



Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontakertomus vuodelta 2021

Sisällys

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontakertomus vuodelta 2021	1
1 Laillisuusvalvonnan seuranta, raportointi ja laillisuusvalvontakertomus	2
1.1 Yleistä	2
1.2 Laillisuusvalvontakertomuksen uudistettu rakenne ja teemat	2
1.3 Ihmisoikeustapaukset kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä	2
2 Hallinnonalan virastojen ja laitosten laillisuusvalvontakertomukset	3
2.1 Häätäkeskuslaitos	3
2.2 Kriisinhallintakeskus	3
2.3 Maahanmuuttovirasto	3
2.4 Pelastusopisto	4
2.5 Poliisihallitus	4
2.6 Rajavartiolaitos	4
2.7 Suojelupoliisi	5
3 Sisäministeriön laillisuusvalvonta	5
3.1 Tarkastustoiminta	5
3.2 Ylimmille laillisuusvalvojille sisäministeriöstä annetut lausunnot ja selvitykset	6
4 Henkilötietojen käsittelyn valvonta vuonna 2021	7
5 Vuoden 2021 raportoinnin erityiset teemat	8
5.1 Asiakaspalvelu ja tietopyyntöihin vastaaminen	9
5.2 Valvontaviranomaisten antamat langettavat päätökset	9
5.3 Haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä ja yhdenvertaisuus- tai tasa-arvokysymyksiä koskevat kantelut	11
6 Havaintoja ja johtopäätöksiä vuoden 2021 laillisuusvalvonnasta	12

1 Laillisuusvalvonnan seuranta, raportointi ja laillisuusvalvontakertomus

1.1 Yleistä

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

Tämä laillisuusvalvontakertomus kokoaa havaintoja sekä sisäministeriön että sen hallinnonalan laillisuusvalvonnasta. Sisäministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset ovat toimittaneet omat laillisuusvalvontakertomuksensa ja soveltuvien osin laillisuusvalvontaohjeen (SMDno-2020-158, voimassa 10.8.2020 – 31.12.2023) 13.3 kohdan mukaiset tiedot ohjauksestaan vastaavalle ministeriön osastolle tai erilliselle yksikölle maaliskuun 2022 aikana. Ministeriön osastot ja erilliset yksiköt ovat toimittaneet virastojen kertomusten johdosta tekemänsä havainnot ja muut vuoden 2021 laillisuusvalvontatoimintaa koskevat lausumansa huhtikuun 2022 aikana ministeriön hallinto- ja kehittämisosastolle, joka on laatinut tämän kokoavan laillisuusvalvontakertomuksen.

1.2 Laillisuusvalvontakertomuksen uudistettu rakenne ja teemat

Sisäministeriö on julkaissut vuosittaisen laillisuusvalvontakertomuksen vuodesta 2011 alkaen ja kertomuksen rakennetta ja laatimistapaa uudistettiin vuoden 2020 kertomusta laadittaessa. Uudistettu rakenne ja esitystapa sai hyvää palautetta ja edelleen tämä vuoden 2021 laillisuusvalvontakertomus on laadittu niin, että tähän kokoavaan kertomukseen on otettu vain joitakin keskeisiä asioita virastojen ja laitosten kertomuksista. Yksityiskohtaiset tiedot laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti raportoitavista asioista ovat luettavissa kunkin viraston ja laitoksen omasta kertomuksesta. Laillisuusvalvontakertomukset ovat julkisia asiakirjoja ja niihin on mahdollista tutustua lähettämällä asiakirjapyyntö sisäministeriön tai asianomaisen viraston tai laitoksen kirjaamoon.

Vuoden 2021 osalta erityisenä teemana virastoja ja laitoksia pyydettiin käsittelemään kertomusten johtopäätöksissä viraston tai laitoksen asiakaspalvelua ja tietopyyntöihin vastaamista laillisuusvalvonnan kannalta. Lisäksi pyydettiin esittämään vuoden 2021 lukumäärätietojen yhteydessä ylimmiltä laillisuusvalvojilta tai muilta valvontaviranomaisilta saadut ns. langettavat päätökset eli ratkaisut, joissa virasto on saanut huomautuksen tai joissa on kiinnitetty huomiota lainvastaiseen tai moitittavaan toimintatapaan. Erikseen pyydettiin raportoimaan siitä, onko vuonna 2021 tullut vireille haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevia kanteluita ja kuinka ne on ratkaistu.

1.3 Ihmisoikeustapaukset kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä

Ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö koordinoi ministeriön toimialaa koskevia kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä vireillä olevia ihmisoikeusvalitusasioita. Vuonna 2021 sisäministeriössä tuli vireille yksi ihmisoikeusvalitusasia YK:n kidutuksen vastaisessa komiteassa, kolme valitusta YK:n ihmisoikeuskomiteassa sekä kaksi valitusta YK:n lapsen oikeuksien komiteassa. Kaikki tapaukset liittyivät maahanmuuttohallinnon toimialaan.

Lapsen oikeuksien komitea antoi helmikuussa 2021 ratkaisun lapsen edun ensisijaisuuden merkityksestä turvapaikka-asiassa. Ratkaisussa todettiin tapauksessa loukatun YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3, 19 ja 22 artiklaa, jotka koskevat lapsen edun ensisijaisuutta, lapsen suojelemista väkivallalta ja lapsen oikeutta suojeluun ja humanitaariseen apuun. Tämä ratkaisu ohjasi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön laillisuus- ja laadunvalvontatoimia vuoden 2021 aikana ja edelleen vuoden 2022 aikana. Kehittämistoimissa keskityttiin ratkaisussa esitettyihin velvoitteisiin sekä huoltajan puheoikeuteen, perheen yhtenäisyyden periaatteen tulkintaan ja asianosaisjulkisuuden ja sen rajoittamisen huomioonottamiseen. (Kts. Maahanmuuttoviraston laillisuusvalvontakertomus s. 5).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kumosi heinäkuussa 2021 kokonaisuudessaan Suomelle annetun tuomion asiassa N.A. v Suomi (no 25244/18) ja hylkäsi valituksen valitusoikeuden väärinkäytön vuoksi. Alkuperäisessä tuomiossaan EIT katsoi Suomen rikkoneen sopimuksen 2 (oikeus elämään) ja 3 (kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltö) artikloja. Asiassa oli kyse kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan paluusta Irakiin, jossa hänen väitettiin sen jälkeen kuolleen.

2 Hallinnonalan virastojen ja laitosten laillisuusvalvontakertomukset

2.1 Häätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitos käsittelee vuoden 2021 laillisuusvalvontakertomuksessa (HAK-2022-85, 3.3.2022) laillisuusvalvontaohjeen mukaan raportoitavien asioiden lisäksi myös laitoksen sisäisen tarkastuksen ja sisäisen valvonnan toimintaa. Laillisuusvalvonnassa työtehtävät on jaettu lakimiehen ja asiantuntijan kesken. Lisäksi syksyllä 2021 Porin hätäkeskuksen ylipäivystäjä suoritti laillisuusvalvonnassa korkeakouluopintoihin liittyvän harjoittelun.

Ratkaistujen hallintokanteluiden määrä oli noin kaksinkertainen aikaisempiin vuosiin verrattuna. Tätä selittää se, että laillisuusvalvonta oli loppuvuodesta 2020 tehostetusti valvonut virastoon saapuvien kansalaiskirjeiden sisältöä, jolla oli vaikutusta vireille tulleiden hallintokanteluiden määrään. Kirjaamo opastettiin ohjaamaan kansalaiskirjeistä niin sanotut rajatapaukset laillisuusvalvonnan arvioitavaksi. Hallintokanteluiden aiheet ovat pysyneet varsin samankaltaisina vuodesta toiseen. Kantelut koskivat esimerkiksi kantelijan tyytymättömyyttä avuntarvitsijan jäädessä tilanteessa vaille toivomaansa apua tai tyytymättömyyttä avun saamisen keston. Noin puolessa hallintokantelumenettelyssä annetuista päätöksissä todettiin, ettei kantelu anna aihetta toimenpiteille.

Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvontaohjeen uudistaminen on aloitettu vuoden 2021 aikana ja valmistelutyöhön on osallistettu myös asiantuntijoita eri hätäkeskuksista.

