyminen niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoo olevan aiheutta.

Alustavan arvioinnin yhteydessä on tarpeen mukaan selvitettävä, onko asiasta olemassa aikaisempaa ylimpien laillisuusvalvojen tai sisäasiainhallinnon ratkaisua taikka onko asia vireillä toisessa viranomaisessa. Jos viranomaisen tiedossa on, että samaa asiaa koskeva hallintokantelu on vireillä muussa toimivaltaisessa viranomaisessa, tulee erikseen kyseisen viranomaisen kanssa sopia, mikä viranomainen ottaa kantelun ratkaistavakseen.

Kantelijan oikeusturva ei edellytä, että viranomainen tutkii asian, joka on samaan aikaan tuomioistuimen käsiteltävänä tai jossa muutoksenhaku on käynnissä tai johon voi hakea muutosta tai oikaisua. Kantelijaa on tarvittaessa neuvottava ja opastettava hallintolain 8 §:n mukaisesti.

Jos kanteluasia siirretään käsiteltäväksi toiselle virastolle, siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Kanteluasian siirtänyt viranomainen voi tapauskohtaisesti pyytää kantelun käsittelevää viranomaista lähettämään asiassa annettavasta ratkaisusta tai muista toimenpiteistä tiedon siirron tehneelle viranomaiselle.

Kantelun ei lähtökohtaisesti tulisi antaa aiheutta enempiin toimenpiteisiin, jos alustavan oikeudellisen kokonaisarvion perusteella ei ole syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, joka edellyttäisi puuttumista asiaan. Tämä on syytä ottaa huomioon harkinnassa myös, jos alemman viranomaisen tekemästä kanteluratkaisusta samalla hallinnonalalla kannellaan ylemmälle viranomaiselle.

## 7.4 Hallintokantelun tutkiminen

Viranomainen tutkii toimivaltaansa kuuluvat hallintokantelut, jos on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Viranomainen harkitsee tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää.

Asiaa tulee tarkastella erityisesti lain noudattamisen ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Oikeusturvanäkökulma korostuu tilanteissa, joissa kantelun kohteena on tosiasiallinen toiminta, johon ei voi reagoida säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. Viranomaisen tulee harkita, onko kantelun perusteella syytä epäillä jotain sellaista virheellistä menettelyä, jonka johdosta sen tulisi valvontavelvollisuutensa täyttääkseen ryhtyä selvittämään asiaa laajemmin.

## 7.5 Kuuleminen

Kirjallinen kuuleminen on pääsääntö. Kirjallisessa kuulemisessa valvonnan kohteelta pyydetään kirjallinen selvitys. Esimiestä, esimiesvirastoa tai muuta tahoa pyydetään tarvittaessa antamaan asiasta lausuntonsa. Viranomaisen on ennen asian ratkaisemista varattava kantelun kohteelle mahdollisuus antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta tämän arvostelemiseen.

Kantelijalta ja kantelun kohteelta voidaan pyytää saatuun selvitykseen vastine. Kantelijan asema korostuu tilanteissa, joissa on kysymys kantelijan omasta asiasta eikä säännönmukaista muutoksenhakumahdollisuutta ole käytettävissä. Myös vastinetta on mahdollista kommentoida, jos viranomainen katsoo sen edistävän hallintokantelun tutkintaa. Hallintokantelua käsittelevä viranomainen voi hankkia asiantuntijalausuntoja ja muita selvityksiä ja lausuntoja.

Kuuleminen voidaan jättää suorittamatta esimerkiksi silloin, jos hallintokantelu voidaan heti todeta aiheettomaksi viranomaisen tietojärjestelmistä tai muusta luotettavasta lähteestä saatavan tiedon perusteella.

Suullisessa kuulemisessa kantelun kohteelta pyydetään henkilökohtaisesti selvitystä. Selvitystä voidaan hankkia myös puhelimitse. Kuulemisesta on tarvittaessa pidettävä pöytäkirjaa, johon merkitään kuulemisen aika, paikka sekä kuulemisen kulku ja sisältö. Suullinen kuuleminen on mahdollista tallentaa teknisellä välineellä. Hyvän hallintotavan mukaisesti teknisestä tallennuksesta tulee ilmoittaa kuultavalle ennen kuulemistä.

Virkamiehellä on velvollisuus antaa tietoja laillisuusvalvontaa suorittavalle virkamiehelle. Ylimpien laillisuusvalvojien tietojensaantioikeus perustuu perustuslakiin ja muiden laillisuusvalvontaa suorittavien virkamiesten valtion virkamieslakiin. Kanteluasiaa käsiteltäessä virkamiehellä on lähtökohtaisesti virkavelvollisuuteen perustuva totuudessa pysymisvelvollisuus ja selvityksessä tulee tuoda esiin kaikki olennainen asiaan liittyvä.



## 7.6 Kanteluratkaisun perusteleminen

Kanteluun tai oma-aloitteisesti tutkittavaksi otettuun asiaan tulee antaa kirjallinen ja perusteltu ratkaisu. Se annetaan tiedoksi sekä kantelijalle että kantelun kohteena olevalle henkilölle. Ratkaisu on annettava asian luonne huomioon ottaen tiedoksi myös kantelun kohteena olevan esimiehelle tai muulle toiminnasta vastuussa olevalle taholle.

