



Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontakertomus vuodelta 2023

Sisällys

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontakertomus vuodelta 2023	1
1 Yleistä kertomuksen laatimisesta.....	2
2 Ihmisoikeustapaukset kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä.....	2
3 Hallinnonalan virastojen ja laitosten omat laillisuusvalvontatoimet.....	2
3.1 Lukumäärätietoja vuoden 2023 laillisuusvalvonnasta	2
3.2 Hätäkeskuslaitos.....	3
3.3 Kriisinhallintakeskus.....	3
3.4 Maahanmuuttovirasto.....	4
3.5 Pelastusopisto.....	4
3.6 Poliisihallitus	4
3.7 Rajavartiolaitos	4
3.8 Suojelupoliisi	5
4 Sisäministeriön laillisuusvalvonta.....	5
4.1 Sisäministeriön osastot ja erilliset yksiköt.....	5
4.2 Ylimmille laillisuusvalvojille sisäministeriöstä annetut lausunnot ja kertomukset.....	6
4.3 Laillisuusvalvonnan työpaja tammikuussa 2023	7
4.4 Eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastus sisäministeriöön	7
4.5 ELO-hanke.....	8
5 Henkilötietojen käsittelyn valvonta	8
6 Eettiset kanavat ja ilmoittajansuojelulain mukaiset ilmoituskanavat	10
7 Havaintoja ja johtopäätöksiä vuoden 2023 laillisuusvalvonnasta	11

1 Yleistä kertomuksen laatimisesta

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohjeen (SMDno-2020-158) 13.2. kohdan mukaan ministeriön hallinto- ja kehittämisosasto laatii vuosittain sisäministeriön ja sen hallinnonalan kokoavan laillisuusvalvontakertomuksen, joka käsitellään kansliapäällikön johtoryhmässä ja julkaitaan ministeriön verkkosivuilla. Kertomus valmistellaan yhteistyössä laillisuusvalvonnan kehittämis-työryhmän (LAKE-työryhmä) kanssa.

Tämän vuoden 2023 kertomuksen laadinnassa kokeiltiin uudenlaista ja kevennettyä tapaa koota tiedot hallinnonalan virastoista ja laitoksista kertomusta varten webropol-lomaketta käyttäen. Aikaisemmin virastot ja laitokset ovat toimittaneet omat raporttinsa eri laajuisina asiakirjoina. Yhteisen webropol-lomakkeen käyttö keräsi kaikilta virastoilta tiedot samoihin kysymyksiin ja mahdollistaa paremmin laillisuusvalvontaa koskevien lukumäärätietojen raportoinnin tässä kertomuksessa.

Yhteisestä lomakkeesta huolimatta virastojen raportoinnissa on sekä määrällisiä että sisällöllisiä eroja ja joitakin lomakkeen kysymyksiä on tulkittu hieman eri tavoin. Voidaan sanoa, että lomaketta käytettiin tiedon keräämiseen ja tähän kertomukseen on otettu keskeisiä asioita kunkin viraston tai laitoksen toimittamista tiedoista.

Laillisuusvalvontakertomukset ja -raportit ovat julkisia asiakirjoja ja niihin on mahdollista tutustua tarkemmin lähettämällä asiakirjapyyntö asianomaisen viraston tai laitoksen kirjaamoon.

2 Ihmisoikeustapaukset kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä

Ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö koordinoi ministeriön toimialaa koskevia kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä vireillä olevia ihmisoikeusvalitusasioita yhdessä ulkoministeriön kanssa.

Sisäministeriön hallinnonalaan liittyviä YK:n sopimusvalvontaelimissä (ihmisoikeuskomitea, lapsen oikeuksien komitea ja kidutuksen vastainen komitea) vireillä olevia ihmisoikeusvalituksia oli vuoden 2023 lopussa yhteensä 42, joista 41 oli ulkomaalaisasioita (kielteiset turvapaikkapäätökset ja perheen yhdistämiset). Yksi valitus koski muuta asiaa (poliisin toiminta). Ihmisoikeusvalituksista 30 edellytti ministeriön toimenpiteitä vuonna 2023.

Vuonna 2023 oli vireillä yhteensä kuusi sisäministeriön toimialaa koskevaa EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisuasiasia, joista kolme edellytti ministeriön toimenpiteitä (kirjelmöinti).

Ministeriön toimialaa koskevia EU-rikkomusasioita (direktiivien viivästynyt tai puutteellinen täytäntöönpano) oli vuonna 2023 vireillä kolme asiaa, joista yksi edellytti toimenpiteitä vuonna 2023.

3 Hallinnonalan virastojen ja laitosten omat laillisuusvalvontatoimet

3.1 Lukumäärätietoja vuoden 2023 laillisuusvalvonnasta

Tämän kertomuksen liitteeseen on koottu virastojen ja laitosten pääosin webropol-lomakkeella ilmoittamat lukumäärätiedot vuonna 2023 vireille tulleista hallintokanteluista, omista aloitteista, ylimpien laillisuusvalvojien lausuntopyynnöistä, virkamiesoikeudellisista asioista, vahingonkorvauksista ja hyvityksistä, henkilötietojen käsittelyn valvonnasta ja kansalaispalautteesta. Jatkossa lukumäärien kehityksestä saadaan tällä tavalla keräämällä paremmin vertailukelpoisia tietoja.

Vuoden 2023 lukumääristä voidaan todeta seuraavaa:

Sekä suoraan virastoon saapuneita hallintokanteluista¹, että ylimpien laillisuusvalvojien niille tehtyjen kanteluiden johdosta lähettämiä lausunto- ja selvityspyyntöjä käsiteltiin vuonna 2023 määrällisesti eniten Poliisihallituksessa. Poliisihallinto on vakiintuneesti yksi eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin suurimpia asiaryhmiä. Kaikissa sisäministeriön hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa tuli vuonna 2023 vireille yli tuhat kantelua tai kanteluihin liittyvää lausunto- ja selvityspyyntöä.

Viranomaisen omasta aloitteesta laillisuusvalvonta-asioita otettiin vuonna 2023 hallinnonalalla käsitelyyn yhteensä 16 kappaletta, määrällisesti eniten Hätäkeskuslaitoksessa, yhteensä seitsemän kappaletta. Vaikka määrät ovat hallintokanteluihin nähden pieniä, voidaan omien aloitteiden käytöllä nähdä olevan selvästi merkitystä erityisesti julkisuudessa käsiteltävien tapausten yhteydessä. Omat aloitteet ovat yksi keino muodostaa ja hallinta laillisuusvalvonnan tilannekuvaa.

Virkamiesoikeudellisia asioita tuli vuonna 2023 vireille yhteensä 231 kappaletta ja niitä ratkaistiin yhteensä 221 kappaletta. Määrällisesti eniten virkamiesoikeudellisia asioita käsiteltiin poliisihallinnossa, yhteensä lähes 200 asiaa.

Vahingonkorvaus- ja hyvitysvaatimuksia esitettiin vuonna 2023 yhteensä lähemmäs 500 kappaletta, määrällisesti eniten Poliisihallitukselle, yhteensä 445 kappaletta. Rajavartiolaitokselle esitettiin yhteensä 31 vaatimusta ja Rajavartiolaitoksen laillisuusvalvontakertomuksessa on kerrottu näistä yksityiskohtaisemmin.

