



Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontakertomus vuodelta 2020

Sisällys

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontakertomus vuodelta 2020	1
1 Laillisuusvalvonnan seuranta, raportointi ja laillisuusvalvontakertomus	2
1.1 Yleistä	2
1.1 Muutokset ja uudistukset kertomuksen sisällössä	2
2 Hallinnonalan virastojen ja laitosten laillisuusvalvontakertomukset	3
2.1 Poliisihallitus	3
2.2 Maahanmuuttovirasto	3
2.3 Suojelupoliisi	3
2.4 Hätäkeskuslaitos	3
2.5 Pelastusopisto	4
2.6 Kriisinhallintakeskus	4
2.7 Rajavartiolaitos	4
3 Sisäministeriön laillisuusvalvonta	5
3.1 Tarkastustoiminta	5
3.2 Ylimmille laillisuusvalvojille sisäministeriöstä annetut lausunnot ja selvitykset	5
3.3. Hallintokantelut ja kansalaiskirjeet	6
4 Henkilötietojen käsittelyn valvonta vuonna 2020	7
5 Korona-epidemian vaikutus laillisuusvalvontatehtäviin	11
5.1 Virastojen arviot ja johtopäätökset	11
5.2 Sisäministeriön hallinnonalan koronapandemiaan liittyvä itsearviointi	13
6 Havaintoja ja johtopäätöksiä vuoden 2020 laillisuusvalvonnasta	13

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

295 480 171
358 295 480 171

916 044 635
+358 9 160 44635

kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

1 Laillisuusvalvonnan seuranta, raportointi ja laillisuusvalvontakertomus

1.1 Yleistä

Sisäministeriö antoi 5.8.2020 uuden ohjeen laillisuusvalvonnasta sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla (SMDno-2020-158, voimassa 10.8.2020 - 31.12.2023). Ohjeella uudistettiin myös laillisuusvalvonnan seuranta ja raportointia sekä ministeriön sisäistä tiedonvaihtoa laillisuusvalvonta-asioissa.

Seurannan ja raportoinnin tarkoituksena on tuottaa johtamisen kannalta merkityksellistä tilannekuvatietoa organisaatiosta, kehittää riskiperusteista ennakointia ja tähän perustuvaa toiminnan suuntaamista sekä tukea muutostilanteissa oikeiden toimintatapojen muodostumista sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla. Lisäksi vuosittaisella laillisuusvalvontakertomuksella kootaan kuva laillisuusvalvonnan tilasta ja viestitään se yleisölle.

Sisäministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset ovat toimittaneet omat laillisuusvalvontakertomuksensa ja soveltuvien osien uuden laillisuusvalvontaohjeen 13.3. kohdan mukaiset tiedot ohjauksestaan vastaavalle ministeriön osastolle tai erilliselle yksikölle maaliskuun 2021 alkuun mennessä. Ministeriön osastot ja erilliset yksiköt ovat toimittaneet virastojen kertomusten johdosta tekemänsä havainnot ja muut vuoden 2020 laillisuusvalvontatoimintaa koskevat lausumansa huhtikuun 2021 alkuun mennessä hallinto- ja kehittämisosastolle, joka on laatinut tämän vuoden 2020 kokoavan laillisuusvalvontakertomuksen yhteistyössä laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän kanssa.

1.1 Muutokset ja uudistukset kertomuksen sisällössä

Muutoksena aikaisempaan ohjeistukseen virastoja ja laitoksia ei vuodelta 2020 pyydetty enää raportoimaan rikosasioista, joiden käsittely ei ole sisäistä laillisuusvalvontaa vaan kuuluu muille toimivaltaisille viranomaisille. Poliisihallitus ja Rajavartiolaitoksen esikunta ovat kuitenkin edelleen perustellusti sisällyttäneet omiin kertomuksiinsa tietoja myös poliisirikostutkinnasta, sotilasrikoksista ja sotilaskurinpitomenettelystä.

Henkilötietojen käsittelyn valvonnan osalta raportoitavat toimenpiteet sisältävät laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti myös organisaation tietosuojavastaavan valvontatoimet vuonna 2020. Lisäksi virastoja ja laitoksia pyydettiin kertomuksissa käsittelemään koronapandemian vaikutuksia laillisuusvalvontatehtäviin.

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan kokoava vuosittainen laillisuusvalvontakertomus on laadittu pitkään, jo vuodesta 2011, samalla rakenteella. Kertomuksiin on muun muassa poimittu virastojen ja laitosten kertomuksista kattavasti ja yksityiskohtaisesti tiedot kertomusvuoden laillisuusvalvontatarkastuksista, kanteluista, rikosasioista, virkamiesoikeudellisista asioista, vahingonkorvauksista, henkilötietojen käsittelystä ja kansalaispalautteesta. Tiedot ovat kuitenkin täydellisinä luettavissa suoraan virastojen ja laitosten omista kertomuksista, jotka on laadittu laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti.

Koska virastojen ja laitosten omat kertomukset ovat nykyisin entistä laajempia ja informatiivisempia, sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto on päättänyt uudistaa tämän kokoavan kertomuksen sisältöä ja rakennetta. Tähän kokoavaan kertomukseen on otettu vain joitakin keskeisiä asioita virastojen ja laitosten kertomuksista ja yksityiskohtaiset tiedot laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti raportoitavista asioista ovat luettavissa kunkin viraston/laitoksen omasta kertomuksesta. Laillisuusvalvontakertomukset ovat julkisia asiakirjoja ja niihin on mahdollista tutustua lähettämällä asiakirjapyyntö sisäministeriön tai asianomaisen viraston/laitoksen kirjaamoon.

2 Hallinnonalan virastojen ja laitosten laillisuusvalvontakertomukset

2.1 Poliisihallitus

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueen toimintakertomus vuodelta 2020 (POL-2021-10316, 5.3.2021) sisältää laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti raportoivien asioiden lisäksi tietoja muun muassa salaisten pakkokeinojen valvonnasta, eettisestä kanavasta, poliisirikosasioista ja todistajansuojeluohjelman valvonnasta.

Poliisihallitus tekee vuosittain tarkastuskäynnit kaikkiin poliisiyksiköihin (11 poliisilaitosta, Keskusrikospoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu). Tarkastusten ajankohdat, aiheet, tarkastuskohteet, toteutus ja tarkastushavainnot sisältyvät toimintakertomukseen. Kertomuksessa kuvataan myös tarkastuksilla ja valvonnassa tehtyjen havaintojen käsittelyä sekä havaintojen aiheuttamia toimenpiteitä ja niihin liittyvää vastuuta. Keskeinen asema poliisin laillisuusvalvonnassa on poliisilaitosten omilla oikeusyksiköillä, joilla on laajat itsenäiset tehtävät ja vastuut sekä Poliisihallituksen johdolla toimiva oikeudellisten asioiden verkosto, jonka vuonna 2020 käsittelemistä aiheista kertomuksessa on myös kuvaus.

2.2 Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttoviraston laillisuusvalvontakertomus vuodelta 2020 (MIGDno-2021-209, 4.3.2021) kuvaa laillisuusvalvontatoimenpiteitä erikseen kansalaisuusasioissa, oleskeluasioissa ja turvapaikka-asioissa sekä vastaanotto- ja säilötoiminnassa. Laillisuusvalvontatarkastukset on kertomuksessa jaoteltu yksiköittäin, koska tarkastuksiin vaikuttavat yksiköiden käsittelemien asioiden erityispiirteet, jolloin tarkastusten painopisteet ovat myös erilaisia.

Viraston käsittelyajoista tehtiin edelleen vuonna 2020 runsaasti kanteluista aikaisempien vuosien tapaan. Laillisuusvalvontakertomuksessa todetaan, että virasto suhtautuu vakavasti laissa säädettyjen enimmäiskäsittelyaikojen noudattamiseen sekä perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyyn viivytyksettömään asioiden käsittelyyn. Virasto kehittää aktiivisesti toimintaansa asioiden joutuisan ja lainmukaisen käsittelyajan varmistamiseksi. Maahanmuuttoviraston laillisuusvalvontakertomuksessa on myös liitteenä "Keskimääräiset käsittelyajat eri asiaryhmissä vuonna 2020".