2.2 Kriisinhallintakeskus

Kriisinhallintakeskuksen laillisuusvalvontakertomuksessa vuodelta 2021 (VN/4148/2022, 28.4.2022) todetaan, että laillisuusvalvonta perustuu sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeeseen eikä Kriisinhallintakeskuksella ollut vuodelta 2021 raportoivaa yksittäisistä laillisuusvalvonta-asioista. Kriisinhallintakeskukselle ei esimerkiksi tullut kanteluita tai tietopyyntöjä. Kriisinhallintakeskuksen johtamis- ja koulutusjärjestelmä auditoitiin 27.1.2021 ja auditoinnin arvosana oli 4/5.

Kriisinhallintakeskuksen laillisuusvalvontatarkastus järjestettiin 14.12.2021 ja siitä on laadittu tarkastuskertomus. Sisäministeriö oli edellisen tarkastuksen yhteydessä painottanut, että Kriisinhallintakeskuksessa tulee olla riittävää oikeudellista asiantuntemusta. Kriisinhallintakeskuksen nimitettiin alkuvuodesta 2022 johtava asiantuntija, jonka tehtäviin kuuluu vastata Kriisinhallintakeskuksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja keskuksen lakisäätöisiä tehtäviä koskevasta oikeudellisesta tuesta ja neuvonnasta sekä näihin liittyvistä kehittämistehtävistä.

2.3 Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttoviraston laillisuusvalvontakertomuksessa vuodelta 2021 (MIGDno-2022-364, 15.3.2022) on huomioitu kattavasti sisäministeriön raportointia varten antamat erityisteemat ja laillisuusvalvontakertomuksen haavoittuviin henkilöihin liittyvän painotuksen takia virasto nostaa kertomuksessa esille tavanomaista laajemmin lupa- ja kansalaisuusyksikön ja turvapaikkayksikön erityisyli tarkastajien huomioita ja kehittämistoimenpiteitä haavoittuviin ryhmiin liittyen. Vastaanotto- ja säilöönottotoiminnassa oli vuonna 2021 laillisuusvalvonnan päätavoitteena vastaanottodirektiivin toimeenpanon tarkastelu vastaanottojärjestelmässä.

Kertomuksessa esitetään viraston lupa- ja kansalaisuusyksikön sekä turvapaikkayksikön laillisuusvalvontatarkastuksissa tehtyjä toimenpiteitä, keskeisiä havaintoja sekä tarkastusten perusteella mahdollisesti aiheutuneita toimenpiteitä. Kertomuksessa esitetään lisäksi keskeiset havainnot asiakaspalvelusta ja vastaanottotoiminnan valvonnasta. Lupa- ja kansalaisuusyksikön sisällä tehtävässä pistokoevalvonnassa vuonna 2021 valvottiin uutena kohteena automaatiota ja

edellytyksiä kaikissa asioissa, joissa niitä on käytössä. Havaituista käsittelyaikoihin liittyvistä puutteista valtaosa liittyi Maahanmuuttoviraston kertomuksen mukaan prosessuaalisiin syihin (käsittelyvastuun siirrot, yleisen jonotilanteen ruuhkautuminen, muutoksenhaku). Lisäksi Maahanmuuttovirasto on selostanut kertomuksessaan käsitellyjä hallintokanteluita ja niiden johdosta tehtyjä toimenpiteitä.

Maahanmuuttoviraston yleisten asioiden oikeuspalvelun laillisuusvalvontatiimi teki useita teemavalvontoja lupa- ja kansalaisuusyksikön ja turvapaikkayksikön päätöksiin. Teemavalvonnan aiheina olivat unionin kansalaisten oleskeluoikeutta koskevat rekisteröinnit, pakolais- ja toissijaisen suojeluaseman harkintapäätökset, tutkimatta jätetyt uusintahakemukset, käännyttämiset, ihmiskauppapäätösten ja -prosessien laillisuusvalvonta, yhdellä nimellä tehdyt myönteiset turvapaikkapäätökset, tutkimukseen, työharjoitteluun ja vapaaehtoistoimintaan liittyvien oleskelulupien laillisuusvalvonta, opiskelijaluvat ja ulkomaalaislain 52 §:n soveltaminen. Teemavalvonnan tuloksista on luettavissa yksityiskohtaiset koosteet viraston laillisuusvalvontakertomuksessa.

2.4 Pelastusopisto

Pelastusopiston laillisuusvalvontakertomuksessa vuodelta 2021 (PeODno-2022-102, 11.3.2022) todetaan, että Pelastusopiston laillisuusvalvonnassa korostuvat esihenkilöiden valvonta- ja raportointivelvollisuudet sekä hallinnollisia tehtäviä hoitavien virkamiesten velvollisuus valvoa oman vastuualueensa asioiden laillista ja ohjeiden mukaista hoitamista sekä raportoida mahdollisista epäkohdista.

Pelastusopiston oikaisu- ja kurinpitolautakunta käsitteli vuonna 2021 yhden kurinpittoa koskevan asian ja yhdeksän pääsykokeeseen liittyvää oikaisuvaatimusta. Vuonna 2021 kahta Pelastusopiston virkamiesoikeudellista asiaa käsiteltiin hallinto-oikeudessa.

2.5 Poliisihallitus

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomus (POL-2022-17805, 11.4.2022) käsittelee laajasti ja kattavasti laillisuustarkastustoimintaa. Poliisihallitus on määrittänyt tammikuussa 2021 valtakunnalliset painopistealueet ja tarkastanut vuoden aikana kaikki poliisiyksiköt. Laillisuustarkastuskohteiden ja painopistealueiden määrittäminen on perustunut Poliisihallituksen yksiköiden tekemiin esityksiin, ylimpien laillisuusvalvojien havaintoihin sekä vireillä olleisiin lainsäädäntömuutoksiin. Myös poliisiyksiköiden itse suorittama laillisuustarkastustoiminta on kertomuksen mukaan ollut yleisesti ottaen kattavaa. Poliisilaitosten oikeusyksiköiden tehtävämäärissä on havaittavissa kasvua. Poliisihallituksen vuosikertomuksessa käsitellään tarkastuksilla tehtyjä havaintoja, syitä mahdollisille puutteille ja epäkohdille, tehtyjä toimenpiteitä ja kehittämisehdotuksia. Poliisihallitus kohdistaa tarkastustoimintaa myös Poliisihallituksen omiin toimintoihin, esimerkiksi vuonna 2021 rahankeräyslupapäätösten käsittelyyn Poliisihallituksen arpajaishallinnossa.

Poliisihallinnon vuosittain käsittelemien laillisuusvalvonta-asioiden määrät ovat suuria ja vuonna 2021 Poliisihallitus esimerkiksi otti oma-aloitteisestikin käsittelyyn yhteensä yhdeksän asiaa.

2.6 Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta vuonna 2021 (RVLDno-2022-257, 31.3.2022) antaman raportin mukaan koronaviruspandemia ja siihen liittyvät rajanylitystä koskevat rajoitukset näkyivät kanteluaiheissa myös vuonna 2021. Raporttiin on koottu havainnollisia poimintoja käsitellyistä tapauksista.

Rajavartiolaitos käsitteli vuonna 2021 kirjattujen tietojen mukaan yhteensä noin 26 000 kirjallista kansalaispalautteeksi tai -kyselyksi luokiteltavaa yhteydenottoa, joista suurin osa koski koronapandemian vaikutuksia rajaliikenteeseen. Määrä jatkoi kasvua vuoden 2020 jälkeen (21 550 kpl) ja oli yli 20 kertainen verrattuna vuoteen 2019 (1 250 kpl).

Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellinen osasto valmisteli vuoden 2021 aikana oikeudellisen osaston organisaation muutosta. Muutoksen yhteydessä osastolle perustettiin kaksi uutta yksikköä;

oikeudelliset palvelut ja laillisuusvalvonta. Uudistuksen tarkoituksena on ollut eriyttää neuvonta- ja laillisuusvalvonta eri yksiköihin laillisuusvalvonnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Rajavartiolaitoksessa on otettu käyttöön kuukausittaiseen raportointiin perustuva tallennusala laillisuusvalvonta-asioiden seuraamiseksi.

