



SISÄASIAINMINISTERIÖN JA SEN HALLINNONALAN LAILLISUUSVALVONTAKERTOMUS VUODELTA 2011

1. Yleistä

Sisäasiainministeriö antoi 26.8.2011 ohjeen sisäisestä laillisuusvalvonnasta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla (SMDno/2011/700, voimaan 1.9.2011). Ohjeen mukaisesti laillisuusvalvonnan keskeisenä tavoitteena on ylläpitää ja vahvistaa kansalaisten luottamusta ministeriöön ja sen hallinnonalaan sekä tuottaa ministeriön ja virastojen johdolle oikeaa, ajantasaista ja riittävää tietoa toiminnan lainmukaisuudesta. Laillisuusvalvonnalla pyritään estämään ennalta mahdolliset virheet mutta myös paljastamaan ja saattamaan asianmukaiseen menettelyyn virheellinen tai lainvastainen toiminta.

Kysymyksessä on ensimmäinen koko hallinnonalaa käsittelevä laillisuusvalvontaohje ja sitä täydennetään ja kehitetään soveltamiskäytännössä kertyvän kokemuksen myötä. Ohjeen tarkistaminen aloitetaan laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmässä vuoden 2012 aikana.

Vuonna 2011 ministeriön oikeusyksikkö toteutti yhteistyössä sisäisen tarkastuksen yksikön ja virastoa ohjaavan ministeriön osaston kanssa virastotarkastuksen Hätäkeskuslaitokseen, Maahanmuuttovirastoon, Pelastusopistoon ja Kriisinhallintakeskukseen, Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIKiin, Poliisihallitukseen sekä Rajavartiolaitoksen esikuntaan. Tarkastusten perusteella oikeusyksikkö on voinut todeta, että laillisuusvalvonnan perusrakenteet ovat pääosin kunnossa ja asenne oikeudellista valvontaa kohtaan on hallinnonalalla myönteinen.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri pyysivät sisäasiainministeriöltä selvityksiä ja lausuntoja jonkin verran edellisvuotta useammin. Ministeriön antamissa lausunnoissa kiinnitettiin erityisesti huomiota viranomaistoimintaan liittyviin mahdollisiin rakenteellisiin epäkohtiin ja lainsäädännöllisiin puutteisiin. Oikeusyksikkö myös tehosti laillisuusvalvojien kanteluratkaisuissaan edellyttämien toimenpiteiden toteutumisen seurantaa.

Laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu myös oma-aloitteinen julkisuudessa viranomaista kohtaan esitetyn arvostelun seuranta ja kansalaispalautteen huomioon ottaminen. Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö käynnisti laajemman selvittelyn tiedotusvälineissä esitettyjen seikkojen johdosta kahdessa tapauksessa vuonna 2011. Kansalaiskirjeitä ja muuta kirjallista palautetta saapui ministeriöön vuonna 2011 runsaat 600, koko hallinnonalalle arviolta ainakin yli 1800.

Sisäasiainministeriön oikeusyksikön uusi päällikkö lainsäädäntöjohtaja Marko Viitanen aloitti tehtävässään 1.3.2011, minkä lisäksi laillisuusvalvontatehtävissä työskenteli suurimman osan vuotta kaksi virkamiestä. Neuvotteleva virkamies Kimmo Kiiski siirtyi 1.12.2011



toisen ministeriön palvelukseen ja neuvottelevan virkamiehen tehtävään on valtioneuvoston päätöksellä 1.6.2012 alkaen nimitetty varatuomari, ylitarkastaja Yrsa Nyman Vähemmistövaltuutetun toimistosta.

Oikeusyksikössä erilaiset laillisuusvalvontatehtävät ovat sekä viime että edellisvuonna jossain määrin painottuneet poliisihallintoon. Kun Poliisihallitus vuonna 2010 perustettiin ja poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden laillisuusvalvonta organisoitiin uudelleen, osana uudistusta siirrettiin ministeriön poliisiosastolta yksi ylitarkastajan virka oikeusyksikköön. Tästä syystä poliisihallintoa koskevat kantelu- ja muut laillisuusvalvontasiat käsitellään ministeriötasolla ensisijaisesti oikeusyksikössä eikä ministeriön poliisiosasto esimerkiksi raportoi laillisuusvalvonnasta oikeusyksikölle tätä kertomusta varten kuten ministeriön muut osastot. Tästä järjestelystä huolimatta poliisiosasto osallistuu sisällöllisesti poliisihallinnon laillisuusvalvontaan, laatii vastauksia kansalaiskirjeisiin, on edustettuna laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmässä, ja oikeusyksikkö suunnittelee ja toteuttaa tarkastukset tiiviissä yhteistyössä poliisiosaston kanssa.