Sisäministeriöön ja hallinnonalan virastoihin tulee vuosittain säännönmukaisesti tuhansia kansalaiskirjeitä. Rajavartiolaitoksessa yhteydenottojen määrät nousivat kuitenkin koronapandemian aikana kymmeniin tuhansiin ja määrä on edelleen muihin virastoihin verrattuna korkea, yli 7000 kansalaiskirjetä vuonna 2023. Hätäkeskuslaitos, Poliisihallitus ja Maahanmuuttovirasto vastaanottivat kukin vuonna 2023 lähemmäs tuhat yhteydenottoa. Poliisihallituksen kirjaamosta saadun tiedon mukaan asianhallintajärjestelmään on vuonna 2023 kirjattu valtakunnallisesti koko poliisihallinnossa yhteensä 13679 asiakirjaa yhteensä 1337 asialle.

Eettisten kanavien kautta virastot vastaanottivat vuonna 2023 yhteensä 241 ilmoitusta ja näistä tarkemmin jäljempänä tämän kertomuksen kohdassa 6. Varsinaisia ilmoittajansuojelulain mukaisia ilmoituksia sisäministeriössä tai hallinnonalan virastoissa ei vuonna 2023 tullut vireille.

3.2 Hätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitos lähetti sisäministeriölle webropol-lomakkeen lisäksi myös 31.1.2024 päivätyn laillisuusvalvontakertomuksen (HAK-2024-9, 7 sivua).

Hätäkeskuslaitoksen uusi laillisuusvalvontaohje on ollut käytössä 1.1.2023 alkaen ja siihen liittyvää koulutusta on annettu hallinto henkilöstölle sekä keskuksien päälliköille kaksi kertaa tammi-helmikuussa 2023. Muutoinkin Hätäkeskuslaitoksessa laillisuusvalvonnan vastuuhenkilöt ovat kouluttaneet laitoksen henkilökuntaa monipuolisesti vuoden 2023 aikana.

Kertomuksessaan Hätäkeskuslaitos kiinnittää huomiota siihen, että kun eduskunnan oikeusasiamies on aikaisempina vuosina pyytänyt lausuntoa yhdestä kahteen kanteluasiaan, vuonna 2023 Hätäkeskuslaitos antoi oikeusasiamiehelle lausunnon yhteensä yhdeksään kanteluasiaan. Näin ollen annettavien lausuntojen määrä on kasvanut merkittävästi.

Sisäministeriö suoritti laillisuusvalvontatarkastuksen Hätäkeskuslaitokseen 7.12.2023. Eduskunnan oikeusasiamies suoritti 20.11.2023 tarkastuksen Hätäkeskuslaitokseen ja Keravan hätäkeskukseen 20.11.2023.

3.3 Kriisinhallintakeskus

¹ Hallintolain 53 a §:n (368/2024) mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Kriisihallintakeskuksella ei ollut vuonna 2023 käsittelyssä raportoitavia laillisuusvalvonta-asioita. Sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö teki helmikuussa 2024 vuoden 2023 laillisuusvalvontatarkastuksen Kriisinhallintakeskukseen ja tästä tarkemmin tämän kertomuksen kohdassa 4.1.

3.4 Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto on koonnut laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti raportoitavista asioista tiedot kattavasti webropol-lomakkeelle ja toimittanut liitteinä lisäksi lukumäärätietoja hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuksista vuonna 2023 ja seuraavat vuonna 2023 valmistuneet raportit: Lupa- ja kansalaisuusyksikön pistokoevalvontaraportti 2023, Laillisuusvalvonta vuonna 2022 perhesiteen perusteella haettuihin kielteisiin jatkolupapäätöksiin 23.2.2023, Laillisuusvalvonta: työperusteisten jatko-oleskelulupahakemusten käsittely: Lupa- ja kansalaisuusyksikkö 24.2.2023, Laillisuusvalvonta: opiskeluperusteisten jatko-oleskelulupahakemusten käsittely: Lupa- ja kansalaisuusyksikkö 27.2.2023, Laillisuusvalvonta teemaraportti Maahantulosäännösten kiertämisharkinta työntekijän ja perheenjäsenen oleskelulupaa koskevassa päätöksenteossa 9.11.2023 ja Laillisuusvalvonta, teemaraportti Kielteinen pysyvä, myönteinen jatko-oleskelulupa: turvapaikkayksikkö sekä lupa- ja kansalaisuusyksikkö 30.11.2023.

3.5 Pelastusopisto

Yhteenvetona vuoden 2023 laillisuusvalvontahavainnoista pelastusopisto viittaa sisäministeriön 30.11.2023 pitämään laillisuusvalvontatarkastukseen. Tarkastuksella käsiteltiin monipuolisesti erilaisia aiheita, kuten opiskelijoiden ja henkilöstön työturvallisuutta ja siihen liittyvää ohjeistusta, sisäisen tarkastuksen organisointia, täydennyskoulutuksiin hakeutuvien taustojen selvittämistä, opiskelijoiden PRONTO-tunnuksia, ilmoittajansuojelulain mukaisen sisäisen kanavan käyttöönottoa ja kokemuksia, tiedonhallintasuunnitelmaa ja tekijänoikeuksia koskevan ohjeen tilannetta. Tarkastuskertomus ei ollut valmistunut vielä laillisuusvalvonnan raportoinnin määräpäivään mennessä.

3.6 Poliisihallitus

Poliisihallituksen toimittamaan webropol-lomakkeeseen oli liitetty yksityiskohtaisempi esitys ”Laillisuusvalvonnan havainnot 2023”. Liitteessä kerrotaan vuoden 2023 painopistealueista, tarkastussuunnitelman toteutuksesta, tiivistetysti tarkastushavainnoista ja esitetään tarkastushavaintojen käsittely- ja raportointivastuut. Lisäksi Poliisihallitus oli toimittanut asiakirjana aikaisempaan tapaan Poliisihallituksen laillisuusvalvontakertomuksen (POL-2024-21189, 32 sivua).

Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan painopistealueina vuonna 2023 olivat poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan toteutus ja erityisesti päätökset virkamiesoikeudellisissa asioissa, salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käyttö ja valvonta (erityisesti käytön toteutus suunnitelmallisessa ja teknisessä tarkkailussa), seksuaali- ja lähisuhdeväkivaltarikokset (erityisesti tutkinta-ajat, tutkinnan päätökset ja uhrien oikeuksien toteutuminen) yksityisen turvallisuusalan luvat (lupapäätösten perustelut ja lupa-valvontaprosessi) ja sivutoimiluvat ja niissä päätösten perustelut.

Valtakunnan poliisihallinnon viranomaisilla on toimivalta valvoa Ahvenanmaan poliisiviranomaisen toiminnan lainmukaisuutta siltä osin kuin poliisilaitos hoitaa tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Poliisiyksiköihin ja Ahvenanmaan poliisiviranomaiseen kohdistuneiden laillisuustarkastusten kohteiden ja laillisuusvalvonnan painopistealueiden määrittäminen on perustunut Poliisihallituksen yksiköiden tekemiin tarkastuskohde-esityksiin, ylimpien laillisuusvalvojien havaintoihin sekä vireillä olleisiin lainsäädäntömuutoksiin. Kohdevalinnassa painotettiin myös sellaisia aihekokonaisuuksia, joissa aikaisempien laillisuustarkastusten perusteella on havaittu tai on muutoin tullut esille puutteita. Poliisihallituksen laillisuusvalvonta suoritti edellä mainittujen lisäksi kaksi laillisuustarkastusta Poliisihallituksen omiin toimintoihin. Tämän lisäksi tehtiin kolme ennalta-ilmoittamatonta laillisuustarkastusta poliisin säilytystiloihin.