Maahanmuuttovirastossa maahanmuuttoyksikkö ja kansalaisuusyksikkö yhdistyivät 1.3.2020 alkaen lupa- ja kansalaisuusyksiköksi. Substanssiyksiköiden oikeuspalvelut yhdistyivät 1.10.2020 alkaen Maahanmuuttoviraston oikeus- ja maatietoyksikön oikeuspalveluihin. Laillisuusvalvonta siirtyi organisaatiomuutoksessa osittain erilleen substanssiyksiköistä.

2.3 Suojelupoliisi

Suojelupoliisin laillisuusvalvontakertomuksessa vuodelta 2020 (SUPO 89/01.06.00.01/2021, 19.2.2021) kuvataan laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti raportoivien asiakokonaisuuksien lisäksi myös salaisia tiedonhankintakeinoja, siviilitiedustelua ja niiden suojaamista koskevia tarkastuksia.

Kertomuksen mukaan sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastustoiminnan avulla kyettiin tuottamaan tietoa laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisistä asioista. Suojelupoliisi toteaa, että laillisuusvalvonnassa havaittuihin yleisesti ottaen vähäisiin puutteisiin ja virheisiin puututtiin viipymättä niiden edellyttämällä tavalla. Sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastuskertomukset on toimitettu tiedoksi tiedusteluvalvontavaltuutetulle.

Suojelupoliisin verkkosivut uudistettiin vuonna 2020 ja samalla otettiin käyttöön erillinen vihjelomake vinkkien erottamiseksi muusta kansalaispalautteesta.

2.4 Hätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitoksen vuoden 2020 laillisuusvalvontakertomuksen (HAK-2021-165, 5.3.2021) mukaan virastossa on 1.10.2020 aloittanut uusi laillisuusvalvonnan lakimies ja 1.3.2020 uusi laillisuusvalvonnan

asiantuntija. Kertomuksessa kuvataan muun muassa palauteprosessin tarkastelua marras-joulukuussa 2020 ja sen johdosta tehtyjä havaintoja. Häätäkeskuslaitoksen eri yksiköt vastaanottivat vuonna 2020 yhteensä lähes 1000 palautetta ja kansalaiskirjettä. Laillisuusvalvonnan lakimies on myös viraston Intrassa julkaistuissa kirjoituksissa tuonut esille viraston ja henkilöstön toiminnalle tärkeitä oikeudellisia näkökulmia.

Hätäkeskuslaitoksessa laillisuusvalvonta tukee viraston päällikköä ja muita esimiehiä myös valtion talousarvioasetuksen 69 §:n mukaisessa viraston sisäisessä valvonnassa sekä riskienhallinnassa. Laillisuusvalvonta koordinoi virastossa sisäistä tarkastusta.

2.5 Pelastusopisto

Pelastusopiston vuoden 2020 laillisuusvalvontakertomuksen (PeODno-2021-67, 5.3.2021) mukaan valvonnassa korostuvat esimiesten valvonta- ja raportointivelvollisuudet sekä hallinnollisia tehtäviä hoitavien virkamiesten velvollisuus valvoa oman vastuualueensa asioiden laillista ja ohjeiden mukaista hoitamista sekä raportoida mahdollisista epäkohdista.

Vuonna 2020 pelastusopistolla toteutettiin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysely sekä osana sisäistä tarkastusta opettajien työaikajärjestelmään liittyvä selvitys. Opisto on myös toimittanut koulutustoimintaan ja kansainvälisten asiantuntijoiden lähettämiseen liittyvien välttämättömien lääkkeiden hankinnan, säilytyksen ja ohjeistuksen tarkastuksen, jonka pohjalta on laadittu selvitys Pelastusopiston lääkeprosessista.

2.6 Kriisinhallintakeskus

Kriisinhallintakeskuksen laillisuusvalvontakertomus 2020 (VN/6468/2021) on ensimmäinen Kriisinhallintakeskuksen laatima kertomus laillisuusvalvonnasta. Keskuksen hallinnollisesta ja fyysisestä siirrosta johtuva muutosvaihe päättyi 31.12.2020. Uusi toimitila Helsingin Pasilassa avautui 1.5.2020 ja Kuopion toimitilasta luovuttiin 15.12.2020.

Kriisinhallintakeskuksen laillisuusvalvonta perustuu sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohjeeseen (SMDno-2020-158).

Kriisinhallintakeskus toteaa laillisuusvalvontakertomuksessaan, että sen johtamis- ja koulutusjärjestelmä auditointiin vuoden 2020 alussa, minkä jälkeen Kriisinhallintakeskukselle on myönnetty ISO9001 -johtamisjärjestelmäsertifikaatti. Laatujärjestelmän implementoinnin seuranta varten Kriisinhallintakeskuksella on olemassa sisäinen ISO9001-auditointisuunnitelma vuosille 2020-2022.

2.7 Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen raportti Rajavartiolaitoksen sisäinen laillisuusvalvonta vuonna 2020 (RVLDno-2021-298, 30.3.2021) keskittyy pääasiassa tarkastelemaan sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeen mukaisia asiakokonaisuuksia. Salaisten pakkokeinojen käytöstä on laadittu erillinen kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle ja sisäministeriöön.

Ylimmille laillisuusvalvojille tehtiin vuonna 2020 poikkeuksellisen paljon kanteluita Rajavartiolaitoksen toiminnasta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia pyysi Rajavartiolaitoksen esikunnalta vuonna 2020 lausunnon ja selvityksen 27 kanteluasiassa. Laillisuusvalvontakertomuksessa käydään läpi ylimpien laillisuusvalvojen laajojen ratkaisujen keskeisimpiä huomioita ja oikeudellisia kysymyksiä.

Rajavartiolaitoksessa tuli muutoin vireille 79 hallintokantelua ja oma-aloitteisena laillisuusvalvonta-asiana otettiin selvitettäväksi neljä asiakokonaisuutta. Laillisuusvalvontakertomuksessa kuvataan seikkaperäisesti kanteluiden ja omien aloitteiden käsittelyä ja esitetään havainnollisesti poimintoja ratkaisuihin.

Rajavartiolaitos käsitteli vuonna 2020 kirjattujen tietojen mukaan noin 21 550 kirjallista kansalaispalautteeksi tai -kyselyksi luokiteltavaa yhteydenottoa. Määrä oli 17-kertainen vuoteen 2019 verrattuna. Vuonna 2020 laitoksen virkapostiosoitteeseen saapui kaikkiaan noin 53 000 viestiä.

Kirjallisten yhteydenottojen lisäksi kansalaiskyselyitä ja -palautteita tuli kymmeniä tuhansia myös puhelimitse. Yhteydenottojen räjähdysmäinen kasvu johtui COVID-19-pandemian vuoksi käyttöön otetuista matkustusrajoituksista.

3 Sisäministeriön laillisuusvalvonta

3.1 Tarkastustoiminta

Ministeriö ja virastot ovat vuosittain vakiintuneesti tarkastaneet hallinnonalan toiminnan laillisuutta.

Ministeriön poliisiosasto teki laillisuusvalvontatarkastuksen Poliisihallitukseen 31.3.2020 ja 7.4.2020. Tarkastuksen johdosta annettiin toimenpidesuositukset: 1) esitutinnan keskeyttämis-, rajoittamis- ja aloittamattajättämispäätösten laatua tulee edelleen seurata kehittämistoimenpiteineen, 2) ulkomaalaislain turvaamistoimista tulisi kerätä tarkempaa tietoa, jotta lainsäädäntömuutosten ja niiden taustalla vaikuttavien kansainvälisten suositusten täytäntöönpanoa ja vaikutuksia pystytään arvioimaan paremmin, ja 3) perus- ja ihmisoikeusnormien ja suositusten huomioimista poliisitoiminnassa tulisi edelleen vahvistaa.

Ministeriön pelastusosasto teki laillisuusvalvontatarkastuksen Hätäkeskuslaitokseen 15.12.2020. Tarkastuksella käsiteltiin muun muassa hätäkeskustietojärjestelmää ja henkilötietojen käsittelyä sekä asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutumista.

Pelastusopiston laillisuusvalvontatarkastuksen pelastusosasto toteutti vuonna 2020 kirjallisesti ja pääosin asiakirjatarkastuksena. Tarkastuksen kohteena olivat Pelastusopiston työjärjestys, järjestyssääntö, vuonna 2020 annetut kurinpitorangeistukset sekä ohjeistus koskien asioiden kirjaamista asianhallintajärjestelmään.