2.7 Suojelupoliisi

Suojelupoliisin laillisuusvalvontakertomus vuodelta 2021 (SUPO 196/01.06.00.01/2022, 9.3.2022) kertoo vuoden 2021 sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastussuunnitelmasta, jonka mukaan erityistä huomiota kiinnitettiin tiedustelumenetelmien ja salaisen tiedonhankinnan valvontaan. Lisäksi vuonna 2021 kiinnitettiin huomiota henkilötietojen käsittelyn valvontaan. Tarkastuskohteita oli kaikkiaan 13 ja kertomuksessa on luettavissa kaikkien kohteiden osalta kuvaus tarkastuksen toteuttamisesta, havainnoista ja niiden johdosta tehdyistä toimenpiteistä. Esimerkiksi tiedustelumenetelmien ja salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnan reaaliaikaisuus, jatkuvuus ja kattavuus toteutuivat vuonna 2021 tarkastussuunnitelman mukaisesti. Suojelupoliisin operatiivinen toiminta oli tarkastusten perusteella laadukasta ja huolellista.

Suojelupoliisilla oli käsittelyssä vuonna 2021 vain yksittäisiä muita laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti raportoitavia asioita.

3 Sisäministeriön laillisuusvalvonta

3.1 Tarkastustoiminta

Ministeriö ja virastot ovat vuosittain vakiintuneesti tarkastaneet hallinnonalan toiminnan laillisuutta.

Sisäministeriön sisäinen tarkastus toteutti vuonna 2021 tiedonhallintalain edellytysten täytäntöönpanon tarkastuksen ministeriössä ja hallinnonalan virastoissa. Tarkastuksen perusteella kehittämiskohteita tunnistettiin tiedonhallintamallien sisällöissä, tietoturvariskien säännönmukaisissa kartoituksissa, tiedonhallinnan vastuiden määrittelytarpeissa virkanimiketasolla, ohjeistamisen ajantasaisuudessa sekä suunnitelmallisen valvontavelvoitteen lisäämisessä.

Maahanmuutto-osasto teki joulukuussa 2021 Maahanmuuttovirastoon laillisuusvalvontatarkastuksen, joka oli kohdennettu EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröintiin ja siinä ilmenneisiin viiveisiin. Kohdennettu tarkastus osoittautui oikeaksi valinnaksi, koska keskittymällä yhteen alueeseen mahdollistettiin keskusteluvampi tilaisuus, jossa voitiin paremmin pureutua käsittelyaikojen taustalla oleviin haasteisiin ja myös tapoihin, joilla niitä voitaisiin ratkaista. Ratkaisuna ruuhkien purkuun on ollut usein resurssien siirtely viraston sisällä. Käsittelyaikojen kurissa pitämiseen tarvitaan kestäviä ratkaisuja, jotka mukautuvat muuttuviin tilanteisiin. Maahanmuuttovirastoa pyydettiin kertomaan sisäministeriölle vuoden 2022 välituloskeskustelun yhteydessä, miten EU-kansalaisten rekisteröintiviiveet on saatu, myös vanhojen hakemusten osalta, hallintaan.

Poliisiosasto teki vuonna 2021 kaksi säännönmukaista laillisuusvalvontatarkastusta Poliisihallitukseen, molemmat etätarkastuksina covid-19 pandemian rajoitusten takia. Kummassakin tarkastuksessa oli yhtenä teemana poliisin voimankäyttö. Poliisihallitus kertoi poliisin voimankäyttökoodien käytön 40 %:n lisäyksen johtuvan monesta eri tekijästä: toimintaympäristön muutoksesta, poliisiin kohdistuvan väkivallan merkittävästä kasvusta, poliisin voimankäyttöön liittyvästä tilastoinnin osittaisesta muuttumisesta sekä inhimillisistä tekijöistä, kun yksittäinen virkamies on vastuussa voimankäytön raportoinnista. Sisäministeriö painotti poliisin voimankäyttöä koskevien tilastojen ja analyysien julkisuutta, mikä palvelisi yhteiskunnallista keskustelua asiasta.

Aiheena tarkastuksilla oli myös etninen profilointi (kielletty etninen profilointi). Poliisihallituksen mukaan poliisin ulkomaalaisvalvonnan osalta on vaikea saada tarkkaa tilastotietoa, koska aiheesta tulee vuosittain vain muutamia kanteluita, mikä johtuu myös esimerkiksi kieleen ja kulttuuriin liittyvistä seikoista. Sisäministeriö esitti Poliisihallitukselle YK:n rotusyrjintäkomitean mukaisten suositusten ja ehdotusten huomioimista poliisin toiminnan kehittämiseksi.

Tarkastuksilla käsiteltiin myös muun muassa kuolemansyyntutkintaa ja asiaan liittyvää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Kuolemansyyntutkinnalla on suora linkki myös poliisin henkirikostutkintaan, koska kuolemansyyntutkinta saattaa muuttua henkirikostutkinnaksi. Sisäministeriö korosti Poliisihallitukselle poliisin valmiuksien kehittämistä asiassa.

Ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö järjesti Kriisinhallintakeskuksen laillisuusvalvontatarkastuksen etäyhteyksin joulukuussa 2021. Sisäministeriö oli edellisen tarkastuksen yhteydessä painottanut, että Kriisinhallintakeskuksessa tulee olla riittävää oikeudellista osaamista. Kriisinhallintakeskus oli myös havainnut useita ongelmakohtia keskuksen hallinnollisessa asemassa. Kansainvälisten asioiden yksikön mukaan näistä olisi hyvä laatia ja toimittaa sisäministeriölle muistio, jotta asioita voitaisiin selvittää.

Pelastusosasto toteutti joulukuussa 2021 Häätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvontatarkastuksen, jossa käsiteltiin muun muassa Häätäkeskuslaitoksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien tilannetta ja pelastusalan #emergencyservicestoo kampanjan vaikutuksia Häätäkeskuslaitoksessa sekä häätäkeskustoiminnasta annetun lain 4 §:n 3 ja 4 momentissa säädettyjä asioita.

Pelastusosasto suoritti joulukuussa 2021 myös Pelastusopiston laillisuusvalvontatarkastuksen, johon osallistui pelastusosaston edustajien lisäksi edustaja sisäisen tarkastuksen yksiköstä. Tarkastuksella käytiin läpi muun muassa opiston henkilöstö- ja työhyvinvointiasioiden nykytilaa, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asioita sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen antaman päätöksen (EOAK/6492/2020, valitusosoituksen puuttuminen) vaikutuksia Pelastusopiston toimintaan. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti päätöksessään Pelastusopiston huomiota oikeusturvaa varmistavien menettelytapojen noudattamiseen ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn.

Kansallisen turvallisuuden yksikkö käsittelee muun muassa asiat, jotka koskevat kansallista turvallisuutta, siviilitiedustelua ja suojelupoliisia ja sen tulosohejausta ja laillisuusvalvontaa. Kansallisen turvallisuuden yksikkö on saanut suojelupoliisin vuoden 2021 laillisuusvalvontakertomuksessa mainittujen tarkastuskohteiden tarkastuskertomuksia ja muilta osin kansallisen turvallisuuden yksikön virkamies on tutustunut erikseen suojelupoliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastuskertomuksiin. Laillisuusvalvontaan liittyviä asioita on suojelupoliisin kohdalla käsitelty tarvittaessa sisäasiainhallinnon tulosohejausmalliin (STOM) perustuvassa sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikön ja suojelupoliisin johdon välisissä kuukausikokouksissa.

3.2 Ylimmille laillisuusvalvojille sisäministeriöstä annetut lausunnot ja selvitykset

Ylimmille laillisuusvalvojille annettavat selvitykset, lausunnot ja kertomukset ovat sisäministeriössä keskeisin ulkoisen laillisuusvalvonnan muoto. Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohjetta SMDno-2020-158 täydennettiin vuonna 2021 ministeriön sisäisellä ohjeella, jolla varmistetaan, että kansliapäälliköllä on mahdollisuus tutustua ylimmille laillisuusvalvojille annettaviin lausuntoihin, selvityksiin ja muihin vastauksiin hyvissä ajoin niin, että kansliapäällikkö voi myös osallistua asian valmisteluun ja ratkaisemiseen.

Sisäministeriön hallinnonalan virastot ovat – Pelastusopistoa ja Kriisinhallintakeskusta lukuun ottamatta – vuoden 2021 aikana vastanneet ylimpien laillisuusvalvojen selvitys- ja lausuntopyyntöihin. Näistä selvityksistä ja lausunnoista ja laillisuusvalvojen antamista ratkaisuksista on kootusti tietoa virastojen omissa laillisuusvalvontakertomuksissa.