Kanteluasiassa annettavan ratkaisun perustelujen laajuus riippuu ratkaisun sisällöstä ja merkityksestä. Laajaa perusteluvollisuutta ei ole niissä tapauksissa, joissa alustavan oikeudellisen arvion tai mahdollisesti tehtyjen lisäselvitysten mukaan ei ole kysymys lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä.

Kanteluasiassa annetun ratkaisun perusteluvollisuus korostuu ratkaisuisissa, joissa on todettu viranomaisen tai virkamiehen lainvastainen menettely tai laiminlyönti. Tällöin kanteluun annettava päätös tulee perustella hallintolain 45 §:n mukaisesti ilmoittamalla, mitkä selvitykset ja seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Ratkaisusta tulee selvästi ilmetä, onko kantelun kohteena oleva toiminut asiassa lainvastaisesti tai muulla tavalla moitittavasti sekä mihin toimenpiteisiin kantelu on mahdollisesti antanut aihetta.

Vaikka lainvastaista menettelyä ei havaittaisikaan, laillisuusvalvonnassa on mahdollista ottaa kantaa perustellumpaan toimintatapaan huomioiden eri näkökulmat; esimerkkinä perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen perustuslain 22 §:n mukaisesti.

Sisäministeriön ja hallinnonalan virastojen tulee myös vahvistaa perus- ja ihmisoikeusnormien huomioimista laillisuusvalvonnassa esimerkiksi käyttämällä näitä säännöksiä soveltuvin osin aineellisen lainsäädännön lisäksi kanteluratkaisuissaan.

Asian käsittely voidaan päättää ad acta (a.a. eli arkistoidaan ilman toimenpiteitä) merkinnällä tilanteissa, joissa yhteydenottajalle on jo aikaisemmin vastattu samassa asiassa ja ilmoitettu, että samaa asiaa koskeviin yhteydenottoihin ei enää vastata, jos uudessa yhteydenotossa ei esitetä mitään uutta asiaan vaikuttavaa seikkaa.

Mahdollisuudet asian selvittämiseen kantelumenettelyssä ovat rajalliset erityisesti tilanteissa, joissa asiassa kuultujen henkilöiden lausunnot ovat ristiriitaisia tai näkemykset vastakkaisia. Asiaa ei välttämättä ole mahdollista hallintokantelumenettelyssä ratkaista, jos osapuolten kertomukset ja näkemykset kantelun kohteena olevista tapahtumista täysin eroavat toisistaan. Virkamiehet ovat kuitenkin asemansa perusteella lähtökohtaisesti velvollisia hallintokantelumenettelyssä antamaan totuudenmukaisesti selvitystä omista virkatoimistaan.

## 7.7 Hallintokantelun johdosta annettava hallinnollinen ohjaus

Hallintolain 53 c §:n mukaan viranomaisen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä,

valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Jos asiassa käynnistetään jokin muu menettely, kantelun käsittely raukeaa.

Hallinnollisen ohjauksen keinot ovat tarkoitettu käytettäväksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja toisensa poissulkevasti. Hallinnollisessa ohjauksessa voidaan käyttää myös säädettyä lievempiä ohjauksen muotoja, kuten käsityksen ilmaisemista valvonnan kohteena olevan toiminnan asianmukaisuudesta.

## 7.8 Muutoksenhakukielto ja kantelun tutkiminen uudelleen

Hallintolain 53 d §:n mukaan hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla ja tästä on mainittava ratkaisussa.

Kanteluratkaisulla ei voi muuttaa tai kumota hallintokantelun kohteena olevaa hallintotoimintaa tai päätöstä. Valvontaviranomainen ei voi välittömästi korjata viranomaistoiminnassa havaitsemiaan virheitä, eikä se voi yleensä edellyttää hallintokantelun kohdetta toimimaan tietyllä tavalla. Kanteluratkaisussa ei päätetä sitovasti kantelijan edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.

Viranomaisen kanteluasiassa antama ratkaisu ei saa oikeusvoimaa. Kantelua ei kuitenkaan tutkita uudelleen, ellei kantelija esitä sellaisia uusia seikkoja tai perusteita, joiden johdosta asia on syytä ottaa uudelleen tutkittavaksi.

## 8 Asiakirjajulkisuus ja salassapito laillisuusvalvonnassa

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, 621/1999) tavoitteena on muun muassa viranomaistoiminnan avoimuus ja hyvä tiedonhallintatapa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä sekä oikeuksiaan ja etujaan. Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia ja jokaisella on pyynnöstä oikeus saada niistä tieto, ellei laissa toisin säädetä. Pääosin kirjallisena tapahtuvasta menettelystä johtuen toiminnan avoimuus kantelu- ja muissa laillisuusvalvonta-asioissa toteutuu ensisijaisesti asiakirjajulkisuuden kautta.