Kummankin tarkastuksen yhteydessä ministeriön pelastusosasto pyysi virastolta lisäselvitystä ja tarkastuskertomusten valmistuminen siirtyi vuodelle 2021.

Kansallisen turvallisuuden yksikkö ohjaa ja valvoo suojelupoliisia. Yksikkö suoritti vuoden 2020 salaiseen tiedonhankintaan ja sen sisäiseen laillisuusvalvontaan tarkastuksen helmikuussa 2021. Edellisen tarkastuksen 12.3.2020 päivityssä tarkastuskertomuksessa annetut suositukset oli otettu suojelupoliisissa huomioon.

Ministeriön maahanmuutto-osasto teki 10.12.2020 laillisuusvalvontatarkastuksen Maahanmuuttovirastoon. Tarkastuskäynnillä keskityttiin viraston omaan laillisuusvalvontaan ja sen vaikuttavuuteen sekä Maahanmuuttoviraston pitkiin käsittelyaikoihin. Tarkastuksella vahvistui käsitys siitä, että yksin laillisuusvalvonnan toimin käsittelyaikalannetta ei saada korjattua. Siksi Maahanmuuttoviraston käsittelyaikojen seuranta ja prosesseja tulee edelleen kehittää siten, että laeissa säädetyissä määrärajoissa pysytään samalla varmistaen se, että niissäkin asiaryhmissä, joissa ei ole lakisääteisiä käsittelyaikoja, käsittelyajat pysyvät kohtuullisina siten kuin perustuslaissa ja hallintolaissa on säädetty. Hyvänä kehityksenä pidettiin sitä, että laillisuusvalvonnalla on Maahanmuuttoviraston uudessa organisaatiossa annettu entistä näkyvämpi rooli keskittämällä laillisuusvalvonnan koordinaatio ja perustamalla tätä varten erityinen tehtävä.

Ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö teki Kriisinhallintakeskukseen 2.12.2020 laillisuusvalvontatarkastuksen. Tarkastuksessa käsiteltiin muun muassa tarvetta vahvistaa oikeudellista osaamista Kriisinhallintakeskuksessa. Ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö korostaa, että Kriisinhallintakeskuksessa on oltava riittävää oikeudellista osaamista. Tarkastuksen yhteydessä myös todettiin, että palkkaus- ja olosuhdekorvausjärjestelmän tarkistus olisi saatava tehtyä mahdollisimman pian vuoden 2021 alussa.

3.2 Ylimmille laillisuusvalvojille sisäministeriöstä annetut lausunnot ja selvitykset

Sisäministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset ovat vuoden 2020 aikana vastanneet lukuisiin ylimpien laillisuusvalvojen selvitys- ja lausuntopyyntöihin. Näistä selvityksistä, lausunnoista ja ylimpien

laillisuusvalvojen virastoille antamista ratkaisuista on kootusti tietoa virastojen ja laitosten omissa laillisuusvalvontakertomuksissa.

Ylimmille laillisuusvalvoille annettavat selvitykset, lausunnot ja kertomukset ovat sisäministeriössä keskeisin ulkoisen laillisuusvalvonnan muoto. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin antamat ratkaisut vuonna 2020 säännönmukaisesti myös edellyttivät ministeriössä toimenpiteitä.

Sisäministeriö on antanut eduskunnan oikeusasiamiehelle 13.3.2020 päivätyn kertomuksen poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2019 sekä 2.4.2020 päivätyn todistajansuojelukertomuksen vuodelta 2019.

Sisäministeriö on 11.3.2021 antanut vuodelta 2020 poliisilain 5 a luvun 60 §:ssä tarkoitetun kertomuksen tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä ja niiden käytön valvonnasta eduskunnan oikeusasiamiehelle, tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle sekä poliisilain 5 luvun 63 § 2 momentissa tarkoitetun kertomuksen salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto antoi apulaisoikeuskanslerille selvityksen ja lausunnon 24.6.2020 Maahanmuuttoviraston poliisille etsintäkuulutetuista asiakaspalvelussa asioivista tekemiä ilmoituksia koskevassa kanteluasiassa. Lausunnossa tuli kiinnittää erityisesti huomiota menettelytavan yhteensopivuuteen asiakkaan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Apulaisoikeuskansleri oli ottanut helmikuussa 2020 omana aloitteena tutkittavaksi Maahanmuuttoviraston maksukorttien vaihtamisen ja siitä aiheutuneet vaikeudet viraston asiakkaiden palkka- ja vastaanottorahojen siirrossa. Apulaisoikeuskansleri pyysi 11.3.2020 sisäministeriötä hankkimaan Maahanmuuttovirastolta selvityksen laissa säädettyjen enimmäiskäsittelyaikojen toteutumisesta vuosina 2019-2020 ja antamaan lausuntonsa asiassa. Edelleen apulaisoikeuskansleri antoi 17.3.2020 päätöksen koskien Maahanmuuttoviraston edustajaohjetta ja esitti, että sisäministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin alaikäisen turvapaikanhakijan edustajan tehtävän lakkaamista koskevan säännöksen selkiyttämiseksi.

Ministeriön pelastusosasto antoi eduskunnan oikeusasiamiehelle lausunnon asiassa, joka koski ruotsin kielen käyttöä hätäilmoitusta käsiteltäessä.

Sisäministeriön rajavartio-osasto antoi lausunnon oikeuskanslerille kanteluasiassa, joka käsitteli rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille ja eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaista sulkemista sekä liikenteen rajoittamista koskevia valtioneuvoston päätöksiä, niitä koskevia perustelumuuksioita sekä sisäministeriön ja valtioneuvoston kanslian tiedottamista.

Sisäministeriön poliisiosasto valmisteli vuonna 2020 eduskunnan oikeusasiamiehelle lausunnot asioissa, jotka koskivat virkapukujen kielitekstejä, virastojen aukioloaikajärjestelyjä poliisihallinnossa, sisäministerin huomioliivin käyttöä keväällä 2020 (Uudenmaan salku), Helsingin poliisilaitoksen menettelyä kokoontumisrajoitusten valvonnassa (covid-19), Poliisihallituksen kirjettä ja poliisin toimintaa kokoontumisrajoitusten valvonnassa Helsingin Senaatintorilla 3.6.2020 sekä lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyn kestoa koskevaa sääntelyä. Oikeuskanslerille poliisiosasto valmisteli lausunnon henkilökorttien virkateksteistä.

3.3. Hallintokantelut ja kansalaiskirjeet

Sisäministeriössä tuli vuonna 2020 vireille 29 kanteluasiaa, joista 11 maahanmuutto-osastolla, 13 pelastusosastolla ja viisi poliisiosastolla. Ministeriön maahanmuutto-osasto teki päätöksen seitsemään Maahanmuuttovirastoa koskevaan kanteluun, yhdessä tapauksessa annettiin virastolle huomautus, muissa kiinnitettiin huomiota tai vakavaa huomiota. Pelastusosasto siirsi 10 vireille tullutta kantelua Hätäkeskuslaitoksen tai aluehallintoviraston käsiteltäväksi ja kahden Pelastusopistoa koskevan kantelun käsittely oli vuoden vaihteessa kesken. Poliisiosasto vastasi kantelukirjoituksiin, jotka eivät asian selvittämisen lisäksi antaneet aihetta enempään toimenpiteisiin. Hallinto- ja kehittämissosaston oikeudellinen tuki -yksikkö käsittelee ministeriötä ja ministeriön virkamiehiä koskevat kantelut ja vuonna

2020 tehtiin ratkaisu kanteluun, joka koski sisäministeriön suositusta kiinteistöjen nuohouksen siirtämisestä koronavirustilanteen aikana.

Sisäministeriössä kirjattiin vuonna 2020 yli 700 kansalaiskirjettä, joista 368 vastuutettiin poliisiosaston, 235 maahanmuutto-osaston, 68 pelastusosaston ja 16 hallinto- ja kehittämisosaston käsiteltäväksi. Myös ministeriön erilliset yksiköt käsitelivät yksittäisiä kansalaiskirjeitä.