3.7 Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitos on antanut 26.3.2024 raportin Rajavartiolaitoksen sisäisen laillisuusvalvonta vuonna 2023 (RVLDno-2024-364, 25 sivua).²

Laillisuusvalvonnan työsuunnitelma on sisältänyt vuonna 2023 seuraavat tehtävät:

- Valmistellaan ja toimeenpannaan eettisen kanavan käyttöönotto Rajavartiolaitoksessa muun muassa kansallisen lain edellyttämän ilmoitusmenettelyn täyttämiseksi.
- Päivitetään sotilasoikeudenkäyntiasioita ja sotilaskurinpitomenettelyä Rajavartiolaitoksessa koskeva määräys (RVLPAK A.4) huomioiden Puolustusvoimien päivitetty lomakkeet, ohjeet ja määräykset.
- Valmistellaan uusi määräys työnjohdollisista ja oikeudellisista toimenpiteistä virkasuhteen häiriötilanteissa.
- Valmistellaan verkkokoulutuspaketti oikeusupseerien ja kurinpitoesimiesten käyttöön virkamiesoikeudellisista seuraamuksista sekä sotilasrikosasioiden käsittelystä.
- Valmistellaan ja otetaan käyttöön hallintokantelulomake palautelomakkeen rinnalle Rajavartiolaitoksen internet-sivuille.

Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston laillisuusvalvontayksikön toimintaan vaikuttivat vuonna 2023 voimakkaasti valtioneuvoston periaatepäätökset Venäjän kansalaisten maahantulorajoituksista, joiden seurauksena pääsyn epäämisistä ja viisumien kumoamisista tehtyjen hallintovalitusten määrä kasvoi moninkertaiseksi tavanomaisiin vuosittaisiin määriin verrattuna. Kaikkia työsuunnitelman mukaisia tehtäviä ei ollut tämän vuoksi mahdollista toteuttaa. Hallintokantelulomakkeen tekninen toteutus, RVLPAK A.4:n päivitys sekä oikeusupseerien koulutuspaketin valmistelu siirtyivät vuodelle 2024.

Laillisuusvalvontayksikössä työskenteli vuonna 2023 yksikön päällikkö, kaksi vakinaisessa virkasuhteessa työskentelevää ylitarkastajaa sekä yksi määräaikainen ylitarkastaja. Toinen määräaikainen ylitarkastaja työskenteli yksikössä tammikuusta heinäkuuhun hallintovalitusten käsittelyä varten.

3.8 Suojelupoliisi

Suojelupoliisi toimitti sisäministeriölle 15.3.2024 päivätyn laillisuusvalvontakertomuksen vuodelta 2023 (SUPO 129/01.06.00.02/2024, 5 sivua). Vuoden 2023 tarkastussuunnitelman mukaisesti laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin erityishuomiota tiedustelumenetelmien ja salaisen tiedonhankinnan valvontaan (operatiivista toimintaa koskevat tarkastukset). Tarkastuksilla tehdyistä havainnoista raportoitiin viraston johtoryhmälle ja tarkastuskertomukset toimitettiin myös tiedusteluvalvontavaltuutelle ja sisäministeriölle.

Muita tarkastuksia olivat lokitietotarkastukset suojelupoliisin turvallisuus selvitysrekisteriin, poliisiasiantietojärjestelmään, väestötietojärjestelmään ja suojelupoliisin operatiiviseen tietojärjestelmään. Lisäksi tehtiin tarkastus suojelupoliisin turvallisuus selvitysosaston Lausunnot -yksikköön ja järjestettiin tapaaminen suojelupoliisin tietosuojavastaavan kanssa. Tarkastuksilla tehdyistä havainnoista raportoitiin viraston johtoryhmälle, kertomukset toimitettiin tiedusteluvalvontavaltuutetulle ja niistä informoitiin myös sisäministeriötä.

4 Sisäministeriön laillisuusvalvonta

4.1 Sisäministeriön osastot ja erilliset yksiköt

Maahanmuuttoviraston pitkät käsittelyajat näkyivät edelleen maahanmuutto-osaston laillisuusvalvonnassa mutta eivät yhtä merkittävästi kuin edellisinä vuosina. Maahanmuutto-osastolla tehtiin vuonna 2023 kahdeksan Maahanmuuttovirastoa koskevaa kanteluratkaisua. Vuonna 2023 Maahanmuuttovirasto siirsi aikaisemmasta poiketen useita virastolle osoitettuja kanteluja ministeriön maahanmuutto-osaston käsiteltäväksi. Tästä syystä katsottiin aiheelliseksi tammikuussa 2024 järjestää yhteinen kokous Maahanmuuttoviraston laillisuusvalvonta-asiantuntijoiden kanssa kanteluasioiden siirroista ja

² Rajavartiolaitos ei ollut mukana webropol-lomakekokeilussa ja laitoksen 25-sivuinen raportti on laadittu aikaisempaan tapaan asiakirjana. Myös Suojelupoliisi toimitti laillisuusvalvontaraporttinsa webropol-lomakkeen sijaista asiakirjana.

siirtojen perusteluista. Tilaisuudessa keskusteltiin myös yleisemmin Maahanmuuttoviraston kantelu-tilanteesta vuonna 2023 ja toimintatavoista laillisuusvalvonta-asioiden käsittelyssä.

Sisäministeriön pelastusosasto toteutti laillisuusvalvontatarkastukset Hätäkeskuslaitokseen ja Pelastusopistoon loppuvuodesta 2023 ja molempiin tarkastuksiin osallistui myös sisäministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön edustaja. Hätäkeskuslaitoksella käsiteltiin muun muassa henkilötietojen käsittelyyn liittyviä asioita ja Pelastusopistolla opiskelijoiden ja henkilöstön työturvallisuutta sekä sisäisen tarkastuksen organisointia ja tilannetta.

Sisäministeriön poliisiosasto teki vuonna 2023 kaksi laillisuusvalvontatarkastusta Poliisihallitukseen. Tarkastusten teemoina olivat muun muassa Ahvenanmaan laillisuusvalvonnan järjestelyt, CERD-rotusyrjintäkomitean suositukset, Poliisihallituksen omat aloitteet ja tekoälyn huomioiminen poliisitoiminnassa sekä PNR-tietojen käyttö profiloinnissa.³ Tarkastuksilla käsiteltiin myös laillisuusvalvontatarkastusten suositusten ja havaintojen toimeenpanoa poliisissa ja erilaisia tilastointiin liittyviä kysymyksiä. Sisäministeriön poliisiosasto antoi tarkastuskertomuksissaan (diaarinumerot VN/8700/2023 ja VN/29724/2023) useita suosituksia Poliisihallitukselle.

Kansallisen turvallisuuden yksikön suojelupoliisiin vuonna 2023 tekemän tarkastuksen havainnot ja niiden pohjalta esitetyt huomiot olivat niin merkittäviä, että sisäministeriö ottaa omana aloitteenaan myöhemmin tarkastettavaksi suojelupoliisin sisäisen tarkastuksen ja sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikasta 26.11.2018 antaman määräyksen toteuttamisen suojelupoliisissa.

Sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksiköllä ei ole vuodelta 2023 raportoitavaa oman toimintansa laillisuusvalvonnan osalta. Kansainvälisten asioiden yksikkö teki helmikuussa 2024 vuoden 2023 laillisuusvalvontatarkastuksen Kriisinhallintakeskukseen. Kansainvälisten asioiden yksikkö oli antanut jo vuoden 2022 laillisuusvalvontakertomuksen johdosta toimenpidesuosituksen, että Kriisinhallintakeskuksen tulisi ryhtyä toimenpiteisiin sen turvaamiseksi, että keskuksessa on riittävää oikeudellista osaamista. Kansainvälisten asioiden yksikkö joutui tarkastuskäynnillään edelleen huomauttamaan, ettei Kriisinhallintakeskus ollut ryhtynyt toimenpiteisiin suositusten johdosta. (Keskuksen oikeudellinen asiantuntija palasi virkavapaaltaan kesällä 2024.)