Maahanmuutto-osasto antoi lausunnon oikeuskanslerinvirastolle Maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemuksen käsittelyajasta ja EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin määräaikaisten tulkinnasta. Pelastusosasto antoi vuonna 2021 yhden lausunnon eduskunnan oikeusasiamiehelle. Asiassa käsiteltiin Pelastusopiston menettelyä jatkaa kevään 2020 lukukautta kesäkuulle sekä kantelijan opiskeluoikeuden päättämistä ja määräaikaista erottamista. Poliisiosasto antoi vuonna 2021 eduskunnan oikeusasiamiehelle neljä lausuntoa, joiden aiheina olivat kiinniotto ja säilöissäpito, poliisin virkapuku, häätäkeskustoiminnan yhteistyöviranomaisten toiminta ja poliisilaitosten aukioloajat. Valtioneuvoston oikeuskanslerille poliisiosasto antoi lausunnon Poliisihallituksen menettelystä asealan elinkeinolupa-asiassa ja poliisin menettelystä toimittajan akkreditointikortin haltuunottamisessa. Hallinto- ja kehittämisosasto laati oikeuskanslerinvirastolle lausunnon asiassa,

joka koski hallituksen esityksen suomen ja ruotsin kielisten tekstien eroavaisuuksia ja käännöksen laatuun liittyviä puutteita.

4 Henkilötietojen käsittelyn valvonta vuonna 2021

Sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeen 13.3 kohdan mukaisesti laillisuusvalvontakertomus hallinnonalan virastoissa sisältää soveltuvin osin henkilötietojen käsittelyn valvonnasta kertomusvuoden aikana suoritettujen lokitarkastukset, niiden tulokset ja tarkastusten johdosta vaaditut ja suoritettujen toimenpiteet sekä muut henkilötietojen käsittelyn valvontaan liittyvät toimenpiteet tilastoituna viranomaisen toimintaa tarkoituksenmukaisesti kuvaavalla tavalla ja sisältäen myös organisaation tietosuojavastaavan valvontatoimet.

Maahanmuuttovirastossa tietosuojatyötä koordinoi, ohjaa ja valvoo oikeus- ja maatietoyksikön tietosuoja- ja tiedonhallintatuki -tulosalue, joka aloitti toimintansa 15.10.2021. Tietosuojavastaavan tehtäviä hoitaa tulosalueen oikeuspäällikkö. Tulosalue vastaa ennakoivan laillisuusvalvonnan osana myös viraston sisäisestä tietosuojakoulutuksesta ja -ohjeistuksesta. Maahanmuuttovirastossa dokumentoitiin vuonna 2021 henkilötietojen tietoturvaloukkauksia 211 kappaletta, joista noin 75 % ilmoitettiin edelleen Tietosuojavaltuutetun toimistolle. Ehdotuksia lokitarkastuksen tekemiseksi tehtiin vuonna 2021 33 kappaletta, joista valmistui vuoden 2021 loppuun mennessä neljä. Näistä kolme oli muun viranomaisen pyyntöjä eikä Maahanmuuttovirastolla ei ole tietoa niiden jatkotoimista. Yhdessä viraston sisäisessä tapauksessa päädyttiin tarkastuksen tulosten vuoksi jatkotoimiin.

Pelastusopistolla kirjattiin vuonna 2021 11 henkilötietojen tietoturvaloukkausilmoitusta, jotka kaikki olivat sellaisia, että niistä ei aiheutunut riskiä luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille. Pelastusopistolla on vuonna 2021 toteutettu useita valvonta- ja kehittämistoimia: opiston tietoturva- ja tietosuojapolitiikka on päivitetty, tietosuojan ja tietoturvan hallintaan on laadittu vuosikello, tietosuojariskien arviointiin ja vaikutustenarviointiin on laadittu ohje ja lomakkeet, henkilöllisyyden todistamiseen liittyvään prosessiin on laadittu ohje, on otettu käyttöön oppilaitosverkon turvaposti, tietosuojatietoisuutta on lisätty perehdytyksessä ja on tarkasteltu pelastustoimen toimenpiderekisterin (Pronto) henkilötietojen käsittelyä osana palontutkintaselosteen uudistamishanketta.

Suojelupoliisissa on nimitetty erikseen turvallisuusselvityslain 48 §:n mukaisen turvallisuusselvitysrekisterin tietosuojavastaava. Vuoden 2021 aikana suojelupoliisi vastasi lukuisiin yksittäisten henkilöiden tekemiin rikosasioiden tietosuojalain mukaisiin tarkastuspyyntöihin ja turvallisuusselvityslain mukaisiin tiedonsaantioikeuden käyttöpyyntöihin. Suojelupoliisin laadunvalvonta valvoo päivätönsä toiminnallisen tietojärjestelmän henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi virastossa toteutettiin lokitarkastuksia järjestelmään koskien epäiltyjä tietoturva- ja turvallisuuspoikkeamia. Tietosuojavaltuutettu suoritti myös vuoden 2021 aikana tarkastuksen suojelupoliisiin koskien 12 yksittäistä rikosasioiden tietosuojalain 29 §:n mukaista tarkastuspyyntöä sekä tarkastuksen koskien rikosasioiden tietosuojalain 36 §:n mukaista velvollisuutta ilmoittaa tietoturvaloukkauksesta rekisterinpitäjälle. Tarkastuksissa ei todettu huomautettavaa suojelupoliisin rekisterinpidosta taikka henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta.

Kriisinhallintakeskuksen käytössä ovat valtion yhteiset henkilötietojärjestelmät ja siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita ja koulutuksiin osallistuvia henkilöitä koskeva tieto on tallennettu Sympa-henkilötietojärjestelmään.

Hätäkeskuslaitoksessa on toteutettu koko henkilöstön käyttöoikeuksien ajantasaisuuden valvonta vuoden 2021 tavoite- ja kehityskeskustelujen yhteydessä. Tietosuojavastaava ja rekisterinpidon lakimies ovat katselmoineet käyttöoikeuksien tarkastuspyyntökirjat keväällä 2021. Rekisterinpito on suorittanut Hätäkeskusjärjestelmän valvontasuunnitelman mukaisen ERICA:n käyttöoikeuksien valvonnan kesäkuussa 2021. Hätäkeskusjärjestelmään on syksyllä 2021 toteutettu käytön valvonta kohdistettuna yhteen valtakunnallista huomiota saaneeseen tapahtumaan, Koskelan teinisurmaan liittyen. Tapahtumasta tarkastettiin lokitiedot erityisesti henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuuden näkökulmasta. Valvontaraportin mukaan Koskelan teinisurmaan liittyvään tehtävään ei liittynyt virkatehtäviin kuulumatonta tai muutoin asiatonta käsittelyä.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonta on suorittanut vuonna 2021 yhden oma-aloitteisen lokitarkastuksen ja muissa poliisiyksiköissä lokitarkastuksia suoritettiin vuoden 2021 aikana

yhteensä 27 kappaletta. Poliisihallituksen laillisuusvalvontakertomuksessa ei käsitellä tarkemmin muita henkilötietojen valvontatoimia tai tietosuojavastaavan toimenpiteitä.

Rajavartiolaitos raportoi laillisuusvalvontakertomuksessaan lokivalvonnasta ja käyttöoikeustarkastuksista sekä tietosuojavastaavan valvontatoimista. Rekisterinkäytön laillisuusvalvontaa tehtiin Rajavartiolaitoksen Ulkonet-kyselyjärjestelmään 17 kertaa. Lisäksi tehtiin 17 lokitarkastuspyyntöä Rajavartiolaitoksen virkamiehistä poliisiasiain tietojärjestelmään ja muihin järjestelmiin. Tehtyjen havaintojen perusteella yksi virkamies sai sotilaskurinpitomenettelyssä muistutuksen lievästä palvelusrikoksesta. Lisäksi poliisille siirrettiin tutkittavaksi viittä virkamiestä koskevat rikosepäilyt tietosuojarikoksesta, virkasalaisuuden rikkomisesta ja palvelusrikoksesta ja näiden osalta syyttäjä teki syyttämättäjäättämispäätöksen.