Sisäasiainministeriö asetti lokakuussa 2011 Poliisiin kohdistuvan valvonnan oikeusperustatyöryhmän, jonka tavoitteena on selvittää kokonaisvaltaisesti poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan vastuu-, toimivalta- ja resurssikysymyksiä (SM063:00/2011). Työryhmän taustalla on oikeuskanslerin päätös niin kutsutussa huumepoliisien kanteluasiassa, jossa tulivat esille hallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan oikeudelliseen perustaan liittyvät epäselvyydet.

Poliisihallitus ja sisäasiainministeriön oikeusyksikkö järjestivät toukokuussa 2011 Tampereella poliisiammattikorkeakoululla yhteisen laillisuusvalvontaseminaarin. Toista kertaa tässä laajuudessa järjestettyyn seminaariin osallistuivat poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden lisäksi mm. eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ja Valtiokonttorin edustajat. Edellinen vastaava laillisuusvalvontaseminaari koko poliisihallinnolle järjestettiin keväällä 2009, kun poliisiylijohtona vielä toimi sisäasiainministeriön poliisiosasto.

1.1 Laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä

Sisäasiainministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän (SM105:00/2008) työskentely käynnistyi uudelleen vuoden tauon jälkeen joulukuussa 2011 uudistuneella kokoonpanolla. Työryhmän puheenjohtajana toimii lainsäädäntöjohtaja Marko Viitanen oikeusyksiköstä, varapuheenjohtajana poliisiylitarkastaja Pertti Sihvonen Poliisihallituksesta, jäseninä poliisiylitarkastaja Stefan Gerkman poliisiosastolta, hallitusneuvos Mika Kättö pelastusosastolta, lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen maahanmuutto-osastolta, neuvotteleva virkamies Marja-Riitta Salokannel hallintoyksiköstä, ylitarkastaja Päivi Pietarinen kansainvälisten asioiden yksiköstä, neuvotteleva virkamies Jyrki Pennanen sisäisen tarkastuksen yksiköstä, hallitusneuvos Ari-Pekka Koivisto ja rajavartiolaitarkastaja Martti Ant-Wuorinen Rajavartiolaitoksesta, johtaja Jaana Vuorio Maahanmuuttovirastosta, lakimies Anna Alarautalahti Hätäkeskuslaitoksesta, hallintolakimies Anssi Virtanen HALTIKista ja sekä sihteerinä ja jäsenenä ylitarkastaja Tiina Mantere oikeusyksiköstä. Kehittämistyöryhmän säännölliselle kokoontumiselle on nähty selkeä tarve ja vuodelle 2012 on sovittu alustavasti neljä kokousajankohtaa.

Työryhmän jäsenet toimivat oman organisaationsa laillisuusvalvonnan asiantuntijoina ja yhteishenkilöinä.

Joulukuun kokouksessa työryhmä keskusteli erityisesti lainsäädäntöohjeen suunnittelu- ja raportointivelvoitteista. Laillisuusvalvontakertomuksia laadittaessa tarvitaan yhteinen käsitys siitä, mikä on työnjako raportoitessa laillisuusvalvonta-asioista, joita on käsitelty sekä oikeusyksikössä että osastoilla ja hallinnon alan virastoissa.



1.2 Laillisuusvalvontakertomuksen taustaa

Sisäasiainministeriön oikeusyksikön tehtävänä on yhteen sovittaa ministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaa, tukea ministeriön osastojen ja yksiköiden omaa laillisuusvalvontaa sekä kehittää laillisuusvalvonnallista lainsäädäntöä ja muuta normistoa.