Sisäministeriön vuoden 2023 tilipäätöstietoihin koottiin tiedot laillisuusvalvontatarkastuksista vuodesta 2021 vuoteen 2023 seuraavasti:

Vuonna 2021 sisäministeriö teki kuusi laillisuusvalvontatarkastusta hallinnonalan virastoihin (kaksi tarkastusta Poliisihallitukseen ja yksi tarkastus Maahanmuuttovirastoon, Hätäkeskuslaitokseen, Pelastusopistoon ja Kriisinhallintakeskukseen).

Vuonna 2022 sisäministeriö teki viisi laillisuusvalvontatarkastusta hallinnonalan virastoihin (Poliisihallitus, Hätäkeskuslaitos, Pelastusopisto, Kriisinhallintakeskus, Suojelupoliisi)

Vuonna 2023 sisäministeriö teki kuusi laillisuusvalvontatarkastusta hallinnonalan virastoihin (kaksi tarkastusta Poliisihallitukseen ja yksi Hätäkeskuslaitokseen, Pelastusopistoon, Suojelupoliisiin ja Kriisinhallintakeskukseen.)

4.2 Ylimmille laillisuusvalvojille sisäministeriöstä annetut lausunnot ja kertomukset

Maahanmuutto-osasto antoi vuonna 2023 kolme lausuntoa oikeuskanslerinvirastolle. Lausunnot koskivat Maahanmuuttoviraston pitkiä käsittelyaikoja, työ- ja opintotoiminnan järjestämistä sekä Maahanmuuttoviraston turvapaikan hakijalle myöntämää työnteke-oikeustodistusta.

Pelastusosastolla ei käsitelty vuonna 2023 ylimpien laillisuusvalvojen lausuntopyyntöjä. Sen sijaan pelastusosasto antoi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan pyynnöstä sisäministeriön vastauksen Yhdenvertaisuusvaltuutetun lautakunnalle tekemän hakemuksen johdosta. Asiassa on kysymys opiskelijoiden majoittumisesta ja ruokailusta, jotka ovat suomenkielisessä koulutuksessa Kuopiossa

³ CERD The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea), PNR Passenger Name Record (Matkustajarekisteritiedot)

ilmaisia, kun ruotsinkielisessä koulutuksessa Vaasassa ei vastaavaa asumis- ja ruokailuetua tarjottu. Yhdenvertaisuusvaltuutetun käsityksen mukaan menettelyssä on kyse kieleen liittyvästä syrjinnästä.

Poliisiosasto antoi vuonna 2023 kaksi lausuntoa eduskunnan oikeusasiamiehelle. Poliisiosasto antoi lausunnon oikeusasiamiehen havainnoista Ms Baltic Princess matkustajalautan säilöönottotiloista sekä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaisesta vartioimistoiminnasta. Toinen poliisiosaston oikeusasiamiehelle antama lausunto koski poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden henkilöiden kuolemantapauksia eli niin sanottuja putkakuolemia ja niihin liittyviä toimenpiteitä.

Sisäministeriön poliisiosasto antoi 15.3.2023 eduskunnan oikeusasiamiehelle vuotuisen kertomuksen poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja valvonnasta sekä todistajansuojeluohjelmasta.⁴

Kansallisen turvallisuuden yksikkö antoi eduskunnan oikeusasiamiehelle lakisääteiset kertomukset vuotta 2023 koskien tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä ja niiden käytön valvonnasta sekä kertomuksen salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta suojelupoliisissa.

Myös Rajavartiolaitos on antanut salaisten pakkokeinojen käytöstä kertomuksen eduskunnan oikeusasiamiehelle. Rajavartiolaitoksen esikunta antoi eduskunnan oikeusasiamiehelle lausunnon viidessä kanteluasiassa. Eduskunnan oikeusasiamies pyysi lisäksi sisäministeriöltä selvityksen ja lausunnon kahdessa asiassa, jotka koskivat Rajavartiolaitoksen esikuntaa.

4.3 Laillisuusvalvonnan työpaja tammikuussa 2023

Sisäministeriössä järjestettiin kansliapäällikön johdolla tammikuussa 2023 laillisuusvalvonnan työpaja, johon osallistui yli 20 asiantuntijaa ja päällikköä ministeriön osastoilta ja erillisistä yksiköistä. Työpajan järjestäminen liittyi keväällä 2023 käynnissä olleeseen koko ministeriön toiminnan ja organisaation kehittämiseen. Työpajassa keskusteltiin mahdollisen sisäministeriön oman laillisuusvalvontatiimin (ns. LAVA-tiimi) perustamisesta. Nykyistä enemmän kaivataan vuorovaikutusta ja yhteistyötä osastojen ja niiden laillisuusvalvontaa tekevien virkamiesten välillä ja tähän nykyinen LAKE-työryhmä ei täysin sovellu. Ministeriön sisäisessä laillisuusvalvontatiimissä nähtiin paljon mahdollisia hyötyjä: osaaminen laajentuisi, koska osastoilla vaihtelevasti laillisuusvalvonnan osaajia, toiminta voisi nopeutua ja yhdenmukaistua, tiimityö voisi myös ratkaista jääviyskysymyksiä ja strategiset painopisteet löytyisivät helpommin. Tiimityö soveltuisi oikeuskysymysten yhteiseen pohdintaan.

Yhteinen näkemys työpajan osallistujilla oli, että yhteistyötä tehdään jo nyt, mutta sitä halutaan tiivistää ja syventää.

Sisäministeriössä ei kuitenkaan erikseen organisoitu laillisuusvalvontatiimiä, koska valmistelussa olleesta laajemmasta organisaatiouudistuksesta luovuttiin syksyllä 2023.

4.4 Eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastus sisäministeriöön

Eduskunnan oikeusasiamies teki sisäministeriöön laillisuusvalvontatarkastuksen oikeusasiamiehen vuoden 2023 valvontateeman ”valvonnan valvonta” mukaisesti. Tarkastukseen osallistui sisäministeriön osastoilta ja yksiköistä sekä päälliköitä että asiantuntijoita. Oikeusasiamiehelle kerrottiin yleisesittely ministeriön laillisuusvalvonnasta ja erikseen osastojen ja erillisten yksiköiden laillisuusvalvonnasta. Lisäksi esitettiin katsaus ministeriön keskeisimmistä lainsäädäntöhankeista.

Tarkastustilaisuudessa keskusteltiin oikeusasiamiehelle annettavista kertomuksista. Sisäministeriön on annettava oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus salaisten pakkokeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta; salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta; poliisilain 5 a luvussa tarkoitettujen tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suo-

⁴ Kertomukset perustuvat Valtioneuvoston esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta antamaan asetuksen (122/2014) 22 §:ään ja todistajansuojeluohjelmasta annetun lain 14 § 3 momenttiin.

jaamisen käytöstä sekä niiden käytön valvonnasta; tietoliikennetiedustelun käyttämisestä sekä todistajansuojeluohjelmasta annetun lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä. Kertomusten antamisesta säädetään kunkin keinon käyttöä koskevassa laissa.