4 Henkilötietojen käsittelyn valvonta vuonna 2020

Sisäministeriön uudessa laillisuusvalvontaohjeessa henkilötietojen käsittelyä koskeva osuus päivitettiin vastaamaan uusia tietosuojasäännöksiä ja niiden mukaista organisointia hallinnonalalla. Tietosuojasta ja tietoturvasta huolehtiminen turvaa perus- ja ihmisoikeuksia, edistää viranomaisen toiminnan laatua sekä ylläpitää luottamusta viranomaistoimintaan. Sisäministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten johto on vastuussa siitä, että henkilötietojen käsittely ja rekisterien käytön valvonta on järjestetty lainmukaisesti ja tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla.

Uudistetussa laillisuusvalvontaohjeessa korostetaan laillisuusvalvonnan asiantuntijoiden antamaa tukea virastojen ja laitosten tietosuojavastaaville sekä tarkastusten ja muiden toimenpiteiden mahdollisimman laajaa yhteensovittamista.

Vuoden 2020 aikana julkisuudessa käsiteltiin henkilötietojen suojaan liittyviä kysymyksiä erittäin laajasti ilmi tulleiden tietomurtojen johdosta ja tapahtumilla oli vaikutusta myös viranomaistoimintaan. Sisäministeriön hallinnonalalta osallistuttiin Liikenne- ja viestintäministeriön loppuvuodesta 2020 asettamaan työryhmään¹, joka selvitti tietoturvan ja tietosuojan parantamista yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla.

Asian ajankohtaisuuden ja merkittävyyden vuoksi tähän laillisuusvalvontakertomukseen on koottu virastojen ja laitosten kertomuksista henkilötietojen valvonnassa vuonna 2020 tehtyjä toimenpiteitä.

Hätäkeskuslaitos on rekisterinpitäjänä tehnyt tarkastussuunnitelman mukaisen rekisterivalvonnan hätäkeskustietojärjestelmä ERICAan pistokokeena syksyllä 2020. Tarkastus kohdistettiin yhteen valtakunnallista huomiota saaneeseen tapahtumaan. Tapahtumasta tarkastettiin hätäkeskustietojärjestelmän lokitiedot erityisesti henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuuden näkökulmasta. Tarkastuksesta laaditun raportin mukaan lokien tietoja ja tapahtuman raporttia vertailemalla on selvitetty, että kaikkien käsittelijöiden osalta tietojen käsittelytoimet ovat olleet yksittäisiin virkatehtäviin liittyviä ja lainmukaisia.

Ohjeistus tietojärjestelmien käytöstä on Hätäkeskuslaitoksessa korvattu uudella ohjeella tietosuojasta ja tietojen käsittelystä, jota on koulutettu koko henkilöstölle. Rekisterinpidossa oleviin järjestelmiin on tehty tietosuojan riskienarvioinnit sekä ERICAan vaikutustenarviointi. Lisäksi Hätäkeskuslaitoksessa on aloitettu tietosuojan vuosikellon suunnittelu.

Pelastusopiston sisäisen tarkastuksen ja laillisuusvalvonnan suunnitelmassa vuodelle 2020 on määritetty kehittämistoimenpiteeksi tietosuojaan perustuvan tietopyyntöprosessin tarkastus sekä siihen liittyvät lomakkeet, ohjeet, raportointi ja asianmukainen tiedonkulku. Lisäksi tuli tarkastaa pyynnön mahdollisesti aiheuttamat jatkotoimet.

Omien henkilötietojen tarkastukseen ja oikaisuun liittyvät prosessit on kuvattu ja testattu vuonna 2020 käytännössä autenttisella tarkastuspyynnöllä. Lisäksi varmistettiin, että tiedonkulku prosessiin

¹ Tietoturvan ja tietosuojan parantaminen yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla, Työryhmän loppuraportti, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2021:1.

osallistuvien tahojen välillä on selvää. Myös tarkastuspyynnön seurauksena tulleet omien henkilötietojen oikaisu- ja poistopyyntö -prosessit päivitettiin tietosuojalainsäädännön vaatimusten mukaisiksi.

Lisäksi vuonna 2020 henkilötietojen tietoturvaloukkausten käsittelyprosessit on määritelty ja ohjeistettu. Yhteistyössä Pelastusopiston tietohallinnon tietoturva-asioista vastaavan suunnittelijan kanssa on tarkastettu henkilörekistereiden ja tietojärjestelmien käyttöoikeuksia.

Opintojen aloituksen yhteydessä tehtävää henkilötietojen tarkastusprosessia on tarkennettu havaittujen puutteiden vuoksi ja turvakiellon tarkistamiseen ja merkitsemiseen liittyvää toimintaprosessia on tarkennettu. Tietojärjestelmien hankintojen ja muutosten yhteydessä on tehty henkilötietoihin liittyvät riskiarviot yhteistyössä Pelastusopiston tietohallinnon kanssa. Myös pelastustoimen toimenpiderekisterin (Pronto) tietosuojakäytänteitä on käyty läpi ja laadittu kaikkia rekisterinpitäjiä koskeva rekisteröidyn informointiseloste sekä vielä kesken oleva sopimus henkilötietojen käsittelystä.

Vuonna 2020 Pelastusopistolla käsiteltiin yksi omien henkilötietojen tarkastuspyyntö. Henkilötietojen tietoturvaloukkausilmoituksia kirjattiin vuonna 2020 neljä, jotka kaikki olivat sellaisia, että niistä ei aiheutunut riskiä luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille. Lokitietoihin liittyviä pyyntöjä kirjattiin vuonna 2020 kaksi kappaletta.

Pelastustoimen toimenpiderekisterin (Pronto) osalta kirjattiin yhden rekisterinpitäjän tietoihin kohdistuva väärinkäytösepäily, josta rekisterinpitäjä on tehnyt tutkintapyynnön poliisille. Asian selvityksen yhteydessä kävi ilmi, että kyseinen pelastuslaitos oli esimerkillisen hyvin kouluttanut ja ohjeistanut käyttäjät rekisterin käyttöön, mutta käyttäjät eivät toimineet ohjeiden mukaisesti.

Maahanmuuttovirastossa tietosuojatyön koordinoiminen, ohjauksen ja valvonnan hoitaa oikeus- ja maatietoyksikön oikeuspalvelun tietosuojatiimi. Tietosuojavastaavan tehtäviä hoitaa tietosuojatiimiin sijoitettu johtava asiantuntija. Vuonna 2020 toteutetun organisaatiouudistuksen yhteydessä tietosuojatiimin resursseja on vahvistettu kahdella henkilöllä. Tietosuojatiimin resursointi saatiin palautettua lähes edellisen vuoden tasolle vuoden 2020 loppuun mennessä, mutta saman aikaisesti kasvava tehtävien määrä aiheuttaa edelleen voimakasta tarvetta kehittää tietosuojatoimintaa Maahanmuuttovirastossa.

Tietosuojan toimintasuunnitelman mukaisesti tiimi osallistuu myös laillisuusvalvontaan, kuten henkilötietojen käsittelyn laillisuusvalvonnan koordinointiin. Virastossa tietosuojasäännösten noudattamisen seurantaan ja valvontaan kohdistettavat tarkastukset ja muut toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä laillisuusvalvontatoiminnon ja tietosuojatoiminnon kanssa.

Vuonna 2020 valmisteltiin yhdessä viraston koulutuspalvelun kanssa sisäinen koulutus henkilötietojen käsittelystä ja maahanmuuttohallinnon henkilötietolaista eOppivaan. Koulutus on määritelty pakolliseksi ja koulutukseen liittyen on annettu eri yksiköille tarkempaa ohjeistusta erillisissä koulutustilaisuuksissa ja niin sanottujen tietosuojaklinikoiden yhteydessä. Vuonna 2020 annettiin myös ohje asianosaisjulkisuuden rajoittamisesta.

Tietosuojariskien kartoitusta ja tietosuojan vaikutusarviointia tehdään, mutta niissä on edelleen jonkin verran puutteita. Dokumentaatiota ja käytännön ohjeistusta kuitenkin aktiivisesti päivitetään ja ylläpidetään. Lisäksi viraston verkkosivujen tietosuojaosiota on vuonna 2020 kehitetty informoinnin selkeyttämiseksi.

Lokitarkastusasioita avattiin vuonna 2020 yhteensä 20 kappaletta. Virastojen lokitarkastusprosessia ja lokitarkastusohjetta on tarkoitus päivittää kokonaisuutena sekä vastaamaan nykytarpeita.

Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2020 tietosuojavaltuutetulle 57 ilmoitusta tietoturvaloukkauksesta. Ilmoituksia tehtiin varsin matalalla kynnyksellä siten, että valtaosassa tapauksia riski rekisteröidylle ei ollut suuri. Rekisteröidyn pyyntöjä omiin tietoihinsa pääsyyn tehtiin vuonna 2020 yhteensä kymmenen kappaletta.

Vuonna 2020 tietosuojavalvottujen toimisto kohdisti ensimmäistä kertaa tarkastuksen Maahanmuuttoviraston tietosuojatoimintaan. Keväällä tehdyssä tarkastuksessa tehtiin runsaasti huomioita, joista kahteen pyydettiin viraston selvitystä vuoden 2020 aikana. Toinen huomioista koski tietosuojaresurssien riittävyyttä ja toinen keskeneräistä henkilötietojen käsittelyä koskevaa ohjeistusta.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonta tekee poliisin ylläpitämien rekistereiden käyttölokiteoihin pistokoeluoontoisia tarkastuksia suunnitelmallisesti ja aina kun siihen aiheutta ilmenee. Myös poliisiyksiköt voivat suorittaa lokitietojen tarkastuksia. Poliisihallituksen laillisuusvalvonta suoritti vuonna 2020 yhden oma-aloitteisen käyttölokitearkastuksen ja muissa poliisiyksiköissä suoritettiin lokitearkastuksia vuoden 2020 aikana yhteensä 38 kappaletta.

Lisäksi Poliisihallituksen kaksivuotisen suunnitelman (POL-2019-3829) mukaan Poliisihallituksen laillisuusvalvonta kohdistaa laillisuusvalvontaa Poliisihallituksen ylläpitämiin rekistereihin ja lokitietojen käsittelyprosesseihin vuosien 2019 ja 2020 aikana. Lokitietojen käsittelyprosesseja koskeva tarkastus valmistui 18.5.2020 ja Poliisihallituksen ylläpitämiä rekistereitä koskeva tarkastus 21.12.2020.

Lokitietojen käsittelyprosesseja koskevassa tarkastuksessa selvitettiin poliisin eri järjestelmien lokitietojen teknistä järjestelyä, pääsyoikeuksia, eheyttä ja tietosisältöä. Yleisenä tarkastushavaintona todettiin, että järjestelmien lokitietot voidaan katsoa toteutetun poliisin lokitietomääräyksen tavoitteiden mukaisesti. Myöskään tarkasteltujen lokitietojen minimivaatimusten osalta ei ollut huomauttamista. Tarkastuksessa esitettiin havaintoja ja kehittämisehdotuksia muun muassa lokitietojen eheyden varmistamiseen ja pääsyoikeuksiin sekä niiden määrittelyihin liittyen.

Poliisihallituksen ylläpitämiä rekistereitä koskevan tarkastuksen kohteena oli analyysirekisterien siirtyminen Poliisihallituksen rekisterinpitovastuulle, selosteet käsittelytoimista sekä menettelyprosessit rikosanalyysitarkoituksessa kerättyjen henkilötietojen käsittelystä. Tarkastushavaintojen mukaan rekisterinpitovastuu siirtyi poliisin henkilötietolain voimaan tullessa kaikkien aiempien poliisiyksikkökohtaisten tilapäisten rikosanalyysirekisterien osalta Poliisihallitukselle ennakkosuunnitelman mukaisesti. Muut havainnot koskivat tietosuojalain 18 §:n mukaisia selosteita käsittelytoimista sekä henkilötietojen käsittelyprosessin selkeyttämistä ohjeistuksella.

Poliisihallituksessa tietosuojaan liittyvät tehtävät on sijoitettu osittain esikunnan tiedonhallinnan vastuualueelle sekä tietopalvelukeskukseen. Tiedonhallinnan tarkastustoiminta on kattanut poliisissa tietosuojan, tietoturvan ja tiedon elinkaaren hallinnan kokonaisuudet. Tarkastustoimenpiteiden tavoitteena on ollut läpikäydä yksityiskohtaisesti ja totuudenmukaisesti tarkastusaiheisiin liittyvät tosiseikat tietosuojaan, tietoturvaan ja tiedon elinkaaren hallintaan liittyvien veloitteiden toteuttamiseksi ja toimintaan liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Rajavartiolaitoksessa henkilörekisterien käyttöä on valvottu vuonna 2020 Rajavartiolaitoksen eri hallintoyksiköissä käyttöoikeustarkastusten ja lokitietovalvonnan avulla. Virkamiesten käyttöoikeudet eri rekistereihin tarkastetaan vuosittaisten kehityskeskusteluiden yhteydessä.

Rajavartiolaitoksen Ulkonet-kyselyjärjestelmään tehtiin rekisterinkäytön laillisuusvalvontaa yksitoista kertaa vuonna 2020. Rajavartiolaitoksen esikunta ja muut hallintoyksiköt tekivät lisäksi 11 lokitearkastuspyyntöä Rajavartiolaitoksen virkamiehistä poliisiasian tietojärjestelmään sekä muihin järjestelmiin. Vuoden 2021 alussa on aloitettu yhtä virkamiestä koskeva esitutkinta tehtyjen havaintojen perusteella. Lisäksi toista tapausta selvitettiin tarkastusten perusteella tarkemmin. Tapaus liittyi järjestelmän hakutoiminnon testaamiseen omalla nimellä. Tapauksessa virkamiehen ohjeistaminen oikeasta menettelytavasta katsottiin riittäväksi, eikä asia edellyttänyt muita jatkotoimenpiteitä.

Rajavartiolaitoksen tiedonhallinnasta annetussa pysyväämääräyksessä (RVLPAK D.50.) määrätään Rajavartiolaitoksen tietosuojavastaavan tehtävistä. Tietosuojavastaavalle nykyisin kuuluvia tehtäviä on hoidettu osittain jo ennestään oikeudellisella osastolla. Tehtävistä on perinteisesti raportoitu melko yleisellä tasolla.

Apulaistietosuojavaltuutettu teki vuonna 2020 tarkastuksen Rajavartiolaitoksessa ja totesi raportissaan, että Rajavartiolaitoksen raportointi henkilötietojen käsittelystä laillisuusvalvonnan vuosiraporteissa on suppeahkoa, eikä esimerkiksi kaikkia rekisterinpitäjän suorittamia valvontatoimenpiteitä kirjata raportteihin. Tarkastuksessa ilmeni, että tietosisällön laadunvalvontaa (henkilötietojen oikeellisuus) tehdään, mutta toimintaa ei kuitenkaan ole kuvattu suunnitelmissa, eikä raportoitu systemaattisesti. Näin ollen kaikista yksittäisistä valvontatoimenpiteistä ei ole kattavaa raportointia, josta saisi kokonaiskuvan valvontatoimenpiteistä. Apulaistietosuojavaltuutettu katsoi, että henkilötietojen käsittelyä sekä henkilötietojen oikeellisuuden valvontaa ja sen käytäntöjä koskevat valvontatoimenpiteet tulisi dokumentoida täsmällisemmin ja tuoda kootusti vuosiraportteihin. Lisäksi tulisi arvioida tarvetta ottaa sisällön laadunvalvonta osaksi tarkastussuunnitelmia. Raportoinnin puutteet on tunnistettu, mutta vuoden 2020 aikana toimintojen ja tilastojen uudelleenorganisointia ei ole vielä tehty.

Suojelupoliisin laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisesti vuonna 2020 toteutettiin rekisterien käytön laillisuusvalvontaa tekemällä lokitietotarkastus pyytämällä Poliisihallituksen rekisterinpidon vastuualueelta lokitietoja Supo-käyttäjien rekisterihauista erikseen määrittelyissä rikosasioissa. Lisäksi selvitettiin Supo-käyttäjien hakuja väestötietojärjestelmässä. Lokitarkastusten perusteella voitiin todeta, että Suojelupoliisin henkilöstö ei ollut käsitellyt selvityksen kohteena olleiden asioiden tai niihin liittyvien henkilöiden tietoja tarkastetuissa rekistereissä ilman virkatehtäviin liittyvää perustetta, ja rekisterien käyttö oli tarkastuksen perusteella ollut lainmukaista. Lisäksi Suojelupoliisin tietoturvapääällikkö valvoi Suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän käyttöä säännöllisesti.