Rajavartiolaitoksen tiedonhallinnasta annettiin vuonna 2021 uusi pysyväismääräys, jonka mukaan tietosuojavastaavan tehtävä on sijoitettu Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudelliselle osastolle. Rajavartiolaitoksen tietosuojavastaava vaihtui vuonna 2021. Tehtävää hoidettiin osa vuodesta sijaisjärjestelyin ja uusi tietosuojavastaava nimitettiin tehtävänsä joulukuussa. Laillisuusvalvontakertomuksessa raportoidaan informatiivisesti tietosuojavastaavan kohdentamasta valvonnasta ja kuinka hän on osallistunut kehittämiseen ja kuinka hänet on otettu mukaan tietosuojaa koskevien asioiden käsittelyyn. Rajavartiolaitoksen esikunnalla on myös suunnitelmia kehittämistyöstä, joka liittyy apulaistietosuojavaltuutetun vuonna 2020 Rajavartiolaitoksessa tekemään tarkastukseen.

Sisäministeriön sisäinen tarkastus toteutti vuonna 2021 seurantatarkastuksen 4.11.2019 valmistuneeseen tarkastukseen tietosuojalainsäädännön vaatimusten toteuttamisesta sisäministeriön hallinnonalalla. Seurantatarkastuksen perusteella tarvittavat toimenpiteet on suurelta osin toteutettu. Toimenpiteiden toteutus oli osin kesken tietosuojaselosteiden löydettävyyden, tietosuojajohtajien ja -koulutuksen sekä tietosuojavaikutusten arvioinnin saralla.

Sisäministeriön tietosuojavastaava ja hänen sijaisensa sijoittuvat hallinto- ja kehittämisosastolle tietohallintoyksikköön ja oikeudellisen tuen yksikköön. 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. Sisäministeriön hallinnonalan tietosuojan yhteistyöryhmä puolestaan edistää tietosuojasuojaan liittyvää osaamista, tiedonkulkua ja parhaita käytäntöjä sekä ylläpitää tilannetietoa ministeriössä ja omalla hallinnonalalla. Työryhmän puheenjohtajana toimii hallinto- ja kehittämisosaston osastopäällikkö ja tietosuojavastaava valmistelee työryhmän kokouksissa käsiteltävät asiat.

Vuotta 2021 koskenut hallinnonalan tietosuojan tason itsearvioinnin valmistuminen siirtyi vuoden 2022 jälkipuoliskolle johtuen henkilövaihdoksista virastoissa ja Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan sekä sen aiheuttamasta virastojen asiantuntijaresurssien työpaineesta.

5 Vuoden 2021 raportoinnin erityiset teemat

Sisäministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset vastasivat vuoden 2021 raportoinnin erityisiin teemoihin liittyviin kysymyksiin (jäljempänä kohdat 5.1 – 5.3) vaihtelevasti ja tähän oli lähinnä raportointikäytäntöihin liittyviä syitä. Esimerkiksi Poliisihallituksen ei ollut mahdollista vastata kattavasti kysymyksiin, koska tietopyyntö poliisiyksiköihin oli lähetetty ennen sisäministeriön toimenpidepyyntöä tämän laillisuusvalvontakertomuksen laatimiseksi. Maahanmuuttovirasto puolestaan oli laatinut koko laillisuusvalvontakertomuksen näitä teemoja läpileikkaavasti käsitellen. Erityisiin teemoihin liittyvien kysymysten taustalla on sisäministeriön hallinnonalan strategia ja tavoitteena oli saada lukumäärätietoja laillisuusvalvonta-asioista nimenomaan näiden teemojen osalta.

Kriisinhallintakeskuksella ei ole vuonna 2021 ollut lainkaan kanteluita käsittelyssä. Suojelupoliisilla oli käsittelyssä yksi kanteluasia, joka ei liittynyt näihin erityisiin teemoihin.

5.1 Asiakaspalvelu ja tietopyyntöihin vastaaminen

Poliisihallinnossa käytössä oleva asianhallintajärjestelmä ei mahdollista kanteluiden teemojen kirjausta, joten luotettavaa tilastotietoa näiden asiakaspalvelu- tai tietopyyntöasioiden aiheuttamien kanteluiden määristä ei ole saatavilla. Pyytäessään poliisiyksiköiltä lukumäärätietoja kanteluista Poliisihallitus pyytää yksiköitä erottelemaan aihekategoriat: esitutkinta, poliisitutkinta, pakkokeinot, lupahallinto, rasismi/syrjintä, valvonta ja hälytystoiminta, käytös, virka-apu, virkasuhteeseen liittyvät, hallinnollinen toiminta ja muut asiat. Poliisihallituksen mukaan asiakaspalvelu ja tietopyynnöt liittyvät ennen muuta kategoriaan hallinnollinen toiminta, jota aihepiiriä koskevia kanteluita on raportoitu vastaanotetuksi poliisiyksiköissä 11 kappaletta vuonna 2021.

Poliisihallitus oli tarkastanut rahankeräyslupien käsittelyä ja totesi havaintonaan, että asiakaspalvelu ja neuvonta ovat hyvällä tasolla, mutta työllistävät paljon poliisilaitosten lupapalveluja. Myös asiakirjapyyntöihin liittyvät tehtävät ovat työllistäneet oikeusyksiköitä aikaisempaa enemmän.

Pelastusopistolla ei ole toimenpidepyynnössä tarkoitettua asiakaspalvelua ja tietopyynnöt eivät ole vuonna 2021 olleet laillisuusvalvonnassa esillä. Itä-Suomen hallinto-oikeus on hylännyt vuonna 2020 tehdyn valituksen Pelastusopiston päätöksestä tietopyyntöön.

Hätäkeskuslaitoksella ei itsellään ole vuonna 2021 ollut käsittelyssä tietopyyntöjä koskevia kanteluita. Sen sijaan eduskunnan oikeusasiamiehelle on keväällä 2021 tehty kantelu tietopyynnön käsittelystä. Hätäkeskuslaitoksen antaman alustavan selvityksen jälkeen oikeusasiamies on kuitenkin todennut, että asia ei antanut aihetta toimenpiteisiin. Kantelu koski tietopyyntöä, jonka Hätäkeskuslaitos oli siirtänyt toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi ja josta Hätäkeskuslaitos oli lähettänyt tietopyynnön tekijälle tiedoksi asian siirtoa koskeneen kirjallisen päätöksen.

Asiakaspalvelutilanteita Hätäkeskuslaitoksessa leimaa piirre, että asiakas kohdataan vain puhelimen tai sähköpostin välityksellä. Hätäkeskuspäivystäjän käytös hätäpuhelun käsittelyssä on yksi keskeinen vuosittain toistuva kantelun aihe, jossa kyse on eräänlaisesta asiakaspalvelutilanteesta.

Maahanmuuttovirastossa ei vuonna 2021 käsitelty tietopyyntöjä koskevia kanteluita. Asiakaspalvelua ja neuvontaa koskevia kanteluja ja ratkaisuja sen sijaan oli useita. Monissa tapauksissa arvostelu kohdistui käsittelyajan lisäksi neuvontaan tai asiakaspalveluun. Maahanmuuttovirastolle kanneltiin muun muassa palvelupisteen virkailijan käytöksestä, kiintiövalintamenettelystä, tiedoksiannon kestosta ja puhelinpalvelusta, maksupalautuksen kestosta ja neuvonnasta, puhelinpalvelun hinnasta ja vääristä neuvoista.

Rajavartiolaitoksen asianhallintajärjestelmään tehdyn haun perusteella vuonna 2021 tehtiin 35 tietopyyntöä. Tietopyynnöt työllistävät virkamiehiä vaihtelevasti asian laadusta ja pyydetyn tiedon määrästä riippuen.

Sisäministeriössä tietopyyntöihin vastaamista käsiteltiin syksyllä 2021, kun hallinto- ja kehittämisosasto järjesti koko henkilöstölle koulutuksen julkisuus- ja salassapitosäännösten soveltamisesta. Koulutus aloitettiin aamupäivän mittaisena avaustilaisuutena lokakuussa, jonka jälkeen järjestettiin kolme lyhyempää tietoiskutyypistä tilaisuutta eri teemoista ja käytännön kysymyksistä. Sisäministeriön eri osastoilta ja yksilöistä vastattiin vuonna 2021 yhteensä noin kahteensataan erilaiseen tietopyyntöön.

5.2 Valvontaviranomaisten antamat langettavat päätökset

Tässä kohdassa käydään lyhyesti läpi valvontaviranomaisten antamia langettavia päätöksiä. Langettavalla päätöksellä tarkoitetaan ylimpien laillisuusvalvojen sisäministeriötä tai hallinnonalan virastoa koskevaa ratkaisua, jossa tutkittavana ja selvittävänä ollut asia on antanut aihetta laillisuusvalvojen toimenpiteisiin, joita ovat voineet olla huomautus, huomion kiinnittäminen tai käsityksen ilmaiseminen lainmukaisesta toimintatavasta.