Oikeusasiamies totesi, että kertomusten rakenteessa ja sisällössä on vaihtelevuutta eri ministeriöiden välillä ja vaihtelua on toisinaan esiintynyt myös saman ministeriön kertomuksissa eri vuosina. Ministeriöllä on harkintavaltaa siinä, minkälaisen kertomuksen se antaa, mutta oikeusasiamies piti toivottavana, että kertomus sisältäisi jonkinlaista ministeriön omaa arviota tai analyysiä keinojen käytöstä kertomusvuonna.

Oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, ettei sisäministeriön verkkosivuilla ole ohjeita siitä, mille tahoille voidaan kannella ministeriön hallinnonalan eri viranomaisten toiminnasta. Oikeusasiamies Jääskeläisen mukaan olisi perusteltua, että sisäministeriön verkkosivuilla olisi tietoja kantelun tekemisestä.

4.5 ELO-hanke

ELO-hanke (Elävä laillisuusvalvonta onnistuu – hanke) on sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosaston kaksivuotinen hanke (1.3.2023 – 28.2.2025), jossa kehitetään laillisuusvalvonnan raportointia ministeriön hallinnonalalla. ELO-hankkeessa kehitetään laillisuusvalvonnan tiedon keruuta, tiedolla ennakointia, tiedon hyödyntämistä ja tiedolla johtamista. Tavoitteena on parantaa sekä laillisuusvalvonta-asioista saatavaa lukumäärätietoa, että laadullista tietoa. Tavoitteena on vähentää manuaalista työtä tiedon keruussa ja raportoinnissa, jotta voidaan keskittyä laadukkaaseen laillisuusvalvontaan ja ennakointiin. Merkittäviä kokonaisuuksia hankkeessa ovat automaation tuominen laillisuusvalvontatoimintoihin, nykyjärjestelmien jatkokehitys ja nykyisten toiminnallisuuksien parempi hyödyntäminen sekä yhteistyön lisääminen.

Hankkeen toteuttaminen eteni vuoden 2023 aikana hyvin ja suunnitellusti. Hankkeessa työskenteli päätoimisesti yksi vastuuvirkamies ja oman työnsä ohella kaksi asiantuntijaa hallinto- ja kehittämisosaston oikeudellinen tuki –yksiköstä. Hankkeen ohjausryhmään nimettiin lisäksi kaksi asiantuntijaa hallinto- ja kehittämisosaston tietohallintoyksiköstä sekä päälliköt Poliisihallituksen, Maahanmuuttoviraston ja Rajavartiolaitoksen esikunnan laillisuusvalvontatoiminnoista. Laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä toimii hankkeen seurantaryhmänä.

Sisäministeriön oman laillisuusvalvonnan kehittämisen kannalta erityisen hyödyllisiä olivat osastojen ja erillisten yksiköiden päälliköiden tiiviit haastattelut ja koko hallinnonala ajatellen hankkeen loka-kuussa järjestämä Acta-asiantuntijoiden ja laillisuusvalvonta-asiantuntijoiden yhteinen työpaja. Tilaisuus palveli tarkoitustaan erityisesti siinä, että laillisuusvalvonnan asiantuntijat ja järjestelmäasiantuntijat miettivät yhdessä järjestelmän toiminnallisuuksia. Ilmeni, että virastojen käyttämässä Acta-järjestelmässä on valmiina ominaisuuksia, joita ei välttämättä ole osattu hyödyntää.

Myös automaatiokehitystä ja mahdollista pilottia valmisteltiin sisäministeriössä syksyllä 2023. Hankkeelle myönnettyä TKI-rahoitusta siirrettiin aikataulusyistä kuitenkin osittain käytettäväksi vuodelle 2024 nimenomaan automaatio- ja järjestelmäkehityksen osalta.

5 Henkilötietojen käsittelyn valvonta

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

Hätäkeskuslaitoksessa on vuonna 2023 tarkastettu jokaisen hätäkeskuksen osalta pistokokein 10 palautevastausta lähinnä henkilötietojen käsittelyn osalta. Palauteisiin annetuissa vastauksissa ei pääsääntöisesti havaittu henkilötietojen käsittelyn kannalta hälyttäviä huomioita. Palautevastauksissa havaittiin kuitenkin epätasalaatuisuutta eri hätäkeskusten välillä ja myös hätäkeskusten sisällä, minkä lisäksi metatietomerkinnoissa oli korjattavaa. Laillisuusvalvonta on tehnyt palauteisiin vastaukseen liittyen esityksen, jolla osaltaan voitaisiin puuttua tarkastuksessa tehtyihin havaintoihin.

Vuonna 2023 Häätäkeskuslaitoksessa suoritettiin tarkastussuunnitelman mukainen tarkastus henkilötietojen käsittelyn valvontaan hätäkeskuksissa. Keskeisenä havaintona tarkastuksessa oli, että henkilötietojen käsittelyn valvontaa ei ole koordinoitu osastotasolla eikä henkilötietojen käsittelyn valvonnasta oltu laadittu erillistä suunnitelmaa vuodelle 2022. Valvontatoimia henkilötietojen käsittelyn osalta tehdään osana muuta työnjohdollista valvontaa ilman erillistä toimeksiantoa, osana laadunvalvontaa ja havainnoiteja.

Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijarekisterin tiedot tallennetaan Kansallisarkiston seulontapäätöksen mukaisesti.

Maahanmuuttovirastossa suoritettiin vuonna 2023 yhteensä 22 lokitarkastusta, jotka koskivat kaikkia UMA:n⁵ käyttäjäryhmiä. Tarkastuksista 13 oli laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisia tai muutoin viraston omasta aloitteesta tehtyjä. Lisäksi lokitarkastuksia on tehty 9 kappaletta muiden viranomaisten pyyntöihin tai UMA:n muun käyttäjätahon tarkastusesityksiin perustuen. Kahdessa lokitarkastuksessa on ilmennyt perusteetonta tietojen kalastelua, joka on johtanut jatkotoimiin.

Maahanmuuttoviraston tietosuojavastaava teki yhdessä sisäisen tarkastajan ja viraston turvallisuuden erityisasiantuntijan kanssa tarkastuksen Maahanmuuttoviraston Raision toimipisteeseen, Maarianhaminan palvelupisteelle sekä kolmeen vastaanottokeskukseen Salon, Turun ja Ahvenanmaan alueella. Tarkastusten huomioiden perusteella vastaanottokeskuksissa on muistutettu muun muassa turvatulostukseen, asiointikorttien käyttöön, kameratallenteiden rekisteriselosteisiin ja postin käsitteilyyn liittyvistä asioista.

Rajavartiolaitoksessa henkilörekisterien käyttöä on vuonna 2023 valvottu eri hallintoyksiköissä käyttöoikeustarkastusten ja lokitarkastusten avulla. Vuonna 2023 tehtiin kohdennettuja tarkastuksia tiettyjen rekistereiden käyttöoikeuksiin, ja tehtyjen havaintojen pohjalta ryhdyttiin korjaaviin toimenpiteisiin.

Rekisterinkäytön laillisuusvalvontaa tehtiin Rajavartiolaitoksen Ulkonet-kyselyjärjestelmään 13 kertaa. Rajavartiolaitoksen esikunta ja muut hallintoyksiköt tekivät lisäksi 18 lokitarkastuspyyntöä Rajavartiolaitoksen virkamiehistä poliisiasiaintietojärjestelmään sekä muihin järjestelmiin.