Julkisuus on pääsääntö ja asiakirjojen salassapidosta säädetään aina erikseen.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan kanteluasiakirjat ovat ennen asian ratkaisua salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Säännöksen sisältämästä julkisuusolettamasta seuraa, että asiakirjojen salassapito on harkittava tapauskohtaisesti. Kantelun tai muun valvonta-asian yhteydessä asiakirjat voivat olla osin tai kokonaan salassa pidettäviä muidenkin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtien tai muiden säännösten nojalla. Salassapidon kannalta viranomaisen omana aloitteena tutkittavaksi ottamat asiat voidaan rinnastaa tämän säännöksen mukaisiin kanteluasiakirjoihin.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoa viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä

vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.

Sisäministeriön hallinnonalalla kantelu- tai muussa valvonta-asiassa saatetaan käsitellä asiakirjoja, jotka ovat salassa pidettäviä esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohtien (poliisi ja muu esitutkintaviranomainen ja rikoksia koskevat tiedot) 5 kohdan (taktiset ja tekniset menetelmät ja suunnitelmat), 8 kohdan (varautuminen, väestönsuojelu, turvallisuustutkinta ja poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksien tai heidän muistonsa tai läheistensä suoja), 9 kohdan (valtion turvallisuus) 24 kohdan (pakolainen, turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakija) 25 kohdan (terveystiedot), 26 kohdan (rikosasiassa yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset tiedot), 31 kohdan (turvakiellolla suojatut salaiset yhteystiedot) tai 32 kohdan (henkilökohtaiset olot) nojalla.

Koska kantelun voi tehdä kuka tahansa - myös kantelun kohteena olevaan asiaan nähden ulkopuolinen henkilö - ei kanteluratkaisua salassapitosäännöksistä johtuen kaikissa tapauksissa voida kokonaisuudessaan antaa kantelijalle. Tuolloin kantelijalle annettava vastaus on laadittava niin, ettei siitä käy ilmi lain mukaan salassa pidettäviä tietoja.

Laillisuusvalvonnassa tulee ottaa huomioon se, että salassapidon kannalta sivullisia ovat myös henkilöt, joiden työtehtäviin asian käsittely ei viranomaisessa kuulu.

Julkisuuslain 29 § mahdollistaa salassa pidettävien tietojen vaihdon viranomaisten välillä. Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa; 3) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi tai 4) tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Kanteluasioissa ja viranomaisten omissa aloitteissa myös salassa pidettäviä tietoja voidaan käsitellä hallinnonalan sisällä. Sisäisellä laillisuusvalvonnalla on oikeus saada tietoja ja asiakirjoja hallinnonalan sisällä vaitiolovelvollisuuden ja salassapidon estämättä.

Ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen tiedonsaantioikeudesta on säädetty erikseen.

## **9 Tietosuojasäännökset ja henkilötietojen käsittelyn valvonta**

Tietosuojalainsäädäntö osoittaa milloin, millä edellytyksillä ja miten henkilötietoja voidaan viranomaistoiminnassa käsitellä. Henkilötietoja ovat sellaiset tiedot, joiden perusteella henkilö voidaan tunnistaa suoraan tai välillisesti esimerkiksi yhdistämällä yksittäinen tieto johonkin toiseen tietoon, mikä mahdollistaa tunnistamisen. Jokainen sisäministeriön ja sen hallinnonalan viranomainen,

virkamies ja työntekijä on velvollinen käsittelemään henkilötietoja asianmukaisesti ja ainoastaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla tietosuojalainsäädännön sallimiin tarkoituksiin. Tietosuojasta ja tietoturvasta huolehtiminen turvaa perus- ja ihmisoikeuksia, edistää viranomaisen toiminnan laatua sekä ylläpitää luottamusta viranomaistoimintaan.

Käytännössä tietosuojalainsäädännön soveltaminen edellyttää virastojen ja laitosten päälliköiltä henkilötietojen käsittelyyn liittyvien vastuiden selkeää määrittelyä, valvonnan järjestämistä, tarkentavan ja ajantasaisen ohjeistuksen laatimista sekä henkilökunnan riittävästä koulutuksesta huolehtimista. Sisäministeriön hallinnonalan virastot ja niitä ohjaavat ministeriön osastot tuntevat parhaiten omalla toimialallaan henkilötietojen käsittelylle asetettavat vaatimukset.

Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus on henkilötietojen käsittelyn yleissäädös, jota kansallinen tietosuojalaki (1050/2018) täsmentää ja täydentää. Sisäministeriön hallinnonallalla tulee sovellettavaksi myös laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, *rikosasioiden tietosuojalaki*), jolla on pantu kansallisesti täytäntöön ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Lisäksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, rajavartiolaitoksessa, pelastustoimialalla, hätäkeskustoiminnassa sekä maahanmuuton toimialalla on omaa erityislainsäädäntöä.

Sisäministeriössä on annettu 15.8.2018 määräys tietosuojapolitiikasta (SMDno-2018-859), jossa määritellään tietosuojan vaatimukset, vastuut ja niiden toteuttamisperiaatteet sisäministeriössä ja ministeriön hallinnonallalla. Tietosuojapolitiikka pitäytyy yleisemmällä tasolla, ja sitä voidaan tarkentaa erillisillä määräyksillä ja ohjeilla.

Tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain mukaan henkilötietojen käsittely tarkoittaa kaikkia sellaisia toimintoja, joita joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin. Tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden mukaisesti henkilötietoja on aina käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi. Lisäksi henkilötietojen käsittelyä ohjaa käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus, vaatimus käsiteltävien tietojen minimoinnista ja täsmällisyydestä sekä vaatimukset säilytyksen rajoittamisesta ja käsittelyn eheydestä ja luottamuksellisuudesta. Vastaavat periaatteet koskevat henkilötietojen käsittelyä myös rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla.

Tietosuoja-asetuksen 37 artiklan mukaan muun viranomaisen ja julkishallinnon elimen kuin lainkäyttötehtäviään hoitavan tuomioistuimen on nimitettävä tietosuojavastaava. Myös rikosasioiden tietosuojalain 38 §:ssä edellytetään tietosuojavastaavan nimeämistä. Näin ollen sekä sisäministeriö että kaikki hallinnonalan virastot ovat velvollisia omissa organisaatioissaan nimittämään tietosuojavastaavan. Tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaissa asetetaan vaatimuksia tietosuojavastaavan asemalle ja määritetään tietosuojavastaavan tehtävät. Rekisterinpitäjän on varmistettava, että

tietosuojavastaava otetaan asianmukaisesti ja riittävän ajoissa mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevien kysymysten käsittelyyn ja tietosuojavastaavalla on käytettävissään riittävät resurssit. Lisäksi tietosuoja-asetuksen mukaan tulee varmistaa tietosuojavastaavan aseman riippumattomuus ja raportointimahdollisuudet suoraan ylimmälle johdolle.

Tietosuojavastaavan tehtävistä säädetään tietosuoja-asetuksen 39 artiklassa ja rikosasioiden tietosuojalain 40 §:ssä. Tietosuojavastaava seuraa ja valvoo, että organisaatiossa noudatetaan tietosuojalainsäädäntöä, neuvoo rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsittelijää sekä henkilötietoja käsitteleviä työntekijöitä tietosuoja-asioissa, tuo esiin havaitsemiaan puutteita ja antaa pyydettyä neuvoja vaikutustenarvioinnin tekemisestä sekä valvoo niiden toteutusta. Tietosuojavastaava toimii myös oman organisaationsa ensisijaisena yhteyspisteenä valvontaviranomaisena toimivaan Tietosuojavaltuutettuun ja huolehtii valvontaviranomaisten kanssa tehtävästä yhteistyöstä.

Laillisuusvalvonnan ja tietosuojavastaavan tehtävien yhteensovittamisessa on otettava huomioon organisaation sisäiset ratkaisut kyseisiin toimintoihin liittyvästä tehtävänjaosta. Laillisuusvalvonnassa havaittuihin henkilötietojen käsittelyyn liittyvissä kysymyksissä on organisaation tietosuojavastaava otettava mukaan asian selvittelyyn mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta tietosuojavastaava voi asianmukaisesti suorittaa velvollisuutensa ja tehtävänsä. Tiedonsaannin ohella on varmistettava tietosuojavastaavan aseman asianmukainen riippumattomuus ja tehtävien hoitamisen edellyttämä riittävä resursointi.

Tietosuojavastaava organisaatiossa ei poista viranomaisen oman sisäisen laillisuusvalvonnan asiantuntijoiden tarvetta henkilötietojen käsittelyn valvonnassa. Laillisuusvalvonta omalta osaltaan tukee ja valvoo tietosuojalainsäädännön noudattamista, ja tietosuojavastaavan ja laillisuusvalvonnan tehtävät tulee nähdä toisiaan täydentävinä toimintoina. Koska sisäinen laillisuusvalvonta on sisäministeriön hallinnonalalla ohjeistettu ja organisoitu kattavasti, laillisuusvalvonnan asiantuntijat voivat osaltaan tukea tietosuojavastaavaa.

Tietosuojalainsäädännön noudattamiseen liittyy keskeisesti osoitusvelvollisuus; rekisterinpitäjän on pystyttävä dokumentaation avulla osoittamaan noudattavansa tietosuojalainsäädäntöä. Osoitusvelvollisuuden laajuus tulee arvioida tapauskohtaisesti, ja siihen vaikuttavat muun muassa organisaation koko ja käsiteltävien henkilötietojen määrä sekä laatu.

Tietosuojavastaavat eivät ole henkilökohtaisesti vastuussa tietosuojalainsäädännön rikkomisesta, vaan tietosuojasäännösten noudattaminen on rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuulla. Sisäministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten johto on vastuussa siitä, että henkilötietojen käsittely ja henkilörekisterien käytön valvonta on järjestetty lainmukaisesti ja tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Virastoissa on oltava riittävä ohjeistus tietoturva- ja tietosuojarikkomusten havaitsemiseksi ja selvittämiseksi. Rekisteritietojen käyttötarkoitukseen ja tietojen oikeellisuuteen on päivittäisessä työssä kiinnitettävä erityistä huomiota. Havaittuihin virheisiin, laiminlyönteihin, väärinkäyttöihin tai

muihin epäkohtiin henkilörekistereiden käytössä ja henkilötietojen käsittelyssä on puututtava viipymättä.