Sisäministeriölle antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri piti ongelmallisena Maahanmuuttoviraston käytäntöä ilmoittaa poliisille asiakaspalvelussaan asioivan etsintäkuulutetun hakijan paikalla olemisesta ja totesi, että ilmoitusmenettelyyn liittyy selvästi selkeyttämisen ja sääntelyn tarvetta. Maahanmuuttovirasto lopetti ratkaisun seurauksena aiemman käytäntönsä.

Apulaisoikeuskansleri on antanut ratkaisuna kanteluun 1.6.2021 päätöksen, joka koskee esteellisyyttä sisäministeriön suojelupoliisiin kohdistamassa laillisuusvalvonnassa. Kantelu kohdistui vuosien 2017 - 2019 aikana toteutettuihin menettelyihin ja sisäministeriön poliisiosaston silloisiin virkamiehiin. Päätöksessä ei kohdistettu moitteita virkamiehiin vaan apulaisoikeuskanslerin mukaan ministeriön olisi tullut arvioida heidän asemaansa esteellisyyttäköhdistä. Apulaisoikeuskanslerin päätös lähetettiin myös virkamieslainsäädännön valmistelusta vastaavalle valtiovarainministeriölle, jota pyydettiin ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa. Apulaisoikeuskanslerin päätös on otettu huomioon valtiovarainministeriön uudessa 30.5.2022 voimaantulleessa ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista.

Sekä eduskunnan oikeusasiamies että apulaisoikeusoikeuskansleri antoivat vuonna 2021 Maahanmuuttovirastolle useampia ohjaavia kannanottoja ja huomautuksia pidentyneistä käsittelyajoista. Eduskunnan oikeusasiamies antoi ohjaavan kannanoton tapauksessa, jossa henkilö oli palvelupisteellä sekoitettu toiseen henkilöön, jolla oli voimassa oleva maahantulokielto. Poliisi nouti henkilön. Virhe oli johtanut henkilön perustuslaissa turvatus vapauden loukkaukseen ja oikeusasiamies totesi virheen tahattomana huolimattomuusvirheenäkin olevan vakava ja eduskunnan oikeusasiamies antoi hyvitysesityksen Valtiokonttorille. Valtiokonttori maksoi hyvityskorvauksen perusoikeuksien loukkauksen johdosta.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ei vuonna 2021 käsitellyt Rajavartiolaitoksen toimintaa koskevia kanteluita. Eduskunnan oikeusasiamies antoi ratkaisunsa 12 Rajavartiolaitosta koskevassa asiassa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnitti Rajavartiolaitoksen huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen kahdessa kanteluasiassa. Hallinnolliseen ohjaukseen antoi aihetta kanteluasia, joka koski matkustusrajotusten sisältöä koskevaa neuvontaa. Ratkaisun mukaan kantelija oli neuvonnan yhteydessä saanut ristiriitaista ja virheellistä tietoa. Kyse oli inhimillisistä virheistä ja vääristä oletamista ja osittain virhe oli myös kertaantunut. Toinen hallinnolliseen ohjaukseen johtanut ratkaisu koski kantelijan pysäyttämistä ylinopeuden vuoksi. Kyse oli rajanylityspaikan ulkopuolisesta tiealueesta ja kantelija kyseenalaisti rajavartiomiesten toimivaltuuden puuttua ylinopeuteen. Eduskunnan oikeusasiamies otti huomioon tapauksen tulkinnanvaraisuuden, mutta ilmaisi kuitenkin käsityksensä, että tapauksen olosuhteissa olisi ollut perusteltua ja mahdollista tehdä poliisille ilmoitus tilanteesta jo ennen ajoneuvon pysäyttämistä.

Eräässä Rajavartiolaitosta koskevassa kanteluasiassa apulaisoikeusasiamies katsoi, että yleistä ja ehdotonta edellytystä voimassa olevan passin tai henkilökortin hankkimiselle tai poliisin tekemälle henkilön tunnistamiselle työssä tarvittavan asiointikortin saamiseksi ei ollut voitu työnantajana toimivan viranomaisen toimesta osoittaa. Apulaisoikeusoikeusasiamies saattoi päätöksensä tiedoksi ja huomioon otettavaksi Pääesikunnalle ja Rajavartiolaitokselle ja katsoi, ettei asia antanut aihetta enempään toimenpiteisiin.

Opiskeluoikeuden päättämistä ja kurinpitorangaistusta koskevassa kanteluasiassa eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt Pelastusopiston huomiota valitusosoituksen toimittamiseen päätöksen liitteenä sekä asian käsittelyyn kuluneeseen aikaan.

Oikeusasiamies on toukokuussa 2021 antanut ratkaisun Hätäkeskuslaitosta koskevassa kanteluasiassa, jossa apulaisoikeusasiamies on saattanut tietoon käsityksensä Hätäkeskuslaitoksen virkamiehen virheellisestä menettelystä, kun tietopyyntöön vastaaminen oli viivästynyt kohtuuttomasti.

Ylimmät laillisuusvalvojat käsittelevät vuosittain suuren määrän poliisia koskevia laillisuusvalvonta-asioita, vuonna 2021 oikeuskanslerinvirasto käsiteli 309 ja eduskunnan oikeusasiamies 922 poliisia koskevaa asiaa. Oikeusasiamiehen toimenpiteisiin ko. asioista johti 131 kappaletta. Oikeuskansleri ei julkaise viranomaiskohtaista toimenpideratkaisujen lukumäärää. Poliisihallitus toteaa laillisuusvalvontakertomuksessaan, että suuresta lukumäärästä ja asianhallintajärjestelmän toiminnallisista ominaisuuksista johtuen poliisi ei itse seuraa tai tilastoi sille annettujen langettavien ratkaisujen lukumäärää.

5.3 Haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä ja yhdenvertaisuus- tai tasa-arvokysymyksiä koskevat kantelut

Poliisihallitus viittaa toimintakertomuksessaan tämän kysymyksen osalta siihen, mitä kerrotaan jo edellä kohdassa 5.1 kanteluista raportoitavien kategorioiden osalta. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tekemät kantelut eivät ole erikseen seurannan kohteena eikä luotettavaa tilastotietoa näiden asioiden lukumäärän osalta ole saatavilla. Rasismia tai syrjintää koskevia kanteluita ei raportoitu vastaanotetuiksi poliisiyksiköissä vuonna 2021.

Poliisihallitus nostaa kuitenkin esille kaksi huomiota herättänyttä tapausta: Helsingin poliisilaitosta koskeva romaniväestön syrjintää koskenut niin sanottu Kuri1-tapaus ja oikeuskanslerinviraston oma-aloitteeseen laillisuusvalvontaselvittelyyn ottama ihmiskaupparikosten tutkinnan puutteita koskeva tapaus.

Pelastusopisto raportoi virkamiesoikeudellisten asioiden yhteydessä, että Itä-Suomen hallinto-oikeus oli kumonnut Pelastusopiston vuonna 2020 virkamiehelleen antaman varoituksen. Virkamies väitti varoituserusteen olleen hänen syrjintäänsä ammatillisen toiminnan ja seksuaalisen suuntautumisen vuoksi, mutta hallinto-oikeus ei ottanut tähän ratkaisussaan kantaa. Pelastusopisto on vuonna 2021 irtisanonut virkamiehen muun muassa epäasiallisen käyttäytymisen vuoksi. Virkamies on valittanut irtisanomisesta ja väittää erusteen olleen hänen syrjintäänsä ammatillisen toiminnan ja seksuaalisen suuntautumisen vuoksi.

Hätäkeskuslaitoksessa ei ole tiedossa kanteluita, jotka olisivat koskeneet haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, yhdenvertaisuutta tai tasa-arvokysymyksiä. Vuonna 2021 Hätäkeskuslaitoksessa tuli vireille kantelu, jossa pyydettiin kannanottoa siihen, miten Suomenlinnassa asuvalle asukkaalle turvataan yhdenvertaiset terveyspalvelut hätätilanteessa. Kantelija ohjattiin kääntymään asiassa toimivaltaisten viranomaisten puoleen.