Rajavartiolaitoksen tietosuojavastaava kohdensi vuonna 2023 tietosuoja sääntöjen noudattamisen valvontaa pääasiassa saamiensa sisäisten ja ulkoisten yhteydenottojen sekä omien havaintojensa perusteella. Tietosuojavastaava kohdisti valvontaa erityisesti Rajavartiolaitoksen strategiaan hankkeisiin ja muihin Rajavartiolaitoksen hankintaprosesseihin. Lisäksi tietosuojavastaava osallistui Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston laillisuusvalvontayksikön suorittamaan Vartio-lentolaivueen tarkastukseen. Tietosuojavastaavan tehtävän suorittamiseen kuuluvasta työajasta suuri osa kului rekisterinpidosta vastaavien henkilöiden yhteydenottoihin vastaamiseen. Lisäksi tietosuoja vastaava vastaanotti yksittäisiä yhteydenottoja rekisteröidyltä.

Vuonna 2023 Rajavartiolaitoksessa raportoituja henkilötietojen tietoturvaloukkauksia kirjattiin 12, joista kahdesta ilmoitettiin tietosuojavaltuutetun toimistoon ja yhdestä rekisteröidylle.

Pelastusopistolla on vuonna 2023 kirjattu yhteensä seitsemän tietosuojaan liittyvää poikkeamahavaintoa. Tietosuojavaltuutetulle tehtiin vuonna 2023 yksi ilmoitus.

Pelastusopistolla tietohallinto toteuttaa käyttäjähallinnan tarkastuksia henkilöstö- ja tietohallinnon järjestelmiin sekä opetuksen tietojärjestelmiin vähintään kahdesti vuodessa.

Suojelupoliisissa suoritettiin vuonna 2023 tarkastussuunnitelman mukaiset lokitarkastukset Suojelupoliisin turvallisuus selvitysrekisteriin, Poliisiasiaintietojärjestelmän ja Väestötietojärjestelmän käyttöön Suojelupoliisin toimesta sekä Suojelupoliisin operatiiviseen tietojärjestelmään.

⁵ UMA on ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä, ulkomaalaisrekisteri.

Suojelupoliisissa on nimitetty tietosuojavastaava, joka vastaa tietosuojalainsäädännön mukaisista tietosuojavastaavan tehtävistä virastossa. Suojelupoliisin laadunvalvonta valvoo operatiivisen tietojärjestelmän henkilötietojen käsittelyä, käy aktiivista dialogia Suojelupoliisin tietosuojavastaavan kanssa ja raportoi tälle tehdyistä havainnoista sekä tarvittaessa sisäiselle laillisuusvalvojalle.

Vuoden 2023 aikana havaitut rikosasioiden tietosuojalain⁶ mukaiset henkilötietojen tietoturvaloukkaukset käsiteltiin lain 33–37 §:n edellyttämällä tavalla. Lisäksi vuoden 2023 aikana Suojelupoliisi vastasi lukuisiin yksittäisten henkilöiden tekemiin rikosasioiden tietosuojalain 23 §:n mukaisiin henkilötietojen tarkastuspyyntöihin ja turvallisuus selvityslain (762/2014) 6 §:n mukaisiin tiedonsaantioikeuden käyttöpyyntöihin.

Tietosuojavaltuutetun toimisto suoritti vuoden 2023 aikana kaksi tarkastusta Suojelupoliisiin koskien 19 yksittäistä rikosasioiden tietosuojalain 29 §:n mukaista tarkastuspyyntöä. Lisäksi tietosuojavaltuutetun toimisto teki tarkastuksen Suojelupoliisin vaikutustenarviointiprosessiin osana vuoden 2023 tarkastussuunnitelmaansa.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonta suoritti vuonna 2023 yhden oma-aloitteisen käyttölokitekarkastuksen vuonna 2023, jonka havaintojen ja saadun selvityksen perusteella yhden virkamiehen osalta asian jatkokäsittely siirrettiin valtakunnansyyttäjän toimistoon. Muissa poliisiyksiköissä suoritettiin lokitekarkastuksia yhteensä 34 kappaletta. Poliisihallitus ei tilastoi poliisiyksiköiden suorittamien lokitekarkastusten osalta tuloksia tai tehtyjä toimenpiteitä.

Ministeriön ja sen hallinnonalan tietosuojatoimien toteuttamista ja vastuita ohjaa Sisäministeriön hallinnonalan vuonna 2018 hyväksytty tietosuojapolitiikka. Sisäministeriön tietosuojavastaava ja hänen sijaisensa sijoittuvat hallinto- ja kehittämisosastolle. Sisäministeriön tietosuojavastaava osallistuu valtioneuvoston tietosuojavastaavien verkostoon ja on aktiivisesti pyrkinyt vaikuttamaan tietosuojaan liittyvään valtioneuvoston tason toimintaan ja linjauksiin. Vuonna 2023 käyttöön otetusta ilmoittajansuojelulain mukaisesta ilmoituskanavasta tehtiin tietosuojan vaikutustenarviointi.

Sisäministeriön hallinnonalan tietosuojan yhteistyöryhmä puolestaan edistää tietosuojasuojaan liittyvää osaamista, tiedonkulkua ja parhaita käytäntöjä sekä ylläpitää tilannetietoa ministeriössä ja omalla hallinnonallalla. Työryhmän puheenjohtajana toimii hallinto- ja kehittämisosaston osastopäällikkö ja tietosuojavastaava valmistelee työryhmän kokouksissa käsiteltävät asiat. Vuonna 2023 ei toteutettu hallinnonalan tietosuojan tason itsearviointia (toteutettu aiemmin vuosina 2019, 2020 ja 2022). Seuraava itsearviointi on tarkoitus toteuttaa vuonna 2024.

6 Eettiset kanavat ja ilmoittajansuojelulain mukaiset ilmoituskanavat

Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta tuli voimaan 1.1.2023 ja lain mukaiset ilmoituskanavat tuli ottaa käyttöön 1.4.2023 mennessä. Sisäministeriö nimesi ilmoittajansuojelulain tarkoittamiksi ilmoitusten käsittelystä vastaaviksi henkilöiksi virkamiehet sisäisen tarkastuksen yksiköstä, hallinto- ja kehittämisosaston henkilöstö- ja hallintoyksiköstä sekä oikeudellinen tuki –yksiköstä. Samat nimetyt henkilöt käsittelevät yhdessä hallinnonalan virastoista ministeriöön siirretyt eettiset ilmoitukset. Useissa hallinnonalan virastoissa on käytössä ilmoittajansuojelulain mukaisen kanavan lisäksi sisäinen eettinen kanava.

Sisäministeriössä tai hallinnon alan virastoissa tai laitoksissa ei vuonna 2023 käsitelty yhtään ilmoittajansuojelulain mukaista ilmoitusta.

Poliisihallinnossa on ollut käytössä eettinen kanava valtakunnallisesti kaikissa poliisiyksiköissä jo vuodesta 2019. Vuonna 2023 kanavan kautta vastaanotettiin 121 ilmoitusta. Ilmoitusten keskeisimmät aiheet olivat henkilöstökäytännöt ja virkasuhteisiin liittyvät asiat (37 kpl), esimiehen epäasiallinen toiminta (37 kpl), muun kuin esimiehen epäasiallinen toiminta (32 kpl), yleiset mielipiteenosoitukset (17 kpl) ja rikosepäilyjä (3 kpl).

Maahanmuuttovirastossa on ollut käytössä lokakuusta 2021 alkaen sisäinen eettinen ilmoituskanava työntekijöille ja huhtikuusta 2022 alkaen ulkoinen eettinen ilmoituskanava sidosryhmille. Vuonna

⁶ Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018)

2023 sisäiseen eettiseen kanavaan tuli 54 ilmoitusta ja ulkoiseen eettiseen kanavaan 52 ilmoitusta. Sisäisen eettisen kanavan kautta on tullut sisäistä palautetta, ilmoituksia henkilöstöhallintoa koskevista asioista sekä ilmoituksia, jotka on päätetty siirtää kanteluprosessiin. Ulkoiseen eettiseen kanavaan tulleet ilmoitukset ovat koskeneet pääosin vastaanottokeskusten toimintaa ja palautetta viraston asiakkailta.