Vuonna 2020 käynnistettiin myös henkilötietojen käsittelyn valvonnan osalta turvallisuus selvitysrekisteriin lokitietotarkastus, joka jatkui vuoden 2021 aikana. Lisäksi vuonna 2020 laillisuusvalvoja järjesti tarkastussuunnitelman mukaisesti Suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän laadunvalvojina toimivien virkamiesten kanssa tapaamisen, jossa keskusteltiin laadunvalvontaan liittyvistä laillisuus kysymyksistä ja toimintaan liittyvistä mahdollisista ongelmista. Tapaamisessa käytiin läpi viraston laadunvalvonnan toteutumista ja havaintoja sekä toimintaan liittyviä ongelmia ja kehittämisehdotuksia. Myös viraston tietosuojavastaava osallistui tarkastukseen.

Turvallisuus selvitysrekisteriin toteutettiin vuonna 2020 rikosasioiden tietosuojalain 20 §:ään perustuva vaikutustenarviointi, jossa tarkasteltiin riskiperusteisella lähestymistavalla tietosuojalainsäädännön vaatimusten toteutumista henkilötietojen käsittelystä, rekisterin toiminnassa ja rekisterinpitäjän velvollisuuksissa. Lisäksi turvallisuus selvitysrekisterin tietosuojavastaava on vuonna 2020 ohjeistanut turvallisuus selvitys yksikköä henkilötietojen käsittelystä ja tarvittaessa neuvonut yksittäisten tapausten ratkaisemisessa.

Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyyn kohdistettiin vuonna 2020 myös ulkoista laillisuusvalvontaa, kun tietosuojavaltuutettu suoritti vuoden aikana kaksi tarkastusta liittyen yksittäisten henkilöiden esittämiin 15 tarkastuspyyntöön. Tietosuojavaltuutetulla ei ollut huomautettavaa Suojelupoliisin rekisterinpidosta. Tietosuojavaltuutettu suoritti vuoden 2020 aikana turvallisuus selvityslaisissa (726/2014) säädettyä henkilöturvallisuus selvitysmenettelyä koskevan tarkastuksen sekä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 48 §:n soveltamiseen perustuvan uhka-arviointia koskevan tarkastuksen, joista kummassakaan ei ollut huomautettavaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta.

Kriisinhallintakeskuksessa kotisivuilla olevien rekisteriselosteiden tarkastus ja muokaus etenivät vuonna 2020 ja prosessi saatiin päätökseen vuoden 2021 alkupuolella.

Kriisinhallintakeskus ilmoitti vuoden 2021 alussa yhdestä vuonna 2020 havaitusta tietoturvaloukkauksesta sisäministeriön tietosuojavastaavalle, jotta asiasta voitaisiin tehdä tarvittaessa ilmoitus tietosuojavaltuutetulle.

Sisäministeriön tietosuojavastaava ja hänen sijaisensa sijoittuvat hallinto- ja kehittämisosastolle tietohallintoyksikköön ja oikeudellisen tuen yksikköön. Tietosuojan tason itsearvioinnin perusteella henkilötietojen käsittelyn taso oli vuonna 2020 sisäministeriön hallinnonalalla hyvällä tasolla.

Tietosuojavastaavan mukaan kehittämiskohteita ovat ensisijaisesti osoitusvelvollisuuden toteuttaminen ja henkilötietojen käsittelyn perusteiden dokumentointi.

Sisäministeriön hallinnonalan Tietosuojan yhteistyöryhmä asetettiin uudelle kaudelle 1.1.2020 - 31.12.2022. Työryhmä edistää tietosuojasuojaan liittyvää osaamista, tiedonkulkua ja parhaita käytäntöjä sekä yllä pitää tilannetietoa. Työryhmän puheenjohtajana toimii hallinto- ja kehittämisosaston osastopäällikkö ja tietosuojavastaava valmistelee työryhmän kokouksissa käsiteltävät asiat.

Ministeriön tietosuojavastaava osallistuu valtioneuvoston tietosuojavastaavien verkostoon ja on aktiivisesti pyrkinyt vaikuttamaan tietosuojaan liittyvään valtioneuvoston tason toimintaan ja linjauksiin. Sisäministeriö on erityisesti pyrkinyt selkiyttämään palvelukeskusten ja niiden asiakasorganisaatioiden rooleja ja vastuita rekisterinpidon osalta.

Sisäministeriö on yhdessä oikeusministeriön kanssa organisoinut kevästä 2020 alkaen säännöllisiä yhteistyötapaamisia rikosasioiden tietosuojadirektiiviä soveltavien viranomaisten ja apulaistietosuojavaltuutetun kanssa.

5 Korona-epidemian vaikutus laillisuusvalvontatehtäviin

5.1 Virastojen arviot ja johtopäätökset

Koska koronapandemialla havaittiin jo keväällä 2020 olevan vaikutusta laillisuusvalvonnan asiantuntijoiden työskentelyyn ja työtehtäviin ja käsiteltäviin asioihin, pyydettiin virastoja ja laitoksia sisällyttämään laillisuusvalvontakertomuksiinsa arvioita ja johtopäätöksiä aiheesta.

Hätäkeskuslaitoksen osalta koronan vaikutukset laillisuusvalvontatehtäviin ovat olleet kahdenlaisia. Ensinnäkin laillisuusvalvonnan juoksevat tehtävät ovat senlaatuista, että työtä on suhteellisen helppoa suorittaa etätöyönä. Laillisuusvalvonnan työskentelyprosesseissa voidaan katsoa tapahtuneen tietynlainen digiloikka, sillä etätöyön tekeminen edellyttää aktiivista ja luovaa ajattelua työmuotojen kehittämiselle vallitsevan tilanteen johdosta. Virasto on tukenut työntekijöitään etätöyön mahdollistajana sekä panostamalla muun muassa sisäisen viestinnän kehittämiseen.

Toiseksi laillisuusvalvonnan parissa työskentelevät lakimies ja asiantuntija sekä viraston johtaja ovat kaikki aloittaneet tehtävissään Hätäkeskuslaitoksessa vuoden 2020 aikana. Toimivalle laillisuusvalvonnalle ja työyhteisön tiedonkululle olisi tärkeää, että laillisuusvalvonta pystyisi kohtaamaan työyhteisön jäseniä myös henkilökohtaisella tasolla. Vaikka esimerkiksi etäkoulutuksella voidaan hoitaa perehdytystä ja koulutusta, mahdollistaa välitön inhimillinen kanssakäyminen toisenlaista vuorovaikutusta, joka ei ole täysin korvattavissa teknisillä menetelmin ja etäyhteyksin.

Maahanmuuttovirastossa koronaviruspandemia on vaikuttanut kansalaisuusasioiden osalta muun muassa siten, että tunnistautumisaikoja palvelupisteissä on ollut saatavilla vähemmän. Lisäksi keväällä 2020 kielitutkintoja ei myöskään järjestetty ja pandemia on pidentänyt niiden kansalaisuushakemusten käsittelyaikoja, joissa on tarve tutustua paperisesti arkistoituihin aineistoon. Laillisuusvalvontaan pandemiassa ei ole ollut varsinaista vaikutusta.

Oleskeluasioissa koronaviruspandemia näkyi ulkomailla olevien ensimmäisen luvan hakijoiden osalta hakemusmäärien laskussa, mutta pysyviä ja jatko-oleskelulupia koskevia hakemuksia pantiin sen sijaan vireille enemmän kuin edellisenä vuonna. Maahanmuuttovirasto antoi pandemian johdosta myös oleskeluasioita koskevan soveltamisohjeen, jossa käsitellään tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaislain 45 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen muun erityisen syyn perusteella koronaviruksesta johtuvasta syystä. Lisäksi virasto antoi soveltamisohjeen koskien koronaviruksesta johtuvan poikkeuksellisen tilanteen huomioimista jatkolupaharkinnassa. Lisäksi oleskeluasioissa pandemiassa oli vaikutusta niin ikään palvelupisteiden toimintaan. Lainsäädäntö ei mahdollistanut palvelupisteiden sulkemista kokonaan ja asiakkaiden ja henkilöstön terveyden turvaamiseksi tehtiin erilaisia toimenpiteitä.

Koronaviruspandemia on heijastunut myös asiakaspalveluun vastausviiveenä, eikä sisäisessä kolmen työpäivän tavoiteajassa ole tänä vuonna pysytty. Pisimmillään viive on ollut noin 3-4 viikkoa. Viive on johtunut pandemian tuomista muutoksista ja neuvontatarpeen lisääntymisestä.