Tietosuojan hallinta edellyttää jatkuvaa seurantaa, johon kuuluvat tietosuojan tilan sekä käytäntöjen seuranta ja valvonta sekä niihin liittyvä raportointi. Seurantaa ja valvontaa toteutetaan suunnitelmallisesti hallinnollisin ja teknisin keinoin. Osaltaan korkeaa osaamista tietosuoja-asioissa ylläpitää sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla toimiva tietosuojan yhteistyöryhmä (SMDno-2018-295), jossa on edustajat kaikilta ministeriön osastoilta ja erillisistä yksiköistä sekä hallinnonalan virastoista.

On suositeltavaa ja perusteltua, että ministeriössä ja hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa tietosuojaäännösten noudattamisen seurantaan ja valvontaan kohdistettavat tarkastukset ja muut toimenpiteet (esimerkiksi erilaiset lokitarkastukset, osoitusvelvollisuuden toteutumisen seuranta, henkilöstön osaamisen varmistaminen) suunnitellaan ja mahdollisuuksien mukaan myös toteutetaan yhteistyössä laillisuusvalvontatoiminnon ja tietosuojavastaavien kanssa.

Toimialojen sekä virastojen ja laitosten johto vastaa oman toimialansa, virastonsa tai vastualueensa tietosuojasta, tietosuojalainsäädännön asettamien velvoitteiden toteutumisesta ja tietosuojaan liittyvästä osaamisesta. Johto kohdentaa tietosuojan toteuttamiseen resursseja suhteessa olemassa oleviin riskeihin. Tietosuojan toteutumisen johtaminen on osa ministeriön ja sen hallinnonalan virastojen ja laitosten johtamis- ja ohjausprosesseja. Kaikki sisäministeriön hallinnonalan työntekijät koulutetaan ja perehdytetään tietosuojan osalta tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa. Esimiesten tehtävänä on tukea ja ohjata alaisiaan ja varmistaa, että heidän vastuualueeseensa sisältyvät tietosuojavelvoitteet suoritetaan asianmukaisesti.

## **10 Vahingonkorvaukset ja lainvastaisen menettelyn hyvittäminen**

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain (978/2014) mukaan valtion viranomaisten aiheuttamien vahinkojen korvaamista on keskitetty Valtiokonttoriin. Lakia sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn silloin, kun vaatimus tai kanne perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin tai toimintaan, josta valtio vastaa tahallisuudesta tai huolimattomuudesta riippumatta. Lakia ei kuitenkaan sovelleta sopimukseen, valtion palvelussuhteeseen taikka julkisista hankinnoista annettuun lakiin (348/2007) perustuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn.

Sisäministeriön hallinnonalalla lain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty niiden esine- ja taloudellista vahinkoa koskevien korvausvaatimusten käsitteleminen, joissa vaatimus kohdistuu poliisiin tai Rajavartiolaitoksen toiminnassa aiheutuneeksi väitettyyn vahinkoon.

Sisäministeriö ja hallinnonalan viranomaiset käsittelevät niiden toimivaltaan kuuluvat vahingonkorvausvaatimukset. Vahingonkorvausvaatimuksen

ratkaisemiseksi käsittelevä viranomainen voi pyytää tarvittavia selvityksiä. Jos asiaa käsittelevä viranomainen havaitsee asiassa menetellyn valtion vahingonkorvausvelvollisuuden perustavalla tavalla, on vahingonkorvausvaatimuksen riidaton määrä maksettava vaatimuksen esittäjälle.

Ratkaisun on kaikissa tapauksissa oltava kirjallinen ja perusteltu. Siinä on ilmoitettava, että vaatimuksen esittäjällä on mahdollisuus nostaa asiassa vahingonkorvauskanne Suomen valtiota vastaan niiltä osin, kuin tämän vaatimukseen ei ole suostuttu.

Kantelu- tai muiden laillisuusvalvonta-asioiden yhteydessä saattaa tulla esiin tilanteita, joissa valvojan viranomaisen on syytä arvioida, tulisiko laillisuusvalvonta-asiassa havaittu loukkaus korvata rahallisesti tai hyvittää muilla tavoin. Aineeton hyvitys voi olla esimerkiksi pahoittelu tai anteeksipyyntö. Korvauksen oma-aloitteista maksamisesta tai loukkauksen muuta hyvittämistä on harkittava erityisesti tilanteissa, joissa viranomainen on toiminut selkeästi lain vastaisesti tai jossa on loukattu näiden perus- ja ihmisoikeuksien suojattuja oikeushyviä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisukäytännöstä on saatavissa tarkempaa tietoa siitä, minkälaisissa tilanteissa ylimmät laillisuusvalvojat ovat tehneet hyvitysesityksiä viranomaisille. Myös perustuslakivaliokunta (PeVM 12/2010 vp) on pitänyt oikeusasiamiehen esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi.

Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä on pidetty kärsimyksen korvaamista mahdollisena perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan avulla myös ilman nimenomaisen säännöksen tukea, kunhan vahingonkorvausvastuulle on riittävä oikeudellinen peruste.

## **11 Julkisuuden seuranta, kansalaispalaute ja tiedustelut**

Sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu myös viranomaisen oma-aloitteinen julkisuudessa viranomaista kohtaan esitetyn arvostelun seuranta ja eri kanavien kautta saatavan kansalaispalautteen huomioon ottaminen. Julkisuuden seurannassa ensisijainen toimija on ministeriön ja hallinnonalan viraston tai laitoksen viestintä, jolla on parhaat mahdollisuudet välittää havaintoja ja tietoja myös laillisuusvalvonnalle.