Suojelupoliisin sisäinen ilmoituskanava käynnistettiin 31.1.2022. Suojelupoliisin sisäinen laillisuusvalvoja toimii kanavaan saapuvien ilmoitusten koordinaattorina. Suojelupoliisin eettiseen kanavaan tehtiin vuoden 2023 aikana neljä ilmoitusta, joista kolme oli tehty nimettömänä. Kaikki ilmoitukset olivat asiallisia ja ne on käsitelty.

Rajavartiolaitoksessa otettiin eettinen kanava käyttöön 1.4.2023. Eettiseen kanavaan tehtiin vuoden 2023 aikana yhteensä 10 ilmoitusta. Ilmoitetuista asioista yksikään ei kuulunut ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan. Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston laillisuusvalvontayksikkö otti selvitettäväkseen neljä ilmoitettua asiaa hallintolain 8 a luvun mukaisessa kantelumenettelyssä omaaloitteisina laillisuusvalvonta-asioina. Kahden asian käsittely päätettiin eettisessä kanavassa, koska ilmoitetut tapaukset siirrettiin esitutkintaprosessiin. Yksi asia siirrettiin sisäministeriön käsiteltäväksi. Rajavartiolaitoksen esikunta arvioi, että eettinen kanava on parantanut laillisuusvalvonnan tilannekuvaa Rajavartiolaitoksen toiminnasta. Eettisen kanavan kautta on saatu ilmoituksia sellaisista tapahtumista, joita aiemmin ei ole tullut laillisuusvalvonnan tietoon.

Pelastusopistolle tai Kriisinhallintakeskukselle ei tullut vuonna ilmoituksia viraston oman eettisen kanavan kautta. Hätäkeskuslaitos on tehnyt päätöksen, että ilmoituskanava otetaan käyttöön vain ilmoittajansuojelulain edellyttämässä laajuudessa. Vain kirjalliset ilmoitukset vastaanotetaan eikä kanavassa ole mahdollista ilmoittaa nimettömänä. Hätäkeskuslaitos nimesi laillisuusvalvonnan lakimiehen ja asiantuntijan ilmoitusten käsittelystä vastaaviksi henkilöiksi. Alkuvuoden 2023 aikana suuri osa laillisuusvalvonnan työajasta kului ilmoituskanavan käyttöönoton valmisteluun. Valmisteluun on kuulunut muun muassa järjestelmän hankinta ja testaus, tietosuojan vaikutustenarviointi sekä ohjeistuksen laatiminen ja koulutusten järjestäminen. Järjestelmän käyttöönottoa valmisteltiin työryhmässä ja apua tarvittaviin toimenpiteisiin saatiin sekä viestinnältä että rekisterinpidolta.

7 Havaintoja ja johtopäätöksiä vuoden 2023 laillisuusvalvonnasta

Sisäministeriön työjärjestyksen 18 § 1 momentin 19 kohdan mukaan hallinto- ja kehittämisosasto vastaa ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan yleisestä kehittämisestä ja tukee tarvittaessa osastoja ja erillisiä yksiköitä laillisuusvalvontaan liittyvissä tehtävissä. Hallinto- ja kehittämisosastolla laillisuusvalvonta-asiat kuuluivat vielä vuonna 2023 oikeudellinen tuki –yksikköön. Asiantuntijaresurssit olivat ELO-hankkeen ansiosta niin hyvät, että yksikössä oli mahdollista panostaa myös laillisuusvalvonnan ja erityisesti raportoinnin kehittämiseen. ELO-hankkeessa käytiin kattavasti läpi hallinnonalan laillisuusvalvontatoiminnot, haastateltiin ylimpiä laillisuusvalvoja ja kaupallisia toimijoita, selvitettiin parhaita käytäntöjä ja laadittiin muun muassa laillisuusvalvonnan huoneentaulu ja prosessikuvaus. Kysyttiin myös virastojen kirjaamoiden henkilöstön näkemyksiä ja kehittämisehdotuksia laillisuusvalvontaan liittyvästä asianhallinnasta. Vuoden 2023 kokemusten perusteella voidaan sanoa, että ELO-hankkeessa asiantuntijat saivat uusia näkökulmia sekä omaan työhönsä että lisää tietoa esimerkiksi asianhallinnan mahdollisuuksista. Käytiin läpi asioita, joista ei ole aikaisemmin yhdessä keskusteltu.

Sisäministeriössä laillisuusvalvonta-asioihin perehdyttiin kattavasti myös tammikuisen työpajan yhteydessä sekä valmistauduttaessa eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuskäyntiin maaliskuussa.

Osana ELO-hanketta sisäministeriö kokeili laillisuusvalvontakertomuksen laatimisessa uudenlaista ja kevennettyä tapaa koota tiedot kertomusta varten webropol-lomaketta käyttäen. Sisäministeriö sai lomakkeilla vakiomuotoisesti tietoja, mutta osa virastoista oli kuitenkin laatinut myös aikaisempaan tapaan laillisuusvalvontakertomuksen asiakirjana. Kokeilu sai sitä syksyllä 2023 suunniteltaessa kannatusta LAKE-työryhmässä ja kokeilun tuloksia ja toteutusta on aiheellista käsitellä työryhmässä, kun valmistaudutaan vuoden 2024 raportointiin.

Niissä virastoissa, joissa ilmoittajansuojelulain mukaisen ilmoituskanavan lisäksi on otettu käyttöön myös sisäinen eettinen ilmoituskanava, ilmoituksia myös tehdään aktiivisesti. Eettiset kanavat sel-

västi täydentävät laillisuusvalvontaa ja niiden kautta tulee ilmoituksia asioista, jotka muuten saattaisivat jäädä käsittelemättä. Tähän vaikuttanee mahdollisuus ilmoittaa eettiseen kanavaan nimettömänä.

Ilmoittajansuojelulain edellyttämän ilmoituskanavan valmistelu ja käyttöönotto vaativat edelleen vuonna 2023 huomattavan työpanoksen virastojen eri asiantuntijoilta. Ilmoituskanavaan liittyy kuitenkin vielä useita avoimia kysymyksiä, joita on käytännössä mahdollista ratkaista vasta kun kanavien kautta saadaan arvioitavaksi lain soveltamisalaan katsottavia ilmoituksia.

Hätäkeskuslaitos on ollut aktiivinen sisäisen laillisuusvalvontansa kehittämisessä. Hätäkeskuslaitos kuvaa omassa laillisuusvalvontakertomuksessaan toimenpiteitään hyvin ”*pyrkimykseksi varmistaa asioiden operatiivinen ja oikeudellinen laadun seuranta*”. Esimerkiksi kantelut arvioidaan alustavasti kantelun, tapahtumaraportin ja hätäpuhelutallenteen perusteella ja selvästi aiheettomat kantelut ratkaistaan ilman, että siihen pyydetään selvitystä kantelun kohteena olevalta päivystäjältä ja hätäkeskukselta. Tämä menettelytapa on Hätäkeskuslaitoksen mukaan selvästi tehostanut kanteluiden käsittelyä.

Muuttuneen turvallisuustilanteen vaikutukset näkyivät Rajavartiolaitoksen toiminnassa laajasti vuonna 2023. Muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen varautumiseen ja siihen liittyviin toimenpiteisiin kytkeytyy Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan useita kansainvälisoikeudellisia, EU-oikeudellisia sekä perustuslakia koskevia ongelmallisia kysymyksiä.