Maahanmuuttovirasto on käsitellyt toimenpitepyynnön mukaisia erityisiä teemoja kattavasti kertomuksessaan. Oleskelulupien ja kansalaisuusasioiden yhteydessä kerrotaan erikseen alaikäisiä ja ihmiskaupan uhreja koskevista toimenpiteistä. Turvapaikka-asioiden osalta kertomuksessa todetaan, että haavoittuvuuteen liittyvät puhuttelut ovat olleet haastavia, etenkin hakijoiden mielenterveyden häiriöt tekevät puhutteluista raskaita. Hakijoiden mielenterveyden ongelmat ovat vaikeuttaneet heidän turvapaikkaperusteidensa selvittämistä ja uskottavuusarvioin tekemistä. Maahanmuuttovirastossa ylitarkastajille annetaan Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EUAA, European Union Agency for Asylum) haavoittuvien ryhmien puhuttelukoulutus, missä he tutustuvat haavoittuvuuden määritelmään, haavoittuvuuden eri muotoihin ja tunnistamiseen sekä haavoittuvuuden huomioonottamiseen turvapaikkaprosessissa, etenkin puhutteluissa. Haavoittuvien ryhmien puhuttelukoulutuksen jälkeen ylitarkastajat saavat EUAA:n sukupuoli, sukupuoli-identiteetti ja seksuaalinen suuntautuminen -koulutuksen.

Turvapaikkayksikön laillisuus- ja laadunvalvontatoimia alaikäisasiossa ohjasi vuoden 2021 aikana erityisesti YK:n lapsen oikeuksien komitean 4.2.2021 antama ratkaisu, jossa komitea katsoi, että Suomi oli rikkonut lapsen oikeuksien sopimusta, kun se ei ollut ottanut lapsen etua ja suojelun tarvetta riittävällä tavalla huomioon, eikä myöskään kuullut lasta.

Suurin osa turvapaikkayksikössä ratkaistuista seksuaali- tai sukupuolivähemmistöön kuulumiseen turvapaikkaperusteenaan vetoavien turvapaikka-asioista (HLBTI-asiat¹), koski vuosina 2015-2016 maahan tulleita hakijoita, jotka ovat joko hakeneet turvapaikkaa useita kertoja tai vedonneet valitusvaiheessa uusiin perusteisiin. Vuoden aikana HLBTI-asiainaisia turvapaikka-asioita on ollut jatkuvasti yli 200 asiaa hallinto-oikeuksien käsittelyssä, mikä osoittaa aiheen ajankohtaisuuden.

Turvapaikkayksikön käsittelyssä on vuonna 2021 ollut myös paljon hakemuksia, joiden perusteena on sukupuolittunut väkivalta (GBV, gender-based violence). Ihmiskauppariitteisissä asioissa tehtiin 228 päätöstä, mikä on lähes kaksinkertainen määrä vuoteen 2020 verrattuna.

¹ HLBTI on seksuaali- ja sukupuolivähemmistöistä käytetty kirjainlyhenne.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä on vuonna 2017 perustettu GBV-asiantuntijan vastuualue osaksi ihmiskauppa-asiantuntijan tehtävää.

Ulkomaalaislain 52 §:n soveltaminen (Oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä) sekä ihmiskauppapäätökset ja -prosessit ovat olleet vuonna 2021 myös teemavalvonnan kohteena Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikössä sekä turvapaikkayksikössä.

Maahanmuuttovirasto myös käsitteli muutamia syrjintää koskevia asioita, jotka liittyivät rekrytointiin ja kansalaisuushakemuksiin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta antoi vuoden 2021 aikana yhden Maahanmuuttovirastoa koskeneen ratkaisun, jonka mukaan virasto ei ollut rikkonut syrjinnän tai vastatoimien kieltoa. Vuonna 2021 Maahanmuuttovirastossa tuli vireille useita Pakistanin kansalaisten kanteluita, joissa katsottiin, että Maahanmuuttovirasto käsittelee pakistaniilaisten kansalaisuushakemuksia muita kauemmin ja siten syrjii heitä. Lisäksi Maahanmuuttovirasto antoi selvityksen oikeuskanslerinvirastolle viraston rekrytointimenettelyä koskevassa kanteluasiassa. Kantelijan näkemys oli, että häntä oli syrjitty nimittämisessä.

Rajavartiolaitoksessa seurattiin vuonna 2021 hallintokanteluissa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymysten osalta syrjintää koskevia väitteitä. Syrjintäväite esiintyi 13:ssa Rajavartiolaitoksella käsitellyssä kanteluasiassa. Kanteluissa syrjintää väitettiin tapahtuneen seksuaalisen suuntautumisen, terveydentilan, sukupuolen, kansalaisuuden sekä etnisyyden perusteella.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi vuonna 2021 Rajavartiolaitoksen esikuntaa toimittamaan lausunnon ja selvityksen epäiltyä etnistä profilointia koskevassa kanteluasiassa. Rajavartiolaitoksen esikunta otti oma-aloitteisena laillisuusvalvonta-asiana yleisellä tasolla selvittäväkseen toisen tapauksen, joka tuli tietoon yhdenvertaisuusvaltuutetulta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu luopui asian käsittelystä, koska niiden tietojen perusteella, joita kantelija oli halukas antamaan, tapahtumaa, kantelijaa tai asiassa toimenpiteitä suorittaneita virkamiehiä ei voitu yksilöidä.

6 Havainnot ja johtopäätöksiä vuoden 2021 laillisuusvalvonnasta

Sisäministeriön ja hallinnonalan virastojen ja laitosten laillisuusvalvonnan asiantuntijat ja yhteyshenkilöt kokoontuivat vuonna 2021 laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmässä 1-2 kuukauden välein ja etäyhteyksin. Hallinto- ja kehittämisosaston oikeudellinen tuki -yksikkö vastaa työryhmässä käsiteltävistä asioista ja osallistuminen työryhmän kokouksiin oli aktiivista. Ajankohtaisten asioiden lisäksi kokouksissa keskusteltiin laajemmin esimerkiksi laillisuusvalvontatarkastusten kohteiden valinnasta ja tarkastusten käytännön toteutuksesta. Tarkastuskäynnit vaativat eri vaiheissa useilta henkilöiltä työpanosta ja ajankäytöllisesti etätarkastukset ovat olleet tehokkaita. On kuitenkin hyvä ja merkityksellistä, että laillisuusvalvonnasta vastaavat virkamiehet ajoittain tapaavat myös kasvokkain. Vuoden 2021 havaintojen perusteella voidaan edelleen todeta, että tarkastustoiminta on säilyttänyt asemansa keskeisenä laillisuusvalvonnan muotona.

Sisäministeriön kansliapäällikkö osallistui laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän kokoukseen huhtikuussa 2021 ja tutustui työryhmän työhön ja jäseniin. Sisäministeriön hallinnonalalla laillisuusvalvonnan taso on kansliapäällikön mukaan korkealla, mutta koronatilanne on selvästi nostanut kriittisyyttä viranomaisia kohtaan. Laillisuusvalvonnalla on erityisen suuri merkitys viranomaisiin kohdistuvan luottamuksen kannalta. Sisäministeriön arvot sopivat hyvin pohjaksi myös laillisuusvalvonnalle ja kansliapäällikkö painotti työryhmälle avoimuutta ja muistutti julkisuusmyönteisyydestä.

Sisäministeriössä jatkettiin vuonna 2021 ministeriön oman sisäisen eettisen kanavan valmistelua sisäisen tarkastuksen yksikön johdolla. Koska kansallisen ilmoittajansuojelu -lainsäädännön valmistelu oli vuoden vaihteessa vielä kesken, sisäministeriössä päätettiin siirtää myös oman eettisen kanavan käyttöönotto odottamaan kansallisen lainsäädännön valmistumista.² Eettisen

² OM028:00/2018 SÄÄDÖSVALMISTELU Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

kanavan valmisteluvastuu siirtyi joulukuussa 2021 ministeriön hallinto- ja kehittämisosastolle. Hallinnonalan virastoista Maahanmuuttovirasto ja Suojelupoliisi ottivat vuoden 2021 aikana käyttöön oman sisäisen eettisen kanavan. Poliisihallinnossa kanava on ollut valtakunnallisesti käytössä kaikissa poliisiyksiköissä jo vuodesta 2019. Häätäkeskuslaitoksessa eettisen kanavan perustamista valmistelevalle työryhmän työn jatkuminen odottaa lainsäädännössä tapahtuvaa edistymistä ja teknisen ratkaisun valmistumista.

kanavan valmisteluvastuu siirtyi joulukuussa 2021 ministeriön hallinto- ja kehittämisosastolle. Hallinnonalan virastoista Maahanmuuttovirasto ja Suojelupoliisi ottivat vuoden 2021 aikana käyttöön oman sisäisen eettisen kanavan. Poliisihallinnossa kanava on ollut valtakunnallisesti käytössä kaikissa poliisiyksiköissä jo vuodesta 2019. Häätäkeskuslaitoksessa eettisen kanavan perustamista valmistelevalle työryhmän työn jatkuminen odottaa lainsäädännössä tapahtuvaa edistymistä ja teknisen ratkaisun valmistumista.