Julkisuudessa esitettyyn arvosteluun ja kansalaispalautteeseen on tarvittaessa reagoitava. Arvostelu ja palaute voivat antaa aihetta esimerkiksi asian tarkempaan selvittämiseen laillisuusvalvonnassa omana aloitteena, palautteeseen vastaamiseen tai toimintatapojen kehittämiseen.

### **11.1 Sosiaalinen media**

Sisäministeriö ja sen hallinnonalan virastot toimivat aktiivisesti useissa eri sosiaalisen median kanavissa, kuten Twitterissä ja Facebookissa. Valtion virkamiesseittinen neuvottelukunta on antanut Virkamies sosiaalisessa mediassa -suosituksen (VM050:00/2014). Sosiaalinen media tarjoaa hyviä kanavia kansalaisten

kanssa käytävään vuorovaikutukseen ja keskusteluun sekä edistää muun muassa hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Sosiaalisen median avulla voidaan tavoittaa kansalaiset laajasti ja nopeasti. Sosiaalisessa mediassa tapahtuvan toiminnan on kuitenkin oltava vastuullista ja myös sosiaalisessa mediassa viranomaisten toimintaa sitovat yleiset hallintotoimintaan sovellettavat säännöt, kuten hallinnon yleisperiaatteet.

Esimerkiksi hallintokantelun tekeminen viranomaisen toiminnasta kuitenkin edellyttää yhteydenottoa kirjaamoon, sähköpostin lähettämistä tai viranomaisen verkkosivuillaan tarjoaman kantelulomakkeen käyttöä. (Katso edellä kohta 7.2 Hallintokantelun tekeminen ja kantelun muotoedellytykset) Viranomaisella on velvollisuus ilmoittaa asiointiin tarkoitetuista yhteystiedoista ja asiointiosoitteesta.

Sosiaalinen media ei ole niin sanottu virallinen asiointikanava vaan sosiaalisen median käyttö on tarkoitettu pääasiassa viranomaisten tai yksittäisten asiantuntijavirkamiesten viestintään ja siinä yhteydessä käytävään keskusteluun.

## 11.2 Kansalaiskirjeet ja tiedustelut

Kansalaiskirjeellä tarkoitetaan sellaista asiakirjaa, jossa kansalainen ilmaisee viranomaiselle mielipiteensä, tiedustelunsa tai muun vastaavan yhteydenottonsa ilman, että kirjoitus sisältää hallintokanteluksi katsottavaa viranomaisen arvostelua. Kantelun ja kansalaiskirjeen raja arvioidaan tarvittaessa tapauskohtaisesti.

Hallintolain 8 §:n mukaisesti viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolain 8 §:n perusteluissa todetaan, että säännös ei velvoita viranomaista vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin (HE 72/2002 vp).

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti todettu hallintolaissa säädetyn hyvän hallintotavan mukaiseen viranomaismenettelyyn kuuluvan, että viranomaisen toimialaan ja tehtäviin liittyviin asianmukaisiin tiedusteluihin vastataan kohtuullisessa ajassa. Viranomaisella on harkintavaltaa, miten ja millä tarkkuudella erilaisiin tiedusteluihin vastataan.

## 12 Tarkastustoiminta

### 12.1 Yleistä

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan virastojen on tarkastettava säännöllisesti toimintansa lainmukaisuutta. Tarkastustoiminnan tarkoituksena on yhtenä laillisuusvalvonnan muotona varmistaa, että sisäministeriön ja sen hallinnonalan toiminta on lainmukaista ja oikeudellisesti laadukasta.

Tarkastustoiminnan avulla sisäministeriö toteuttaa sille perustuslain 68 §:ssä säädettyä ohjaus- ja valvontatehtävää. Tarkastustoiminnan kohteena ovat tahot



voivat tarkastustoiminnan tuloksena kehittää toimintaansa ja parantaa toimintansa laatua.

Sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla tarkastustoiminnan painopiste on sellaisten viranomaistoimien ja -käytänteiden valvonnassa, joilla puututaan yksityisten henkilöiden perusoikeuksiin. Laillisuusvalvonta tulee suunnata toimintoihin, joissa riskit ovat merkittävimmät ja joissa laillisuusvalvonnalla on vaikuttavuutta.

Hallinnonalan virastot järjestävät niiden alaisen hallinnon tarkastamisen tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Hallinnonalan virastot laativat muun muassa laillisuusvalvonnassa tunnistettuihin riskeihin ja tehtyihin havaintoihin perustuvan tarkastussuunnitelman seuraavalle vuodelle. Suunnitelmaa käsitellään sisäministeriön ja viraston välisessä tulosneuvottelussa. Suunnitelman tulee sisältää ainakin tarkastustoiminnan painopisteet ja siinä voidaan esittää toiminnot, joihin tarkastustoiminta suunnataan.

Viraston vahvistettu tarkastussuunnitelma toimitetaan tulosohjauksesta vastaavalle ministeriön osastolle tai erillisyyksikölle. Vastaavasti myös viraston sisäinen laillisuusvalvontaohje/määräys toimitetaan tiedoksi tulosohjauksesta vastaavalle ministeriön osastolle tai erillisyyksikölle.