Pandemia vaikutti suuresti vastaanottoyksikön, vastaanottokeskusten ja säilöönottoyksiköiden toimintaan. Vastaanottoyksikön laillisuusvalvontatoiminnassa painottui pandemiatilanteeseen vastaaminen ja toimintaa muokattiin vallitsevien olojen mukaiseksi. Lisäksi vastaanottokeskuksille ja säilöönottoyksiköille annettiin yli 100 kirjallista toimintaohjetta pandemiatilanteeseen liittyen. Lisäksi turvapaikanhakijoille laadittiin vuoden aikana useita oman kielisiä asiakastiedotteita ja -ohjeita.

Vuoden 2020 poliisitoimintaan myös valvonnan osalta vaikutti osaltaan 16.3.2020 vahvistetut maassa vallinneet koronapandemiaan perustuneet poikkeusolot. Vaikka poikkeusoloilla ei ollut suoraan vaikutusta alkuvuodesta vahvistettujen laillisuusvalvontasuunnitelmien laadintaan, vaikutti koronapandemia kuitenkin eri tavoin myös poliisin toimintaan ja sitä kautta myös laillisuusvalvonnan toteutukseen. Poikkeusolojen toiminnassa korostui poliisin toiminnan lainmukaisuus ja siihen liittyvä dokumentointi ja valvonta. Tämän johdosta ja poliisin ylijohdon tilannekuvan ylläpitämiseksi Poliisihallitus muun muassa pyysi kaikilta poliisiyksiköiltä selvitykset siitä, miten Poliisihallituksen poikkeusolojen järjestelyihin liittyvien ohjaavien kirjeiden asiakokonaisuudet otettiin huomioon poliisin toiminnan eri osaluilla.

Vuoden 2020 aikana Poliisihallituksen laillisuusvalvonta on käsitellyt joitakin koronapandemiaa koskevia ns. kansalaiskirjeitä tai muita kansalaisyhteydenottoja sekä poliisille tehtyjä kanteluita. Näissä on ollut kysymys pääosin Puomi -operaatiosta², tai yleisemmin liikkumis- ja kokoontumisrajoitusten valvonnasta. Osa Poliisihallitukseen tulleista kansalaiskirjeistä ohjattiin Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön vastattavaksi. Kansalaiskirjeistä ja niiden aiheista on raportoitu erikseen SM:lle joulukuussa 2020.

Eduskunnan oikeusasiamies pyysi Poliisihallituksesta selvitystä ja lausuntoa useammassa koronapandemiaan liittyvässä asiassa.

Poliisihallitus teki 3.4.2020 puolustusministeriön pyynnön mukaisesti päätöksen viranomaisavun antamisesta sallimalla puolustusministeriön virkamiesten liikkua laillisuusvalvontatarkastuksen suorittamiseksi poliisin valvontapisteiden alueella (VN/7651/2020-PLM-1).

Rajavartiolaitoksen toimintaan koronaviruspandemia vaikutti ennennäkemättömällä tavalla johtuen valtioneuvoston päätösten mukaisesta sisärajavallvonnan palauttamisesta ja rajaliikenteen rajoittamisesta mittavine henkilöstösiirtoineen. Maaliskuusta 2020 alkaen noin 600 rajavartiomiestä on työskennellyt jatkuvasti muualla kuin tavanomaisissa työpisteissään.

Rajavartiolaitoksen esikunnan vuonna 2020 toteuttamat tarkastussuunnitelman mukaiset tarkastukset suoritettiin koronaviruspandemian johdosta pääosin videoneuvotteluyhteyden välityksellä. Osa muista Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköistä totesi pandemian vaikuttaneen laillisuusvalvonnan toteuttamiseen siten, että tarkastuskäynnit työpisteissä tai osa tarkastuksista jäi aikaisempia vuosia vähäisemmäksi.

Rajavartiolaitoksen toiminnasta tehtyjen hallintokanteluiden kokonaismäärä kasvoi jonkin verran edelliseen vuoteen verrattuna ja vastaanotettujen kansalaiskirjeiden ja -puheluiden määrä oli huomattava. Kanteluiden sekä kansalaiskirjeiden ja -kyselyiden aikaisemmasta poikkeava määrä ja kohdentuminen länsirajan hallintoyksiköihin oli selkeästi sidoksissa sisärajavallvonnan palauttamiseen. Myös Rajavartiolaitoksen toiminnasta ylimmille laillisuusvalvojille tehtyjen kanteluiden määrä kasvoi huomattavasti. Suurin osa näistä kanteluista liittyi erityisesti rajavallvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sisärajoille pandemian vuoksi. Suhteutettuna koko vuoden poikkeuksellisiin olosuhteisiin ja toimintaan sekä Rajavartiolaitoksen saamaan, välillä hyvinkin negatiivissävytteiseen julkisuuteen,

² Puomi-operaatio liittyi Uudenmaan sulkuun 29.3.-15.4.2020 ja siihen osallistuivat myös Puolustusvoimat.

Rajavartiolaitoksen toiminnasta tehtyjen kanteluiden kokonaismäärää vuonna 2020 voidaan kuitenkin pitää kohtuullisena. Rajavartiolaitoksen esikunta otti hoitaakseen tavanomaista enemmän kanteluasioita muilta hallintoyksiköiltä varmistaakseen yhdenmukaisen linjan ratkaisukäytännössä sekä helpottaakseen sisärajavaltontaa suorittavien hallintoyksiköiden mahdollisuutta keskittyä operatiiviseen toimintaan ja sen ohjaamiseen.

Muut sisäisen laillisuusvalvonnan toimenpiteitä kuvaavat luvut olivat jokseenkin samalla tasolla verrattuna edellisiin vuosiin.

Suojelupoliisissa koronaviruspandemialla ei ollut vaikutusta laillisuusvalvonnan toteuttamiseen. Suojelupoliisin laillisuusvalvonnassa erityistä huomiota kiinnitetään tiedustelumenetelmiin ja salaisiin tiedonhankintakeinoihin, joiden laillisuusvalvontaa suoritetaan pääasiassa tarkastamalla tiedonhankintaa koskevia asiakirjoja.

5.2 Sisäministeriön hallinnonalan koronapandemiaan liittyvä itsearviointi

Sisäministeriön hallinnonalalla tehtiin vuotta 2020 koskeva koronapandemiaan liittyvä itsearviointi.³

Huomionarvoisia laillisuusvalvonnan kannalta jatkossa ovat erityisesti itsearvioinnin loppuraportin kohdassa 5.5. esitetyt näkemykset toimivaltuuksista:

"Covid-19 -pandemian aikana on jouduttu toistuvasti tekemään päätöksiä erilaisista rajoitustoimista kiireessä ja vähintään osittain puutteellisen tiedon valossa. Erityisesti rajoitusten kohdalla päätösten laillisuus pohja ei ole ollut edes viranomaisille itselleen yksiselitteinen. Tämä on aiheuttanut vaikeuksia päätösten toimeenpanossa operatiivisen toiminnan näkökulmasta. Epäselvyydet kertautuvat ketjussa ja realisoituvat operatiivisissa tehtävissä, joissa yksittäinen virkamies lopulta tekee lopullisen päätöksen toimenpiteen luonteesta. Toinen esille nouseva seikka on viranomaisyhteistyö, joka vaikuttaa hallinnonalan sisällä toimivan joustavasti niiltä osin kuin se pohjautuu pitkäjänteiseen yhteistoimintaan normaaliolojen aikana. Pääasiassa kansalaisten luottamus viranomaisiin ja näiden toimivaltuuksiin on ollut Covid-19 -pandemian aikana erittäin hyvällä tasolla. On kuitenkin nähtävissä selkeitä signaaleja siitä, miten vuoden aikana esiin nousseet toimivaltaepäselvyydet ovat johtaneet viranomaisen toiminnan kyseenalaistamiseen."

6 Havaintoja ja johtopäätöksiä vuoden 2020 laillisuusvalvonnasta

Vuonna 2020 sisäministeriössä seurattiin ja edistettiin uuden laillisuusvalvontaohjeen täytäntöönpanoa. Entistä keskeisempänä tavoitteena on, että ministeriössä ja sen hallinnonalalla laillisuusvalvonta sovitetaan yhteen muun sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja tiedonhallinnan valvonnan kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että tarkastuksia suunniteltaisiin ja toteutettaisiin yhdessä näiden eri toimijoiden kesken, jolloin voimavaroja ja asiantuntemusta käytettäisiin ministeriössä ja hallinnonalalla entistä tehokkaammin. Laillisuusvalvontatarkastuksia toteutettiin hyvin kattavasti myös vuoden 2020 aikana koronapandemiasta huolimatta. Koska tarkastusten toteuttaminen etäyhteyksillä oli jo sinänsä teknisesti uusi toimintatapa ja vaati kaikilta opettelua, ei valvonnan yhteensovittaminen vuoden 2020 aikana voinut olla ensisijaista.