Mahdollisuudet ja tavat raportoida lukumäärätietoja vuosittaisista laillisuusvalvonta-asioista vaihtelevat hallinnonalan virastoissa. Tämä kävi ilmi, kun sisäministeriö pyysi kertomaan ylimmiltä laillisuusvalvojilta tai muilta valvontaviranomaisilta saadut niin sanotut langettavat päätökset. Samoin tietoja vuonna 2021 vireille tulleista haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevista kanteluista tai perusteeltaan yhdenvertaisuus- tai tasa-arvokysymyksiä koskevista kanteluista ei välttämättä ollut järjestelmistä saatavissa. Käytännössä tilastointia aiheyhmittäin hoidetaan pääosin manuaalisesti ja virastot hoitavat tätä eri tavoin. Laillisuusvalvonta-asiat eivät kuitenkaan ole virastojen ydintehtäviä, eivätkä suoraan rinnastu virastoissa muutoin vireille tai käsittelyyn tuleviin asioihin. Järjestelmäominaisuuksia ei ole yrityksistä huolimatta vuosien mittaan pystytty kehittämään palvelemaan laillisuusvalvonnan raportointia. Tästä huolimatta virastojen raportit ovat hyvin informatiivisia ja virastot ovat havainnollistaneet hyvin laillisuusvalvonta-asioiden luonnetta ja sisältöä lukumäärätietojen lisäksi erilaisilla tapauskuvauksilla. Laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta voidaan myös pyrkiä selvittämään niin, että jotkin keskeiset tarkastusteemat ovat seurannassa kaksi tai jopa useamman vuoden. Tarkastusteemojen toistuvuudella on mahdollisuus seurata sitä, onko aikaisemmassa tarkastuksessa mahdollisesti havaittujen epäkohtien suhteen tapahtunut muutosta parempaan.

Myös laillisuusvalvontatarkastusten aiheet ja tarkastusraportit antavat yleiskuvaa tilanteesta. Yleisesti ottaen kansalaiskirjeiden ja tietopyyntöjen määrä on ollut kasvussa. Asiat, joiden joukosta laillisuusvalvonta-asiat tulevat sisäministeriön hallinnonalalla käsittelyyn, ovat hyvin moninaisia. Häätäkeskuslaitos vastaanotti vuonna 2021 yli 2,7 miljoonaa hätäilmoitusta ja laitoksella ratkaistiin 44 hallintokantelua. Rajavartiolaitoksen esikunta on aikaisempina vuosina tuonut esille sen, että rajanylitysten ja asiakaskontaktien määrään nähden kanteluita ei vuosi tasolla ole paljoa, kun määrä on joitakin kymmeniä vuosittain. Myös poliisilla kanteluiden määrät ovat vuosittain pysyneet melko samalla tasolla. Yksittäisillä kanteluratkaisuilla on yleisempää merkitystä ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut saattavat edellyttää esimerkiksi toimintatapojen korjaamista ja ohjeistuksen tarkistamista.

Rajavartiolaitoksen laillisuusvalvontakertomuksessa tehdään yhteenvetoa ja johtopäätöksiä laillisuusvalvonta-asioiden määrästä verrattuna erityisesti vuoteen 2020, joka oli monin tavoin poikkeuksellinen. Valtioneuvoston päätösten mukainen sisärajavälön palauttaminen ja rajaliikenteen rajoittaminen vaikuttivat Rajavartiolaitoksen toimintaan merkittävästi myös vuonna 2021. Kanteluasioiden määrä laski vuonna 2021 hieman edellisvuodesta ja ylimpien laillisuusvalvojien selvitys- ja lausuntopyyntöjä vähenivät noin kolmannekseen. Koronaviruspandemia sekä siihen liittyvät toimenpiteet näkyivät yhä vuoden 2021 kanteluaiheissa. Rajavartiolaitoksen toiminnasta ulkopuolisille aiheutuneista vahingoista tehtiin vahingonkorvausvaatimuksia hieman edeltävää vuotta vähemmän. Sen sijaan kansalaisten yhteydenottojen määrä kasvoi edelleen vuonna 2021. Yhteydenottojen määrän kasvuun vastaamiseksi vuonna 2020 perustettu viestinnän valtakunnallinen valmiusryhmä jatkoi toimintaansa vuonna 2021. Valmiusryhmä vastaa keskitetyt kansalaispalautteeseen ja valmiusryhmän toiminnalla varmistetaan hyvän hallinnon edellyttämän palvelu- ja neuvontaperiaatteen toteutuminen suuresta yhteydenottomäärästä huolimatta.

Lukumäärien kehityksen seuraamista paremmin laillisuusvalvonnan toimivuutta sisäministeriössä ja hallinnonalalla kuvaa hallinto- ja kehittämisosaston näkemyksen mukaan se, miten kattavasti vireille tulevat laillisuusvalvonta-asiat pystytään selvittämään ja kuinka hyvin yksittäisistä tapauksista osataan virastossa tai laitoksessa tehdä omaa toimintaa koskevia johtopäätöksiä. Poliisihallitus kuvaa tältä kannalta hyvin vuoden 2021 kertomuksessaan valvonnan vaikuttavuutta.

Poliisihallituksen mukaan laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden arviointi on haastavaa jo senkin takia, ettei mitään yksiselitteistä asiaa kuvaavaa mittaria ole käytettävissä. Poliisihallitus toteaaakin, että havainnot perustuvat laillisuusvalvonnan arvioihin. Tietoisuus poliisilaitosten oikeusyksiköiden roolista laillisuusvalvojina ja toisaalta myös poliisin työn laadun parantamisessa on henkilöstön keskuudessa edelleen parantunut. Oikeusyksiköiden tarkastustoiminnalla on myös selkeästi johdon tuki. Niin sanotun ennakkollisen laillisuusvalvonnan merkitys on oikeusyksiköiden toiminnassa korostunut. Henkilöstön yhteydenotot ovat esimerkiksi monessa poliisiyksikössä lisääntyneet, henkilöstö haluaa lainsäädännön tulkintatilanteissa varmistaa oikean toimintatavan ja esimiehet ovat nostaneet esiin havaitsemiaan ongelmakohtia. Laillisuusvalvontahavainnot ovat olleet yksi johtamisen välineistä. Poliisihallituksen mukaan laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta voidaan myös pyrkiä selvittämään niin, että jotkin keskeiset tarkastusteemat ovat seurannassa kaksi tai jopa useamman vuoden. Laillisuusvalvonta ja sitä koskeva sisäinen viestintä on myös koettu poliisihallinnossa osana toimintojen kehittämistä ja työsuoritusten laadun parantamista.

Lopuksi

Sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosastolla on tämän vuoden 2021 laillisuusvalvontakertomuksen valmistelun yhteydessä tehtyjen havaintojen pohjalta keskusteltu mahdollisesta hanke- tai kehittämistyöstä, jossa tarkoituksena olisi pilotoida laillisuusvalvontaa ja sen tietotarpeita ja kehittää entistä parempaa alustaa esimerkiksi kanteluasioiden koonnille. Tiedolla johtamisen kannalta myös laillisuusvalvontakysymyksissä ajantasainen ja luotettava tiedon koonti yhtäläisin menetelmin ovat avainasemassa. Nykyisellään tiedon koonnin hajanaisuus ja muut haasteet hallinnonalalla osaltaan vaikeuttavat havaintojen tekemistä ja esimerkiksi teemoittaista raportointia.

Osastopäällikkö

Jukka Aalto

Hallintolakimies

Tiina Mantere

Liitteet

Jakelu

Sisäministeri Krista Mikkonen
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