## **12.2 Sisäministeriön laillisuusvalvontatarkastukset hallinnonalan virastoihin**

Sisäministeriön ja virastojen välisten tulosneuvottelujen jälkeen sisäministeriön osastot suunnittelevat vuosittain omalla toimialallaan ministeriön suorittamat laillisuusvalvontatarkastukset alaiseen hallintoon. Suunnitelmaan kirjataan tarkastusaikataulu ja tarkastettavat asiaryhmät. Laillisuusvalvontatarkastuksella on tarkastuksen kohteeksi valittujen aiheiden lisäksi suositeltavaa käsitellä myös viraston laillisuusvalvonnan organisointia, voimavaroja ja muita ajankohtaisia asioita. Osastot lähettävät vuosittaiset tarkastussuunnitelmansa tiedoksi hallinto- ja kehittämisosastolle.

Ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö ja hallinto- ja kehittämisosaston oikeudellisen tuen yksikkö voivat virastoa ohjaavan osaston kanssa erikseen sovittavalla tavalla osallistua hallinnonalan laillisuusvalvontatarkastuksiin.

Laillisuusvalvontatarkastuksista laaditaan tarkastuskertomus, jossa yksilöidään tarkastukseen osallistuneet virkamiehet ja heidän roolinsa, tarkastuksen ajankohta, tarkastuskohteet, tehdyt havainnot ja annetut toimenpidesuosituksukset. Tarkastuskertomus on lähtökohtaisesti julkinen asiakirja, mutta siihen voi sisältyä salassa pidettäviä osuuksia tai liitteitä. Tarkastuskertomuksen valmistelun yhteydessä tarkastuksen kohteelle varataan mahdollisuus antaa lausuntonsa laadittavasta kertomuksesta.

## 13 Laillisuusvalvonnan seuranta, raportointi ja laillisuusvalvontakertomus

### 13.1 Sisäinen raportointi ja seuranta, raportointi sisäministeriölle ja tiedonvaihto laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmässä

Laillisuusvalvonnan seurannan ja raportoinnin tarkoituksena sisäministeriössä ja hallinnonalalla on tuottaa johtamisen kannalta merkityksellistä tilannekuvatietoa organisaatiosta, kehittää riskiperusteista ennakointia ja tähän perustuvaa toiminnan suuntaamista sekä tukea muutostilanteissa oikeiden toimintatapojen muodostumista.

Lisäksi vuosittaisella sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontakertomuksella kootaan kuva laillisuusvalvonnan tilasta sisäministeriössä ja hallinnonalalla ja viestitään se yleisölle.

Raportointia ja seuranta toteutetaan sisäministeriön ja hallinnonalan välisellä säännöllisellä tiedonvaihdoilla ja laillisuusvalvonnan tietojen käsittelyllä johtamisjärjestelmässä. Keskeinen osa tiedonvaihtoa on hallinnonalan viraston sisäinen seuranta ja havaittuihin poikkeamiin liittyvä riskiperusteinen arviointi, jonka perusteella viraston johto välittää tarpeellisen tiedon sisäministeriöön. Laillisuusvalvontaan liittyvät asiat käsitellään STOM-mallin mukaisissa kuukausikokouksissa viraston päällikön ja sen tulosohjauksesta vastaavan osaston tai erillisyyksikön päällikön välillä. Viraston laillisuusvalvontatoimi voi valmistella asian päälliköiden kuukausikokoukseen yhteistyössä tulosohjaavan osaston tai erillisyyksikön laillisuusvalvonnasta vastaavan virkamiehen kanssa.

Virastojen laillisuusvalvonnan tilannekuvia käsitellään säännöllisesti sisäministeriön kansliapäällikön johtoryhmässä koko hallinnonalan laillisuusvalvonnan tilannekuvan muodostamiseksi. Viraston johto informoi muutenkin ministeriön johtoa viraston toimintaan liittyvistä ajankohtaisista asioista.

Laillisuusvalvonnan tilannekuvan muodostamiseksi ja poikkeamien havaitsemiseksi viraston on mahdollisuuksien mukaan syytä seurata kuukausittain ainakin seuraavia asioita, joissa havaitut merkitykselliset poikkeamat tuodaan esille kuukausikokouksessa:

- vireille tulleet kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat, lukumäärä ja aiheet
- mahdolliset muutokset kanteluiden aiheissa, uudentyyppiset kantelut
- kanteluasioihin saadut ratkaisut ja ratkaisuista mahdollisesti saatu ohjaus
- muut ratkaisutoimintaa tai operatiivista toimintaa uudella tavalla ohjaavat tai muuttavat merkittävät ratkaisut: oikeuskäytäntö, viranomaisohjeet
- henkilöstöä tai viraston toimintaa koskevat rikosasiat
- sellaiset toimintaympäristön muutokset, joihin liittyy riski oikeiden toimintatapojen muodostumisessa (esimerkiksi lainsäädäntö-, tietojärjestelmä- tai organisaatiomuutokset)

Sisäisen seurannan ja raportoinnin perusteella kunkin viraston jäsenet sisäministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmässä vaihtavat kokouksissa säännöllisesti tietoja, joilla voi olla merkitystä muiden organisaatioiden

laillisuusvalvonnan tai muuten toiminnan kehittämisen sekä ennakoitavissa olevien, oikeiden toimintatapojen muodostumiseen liittyvien riskien kannalta. Kukin virasto arvioi tietojen luovuttamisen mahdollisuuden ja laajuuden asiaa koskevan salassapitosääntelyn kannalta. Pääsääntöisesti tiedonvaihto laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmässä tapahtuu ilman tarvetta luovuttaa henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja.