Poliisihallituksen vastuulla olevissa laillisuusvalvonta-asioissa on havaittavissa, että ylimpien laillisuusvalvojien ensimmäisten lausunto- ja selvityspyyntöjen jälkeen voi kulua pitkäkin aika ja vaaditaan useita vaiheita, että esimerkiksi ministeriön poliisiosaston tekemällä laillisuusvalvontatarkastuksella voidaan todeta, että tarvittavat toimenpiteet on tehty. Syytä näiden prosessien pitkäkestoisuuteen on myös ministeriössä aiheellista miettiä.

Maahanmuuttoviraston raportoinnissa vuodelta 2023 näkyy jälleen viraston kyky tuottaa numeraalista tietoa virastossa käsitellyistä laillisuusvalvonta-asioista. Maahanmuuttovirasto myös tekee vuosittain suuren määrän erilaisia tarkastuksia. Erilaisia asiaryhmiä on Maahanmuuttovirastossa huomattavan paljon ja tämä vaikeuttaa kokonais kuvan saamista viraston laillisuusvalvonta-asioden tilanteesta.

Henkilötietojen käsittelyn valvonnassa ja siitä raportoinnissa onnistuttiin sisäministeriön hallinnonalalla vuonna 2023. Tietosuoja-asioita koskevia tarkastuksia tehdään virastoissa jo hyvällä rutiinilla, havaintojen perusteella annetaan ohjausta ja vaaditaan korjaavia toimenpiteitä. Tietosuojavastaavat ottaneet aktiivisen roolin rekisteriasioita hoitavien virkahenkilöiden neuvonnassa.

Vuoden 2023 laillisuusvalvontaraporttien perusteella voidaan todeta, että tarkastustoiminta on säilyttänyt asemansa keskeisenä laillisuusvalvonnan muotona. Virastot ja ministeriön osastot ja erilliset yksiköt valmistelevat, toteuttavat ja raportoivat tarkastukset hyvin itsenäisesti ja omien suunnitelmiansa mukaan. ELO-hankkeen haastatteluissa ja laillisuusvalvonnan työpajassa kysyttiin asiantuntijoiden ja päälliköiden näkemyksiä mahdollisuuksista toteuttaa laillisuusvalvontatarkastuksia hallinnonalan virastoihin yhteisistä teemoista tai muutoinkin yhteistyössä. Aiheesta on käyty keskustelua aiemminkin ja nyt vaikuttaa siltä, että asiassa ei edetä, koska siihen ei ole osastoilla tai erillisissä yksiköissä resursseja. Myöskään yhteisiä tarkastusteemoja ei välttämättä uskota löytyvän. Hallinto- ja kehittämisosasto kuitenkin jatkaa tarkastustoiminnan yhteismitallisuuden edistämistä.

Osastopäällikkö

Jukka Aalto

Hallintolakimies

Tiina Mantere

Liitteet	Lukumäärätietoja vuoden 2023 laillisuusvalvonta-asioista SM:n hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa
Jakelu	Liikenne-, viestintä- ja sisäministeri Lulu Ranne Kansliapäällikkö Kirsi Pimiä Valtiosihteeri Antti Salminen Ministerin erityisavustajat Timo Kerttula ja Maria Paaso Ministeriön osastot ja erilliset yksiköt Hallinnonalan virastot ja laitokset
Tiedoksi	Eduskunnan oikeusasiamies Valtioneuvoston oikeuskansleri Tietosuojavaltuutettu Tiedusteluvalvontavaltuutettu Valtakunnansyyttäjän toimisto Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Lukumäärätietoja vuoden 2023 laillisuusvalvonta-asioista SM:n hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa

Vireille tulleet kantelut ja lausuntopyynnöt

	Yhteensä	Kantelut	Kanteluista koskevat lausuntopyynnöt			
			EOA	OKV	SM	Muut
Hätäkeskuslaitos	65	56	9	0	0	0
Poliisihallitus	734	691	23	19	0	1
Suojelupoliisi		0	0			3
Maahanmuuttovirasto	151	136	7	6	1	1
Pelastusopisto	2	1	0	0	1	0
Kriisinhallintakeskus	0	0	0	0	0	0
Rajavartiolaitos	45	40	5	0	0	0

Ratkaisut

	Yhteensä	Omat	EOA	OKV	SM	Muu
Hätäkeskuslaitos	58	55	3	0	0	0
Poliisihallitus	711	667	24	14	0	0
Suojelupoliisi		0	2	0	0	2
Maahanmuuttovirasto	133	107	9	11	6	0
Pelastusopisto	0	0	0	0	0	0
Kriisinhallintakeskus	0	0	0	0	0	0
Rajavartiolaitos	38	33	5	0		

	Moitteisiin johtaneet kanteluratkaisut
Hätäkeskuslaitos	31
Poliisihallitus	137
Suojelupoliisi	3
Maahanmuuttovirasto	73
Pelastusopisto	0
Kriisinhallintakeskus	0
Rajavartiolaitos	2

Vireille tulleet omat aloitteet ja niihin tehdyt ratkaisut

	Vireille tulleet omat aloitteet	Omiin aloitteisiin tehdyt ratkaisut
Hätäkeskuslaitos	7	7
Poliisihallitus	3	0
Suojelupoliisi	0	0
Maahanmuuttovirasto	1	0
Pelastusopisto	0	0
Kriisinhallintakeskus	0	0
Rajavartiolaitos	5	1

Virkamiesoikeudelliset asiat

	Vireille tulleet uudet tapaukset	Käsitellyt tapaukset
Hätäkeskuslaitos	7	7
Poliisihallitus	207	190
Suojelupoliisi	0	2
Maahanmuuttovirasto	6	7
Pelastusopisto	0	0
Kriisinhallintakeskus	0	0
Rajavartiolaitos	11	15

Vahingonkorvaukset ja hyvitykset

Vahingonkorvaukset ja hyvitykset			
	Vaativuudet kpl	Maksetut korvaukset ja hyvitykset	Maksetut oikeudenkäyntikulut ja asianajokustannukset
Hätäkeskuslaitos	0	0 €	0 €
Poliisihallitus	445	137 514 €	23 284 €
Suojelupoliisi	1	0 €	0 €
Maahanmuuttovirasto	6	811 €	111 510 €
Pelastusopisto	0	0 €	0 €
Kriisinhallintakeskus	0	0 €	0 €
Rajavartiolaitos	31	45 160 €	0 €

Henkilötietojen käsittelyn valvonta

	Suoritetut lokitarkastukset
Hätäkeskuslaitos	0
Poliisihallitus	35
Suojelupoliisi	4
Maahanmuuttovirasto	22
Pelastusopisto	0
Kriisinhallintakeskus	0
Rajavartiolaitos	21

Kansalaiskirjeet, kansalaispalaute ja ilmoituskanavien ilmoitukset

Kansalaiskirjeet ja muu kansalaispalaute	
Hätäkeskuslaitos	956
Poliisihallitus	859
Suojelupoliisi	ei ilmoitettu
Maahanmuuttovirasto	877
Pelastusopisto	0
Kriisinhallintakeskus	0
Rajavartiolaitos	7000

Ilmoituskanavien ilmoitukset (eettiset kanavat)	
Hätäkeskuslaitos	0
Poliisihallitus	121
Suojelupoliisi	4
Maahanmuuttovirasto	106
Pelastusopisto	0
Kriisinhallintakeskus	0
Rajavartiolaitos	10