Ministeriössä aloitettiin syksyllä 2020 sisäisen tarkastuksen yksikön johdolla ministeriön oman sisäisen eettisen ilmoituskanavan valmistelu. Vuoden vaihteessa myös hallinnonalan virastoille tuli mahdollisuus osallistua valmisteluun ja ottaa käyttöön sisäministeriön kanssa yhteinen tekninen ratkaisu. Koska vastaavista ilmoituskanavista ei vielä ole kansallista lainsäädäntöä, sisäministeriön valmistelutyössä pohdittiin teknisen ratkaisun ja käsittelyprosessin lisäksi moninaisia tietosuojaan, tiedonhallintaan sekä

³ Sisäministeriön hallinnonalan koronaitsearviointi: Kevään 2020 poikkeusoloista eteenpäin, Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2021:23

julkisuus- ja salassapitosäännöksiin liittyviä kysymyksiä. Kanavan käyttöönotto siirtyi kevästä 2021 syksyyn ja hankkeessa seurataan oikeusministeriössä käynnissä olevaa säädösvalmistelua.⁴ Sisäministeriön suunnitteleman eettisen kanavan kautta tulevien ilmoitusten käsittelyssä tarvitaan sekä sisäisen tarkastuksen, henkilöstöhallinnon että laillisuusvalvonnan asiantuntijoiden työpanosta.

Laillisuusvalvontaohjeen uusien raportointia koskevien ja tiedonkulkua lisäävien toimenpiteiden käyttöönotossa on edetty pienin askelin. Laillisuusvalvonta-asioita on mahdollista ja suositeltavaa käsitellä hallinnonalan uuden ohjausmallin (STOM) mukaisissa ohjaavan osaston ja virastojen välissä kuukausikokouksissa. Tätä mahdollisuutta ovat aktiivisesti käyttäneet ainakin kansallisen turvallisuuden yksikkö suojelupoliisin kanssa ja maahanmuutto-osasto Maahanmuuttoviraston kanssa. Laillisuusvalvonta-asioiden ottaminen tapauskohtaisesti mukaan johdon välillä käytäviin keskusteluihin tukee ohjausmallin tavoitteita laadukkaasta ja kustannustehokkaasta toiminnasta.

Tietosuojaan hallinta edellyttää virastoissa käytäntöjen seuranta, tietosuojan tilan valvontaa sekä näihin liittyvää raportointia. Edellä tämän kertomuksen kohtaan 4 kootut tiedot virastojen ja laitosten vuonna 2020 tietosuojaan ja henkilötietojen käsittelyn valvontaan liittyvistä toimenpiteistä vahvistavat käsitystä siitä, että tietosuojan taso hallinnonalalla on hyvä. Tietosuojaan liittyvät vastuut on organisoitu selkeästi, ilmenneitä ongelmia ja poikkeamia käsitellään avoimesti ja ohjeistuksen, prosessien ja myös järjestelmien kehittämiseksi tehtiin monipuolisesti toimenpiteitä vuoden 2020 aikana.

Virastojen ja laitosten laillisuusvalvontakertomusten perusteella laillisuusvalvonta on hallinnonalalla entistä suunnitelmallisempaa toimintaa, jonka riittävään resursointiin on myös ilahduttavasti kiinnitetty huomiota. Virastoissa on myös perustettu tai suunnitteilla uusia asiantuntijavirkoja, joiden tehtävänkuvaan laillisuusvalvonta osana kuuluu. Sisäministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä (LAKE-työryhmä) kokosi vuonna 2020 muutaman vuoden tauon jälkeen laillisuusvalvonnan asiantuntijat 1-2 kuukauden välein myös varsinaisiin työryhmän kokouksiin. Työryhmässä ovat edustettuina kaikki hallinnonalan virastot, laitokset ja sisäministeriön osastot ja erilliset yksiköt ja uudet laillisuusvalvonnan asiantuntijavirkamiehet ovat myös säännönmukaisesti tulleet työryhmään mukaan. Hallinto- ja kehittämisosaston oikeudellinen tuki -yksikkö vastaa työryhmässä käsiteltävistä asioista ja työryhmän uutena puheenjohtajana toimi vuoden 2020 alusta hallintolakimies oikeudellisen tuen yksiköstä. Sisäministeriössä aloitti syksyllä 2020 työnsä perus- ja ihmisoikeusasiantuntija, joka osallistui säännöllisesti myös LAKE-työryhmän kokouksiin ja tällä tavoin tukee perus- ja ihmisoikeusnormien huomioimista laillisuusvalvonnassa.

Laillisuusvalvontatoimintoon kuuluu monissa virastoissa entistä selkeämmin myös hyvää hallintoa ja toiminnan laatua ennakoivasti ylläpitäviä tehtäviä. Poliisihallinnossa poliisilaitosten oikeusyksiköiden tehtäviin kuuluu esimerkiksi myös lainsäädännön muutoksiin liittyvä koulutus.

Koronapandemia lisäsi osassa hallinnonalan virastoja ennen näkemättömällä tavalla laillisuusvalvonta-asioita. Myös sisäministeriön johto sai moniin muihin ministeriöihin verrattuna moninkertaisesti aihetta koskevaa kansalaispalautetta. Kuten vuoden 2015 laillisuusvalvontakertomuksessa todettiin, tuolloisen maahanmuuttokriisin osalta, laajat ja poikkeukselliset tapahtumat väistämättä vaikuttavat myös käytettävissä olevien laillisuusvalvontaresurssien kohdentamiseen. Virastojen ja laitosten laillisuusvalvontakertomusten perusteella sisäministeriön hallinnonalalla laillisuusvalvonta on kuitenkin organisoitu niin, että tästä poikkeuksellisesta vuodesta huolimatta suunnitellut tarkastustoimet ja vireille tulleiden asioiden käsittely on onnistunut.

⁴ OM028:00/2018 SÄÄDÖSVALMISTELU Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

Julkisuudessa, tiedotusvälineissä ja eri forumeilla käytiin vuoden 2020 aikana vilkasta keskustelua koronapandemiaan ja rajoituksiin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä, perusoikeuksista ja myös laillisuusvalvonnasta. Ylimmät laillisuusvalvojat tiedottivat jo huhtikuussa 2020 vireille tulleista ja käsittelyyn otetuista koronapandemiaan ja poikkeusoloihin liittyneistä kanteluista ja omista aloitteista. Vaikuttaa siltä, että vuonna 2020 laillisuusvalvonta myös tuli tunnetuksi ja näkyväksi suurelle yleisölle aivan uudella tavalla.

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan sisäisessä laillisuusvalvonnassa vuosi oli tiivis ja työntäyteinen. Vuoden 2020 tapahtumat, rajoitukset ja toimenpiteet nostivat sisäministeriön hallinnonalalla esiin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Kansalaisilta ja ylimmiltä laillisuusvalvojilta saatu kritiikki viranomaisten toiminnasta vaatii ja edellyttää jatkossa perus- ja ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon periaatteiden entistä tarkempaa huomioonottamista myös sisäisen laillisuusvalvonnan tehtävissä. Myönteisenä on kuitenkin jo nyt vuoden 2020 osalta pidettävä laillisuusvalvonnan merkityksen ja vaikuttavuuden kasvua.

Osastopäällikkö

Jukka Aalto

Hallintolakimies

Tiina Mantere

Liitteet

-

Jakelu

Sisäministeri Maria Ohisalo
Kansliapäällikkö Kirsi Pimiä
SM:n osastot ja erilliset yksiköt
CMC, Häke, Migri, PEO, Poha, Supo

Tiedoksi

Eduskunnan oikeusasiamies
Valtioneuvoston oikeuskansleri
Tiedusteluvalvontavaltuutettu
Tietosuojavaltuutetun toimisto
Valtakunnansyyttäjän toimisto
Yhdenvertaisuusvaltuutettu