### **13.2 Ministeriön sisäinen tiedonvaihto ja laillisuusvalvontakertomus**

Sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto laatii vuosittain sisäministeriön ja sen hallinnonalan kokoavan laillisuusvalvontakertomuksen, joka käsitellään kansliapäällikön johtoryhmässä ja julkaistaan ministeriön verkkosivuilla.

Laillisuusvalvontakertomuksen laatimista varten ministeriön osastot ja erilliset yksiköt lähettävät kalenterivuoden aikana hallinto- ja kehittämisosastolle mahdollisuuksien mukaan tiedoksi laillisuusvalvontatarkastusten ajankohdat, asialistat ja tarkastuskertomukset, ylimmille laillisuusvalvojille ministeriöstä annetut lausunnot ja vastaukset sekä osastojen ja erillisyyksiköiden antamat kanteluratkaisut.

Ministeriön osastot ja erilliset yksiköt voivat halutessaan toimittaa hallinto- ja kehittämisosastolle laillisuusvalvontakertomusta varten myös edellä kerrottua laajemmin ja yksityiskohtaisemmin tietoja kertomusvuonna suorittamistaan laillisuusvalvontatoimenpiteistä.

### **13.3 Hallinnonalan virastojen laillisuusvalvontakertomukset**

Hallinnonalan virastot toimittavat oman laillisuusvalvontakertomuksensa sisäministeriöön ohjauksesta vastaavalle osastolle tai yksikölle vuosittain helmikuun loppuun mennessä. Merkittävimpiä kuluneen vuoden laillisuusvalvontahavainnointia käsitellään tarvittaessa viraston ja ministeriön välisessä tulosneuvottelussa.

Ministeriön osastot ja erilliset yksiköt toimittavat oman hallinnonalansa laillisuusvalvontakertomukset ja niiden johdosta tekemänsä havainnot ja muut mahdolliset lausumat tiedoksi hallinto- ja kehittämisosastolle ministeriön kokoavaa laillisuusvalvontakertomusta varten maaliskuun aikana.

Laillisuusvalvontakertomus hallinnonalan virastoissa sisältää soveltuvin osin seuraavat asiakokonaisuudet:

- 1) *Laillisuusvalvonta/tarkastussuunnitelmat ja niiden toteutuminen*
  - yhteenveto kertomusvuoden tarkastustoiminnasta ja keskeisimmät valvontahavainnot
  
- 2) *Hallintokantelut ja omat aloitteet*
  - ratkaistujen kantelujen lukumäärä,
  - uusien (vireille tulleiden) kantelujen lukumäärä,
  - tutkittujen kantelujen aiheet (tilastointi viranomaisen toimintaa tarkoituksenmukaisesti kuvaavalla tavalla), ja
  - toimenpiteet

*3) Virkamiesoikeudelliset asiat*

- käsiteltyjen tapausten lukumäärä,
- uusien (vireillä tulleiden) tapausten lukumäärä,
- käsiteltyjen tapausten aiheet (tilastointi viranomaisen toimintaa tarkoituksen mukaisesti kuvaavalla tavalla), ja
- toimenpiteet

*4) Vahingonkorvaukset ja hyvitykset*

- vaatimusten lukumäärä,
- vaatimusten aiheet (tilastointi viranomaisen toimintaa tarkoituksen mukaisesti kuvaavalla tavalla),
- maksetut korvaukset ja hyvitykset (euroa), ja
- maksetut oikeudenkäyntikulut ja asianajokustannukset (euroa)

*5) Henkilötietojen käsittelyn valvonta*

- kertomusvuoden aikana suoritettavat lokitarkastukset, niiden tulokset ja tarkastusten johdosta vaadittavat/suoritettavat toimenpiteet sekä
- muut henkilötietojen käsittelyn valvontaan liittyvät toimenpiteet (tilastointi viranomaisen toimintaa tarkoituksenmukaisesti kuvaavalla tavalla ja sisältäen myös organisaation tietosuojavastaavan valvontatoimet)

*6) Kansalaispalautteen huomioon ottaminen*

- kertomusvuoden aikana viranomaiselle eri kanavien kautta saapuneiden kansalaiskirjeiden ja muun kansalaispalautteen keskeisimmät aiheet ja lukumäärätietoja

## 14 Lopuksi

Tämän ohjeen ajantasaisuutta, toimivuutta ja tarvetta mahdollisiin muutoksiin arvioidaan vuosittain kohdan 5 mukaisessa laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmässä.

Kansliapäällikön sijainen,

osastopäällikkö

Jukka Aalto

Hallintolakimies

Tiina Mantere

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.

Sisäministeriö 05.08.2020 klo 09:29. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.