Oikeusyksikkö raportoi laillisuusvalvonnasta ministeriön johtoryhmälle vuosittain sekä ministeriön johdolle tarpeen mukaan yksittäisistä tapauksista. Laillisuusvalvontakertomus käsitellään osastopäällikkökokouksessa ja laillisuusvalvonnasta raportoidaan myös sisäasiainministeriön toimintakertomuksessa.

Ensimmäinen sisäasiainministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaa kuvaava laillisuusvalvontakertomus laadittiin ministeriön oikeusyksikössä vuodelta 2010 (23.3.2011, SMDno/2011/681). Tuolloin todettiin, että kertomuksen rakenne vaihtelee toimialoittain, koska laillisuusvalvonnallisen toiminnan intensiteetti vaihtelee sisäasiainministeriön hallinnonalalla huomattavasti.

Vuoden 2011 raportointia varten ja sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaohjeen 14 kohdan mukaisen seurannan ja raportoinnin pohjaksi oikeusyksikössä oli laadittu mallipohja ja oikeusyksikkö esitti, että osastot, yksiköt ja hallinnonalan virastot käyttäisivät soveltuvin osin tätä oman laillisuusvalvontaraportointinsa pohjana. Oikeusyksikkö ilmoitti laativansa ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvontakertomuksen samalla rakenteella.

Koska laillisuusvalvontaohje tuli voimaan vasta syksyllä 2011, on ohjeen mukainen kattava ja hallinnonalalla yhdenmukainen raportointi tavoitteena vasta seuraavalta vuodelta 2012.

Sisäasiainministeriön hallintoyksikkö selvitti oikeusyksikön pyynnöstä, mitä mahdollisuuksia ministeriön osastoilla ja yksiköillä olisi saada ASDO asianhallintajärjestelmän kautta valmiita raportteja laillisuusvalvonta-asioista. Lukumäärätietoja on mahdollista saada asiaryhmittäin valmiillakin hakutoiminnoilla, mutta tarkempien tietojen ja aiheiden selvittäminen edellyttää asioiden läpikäyntiä käsityönä. Tietopalvelun mukaan hallinnonalan ongelmana ovat erilaiset tehtäväryhmittelyt ja ASDO/ASPO-järjestelmää käytetään joka virastossa eri tavalla. Näin ollen jokaisen hallinnonalan viraston on itse suunniteltava laillisuusvalvonta-asioden raportointi järjestelmistä.

Jatkossa kehittämistyöryhmän tavoitteena on päivittää laillisuusvalvontaohjetta ja laatia raportoinnin rakenne sellaiseksi, että ASDO/ASPO-järjestelmistä ja muista järjestelmistä on saatavissa suoraan mahdollisimman vertailukelpoiset ja täsmälliset tiedot laillisuusvalvonta-asioista. Maahanmuutto-osasto kiinnittää omassa kertomuksessaan huomiota siihen, että on ilmennyt tarpeita kehittää ministeriön sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän toimivuutta ja käyttöä paremmin laillisuusvalvonnan seurantaa ja tilastointia palvelevaksi. Myös Häätäkeskuslaitos ilmoittaa, ettei laitoksen asiain- ja dokumentinhallintajärjestelmä Salkkuun ole kirjattu kaikkia tarvittavia tietoja ja osasta raportoituvia asioita on ylläpidetty erillistä excel-taulukkoa. Jatkossa Salkkuun on tarkoitus kehittää erillinen raportointityökalu.

Edellisessä vuoden 2010 laillisuusvalvontakertomuksessa ei HALTIK ollut mukana eikä virastolla ole aikaisemmin ollut edustajia myöskään laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmässä. HALTIKin osallistuminen SM:n hallinnonalan laillisuusvalvontayhteistyöhön on kuitenkin perusteltua, koska rekisterivalvonta on yksi sisäisen laillisuusvalvonnan painopistealueista ja HALTIKilla on asiakkaana kaikki SM:n hallinnonalan virastot. Joulukuussa 2011 HALTIK kutsuttiin mukaan ja virastoa pyydettiin nimeämään edustajansa laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmään. HALTIK antaa oman laillisuusvalvontakertomuksen vuodelta 2012.



Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö teki laillisuusvalvontatarkastuksen vuonna 2011 myös Pelastusopistoon ja sen yhteydessä toimivaan Kriisinhallintakeskukseen. Näiltä virastoilta ei nähty tarpeelliseksi edellyttää laillisuusvalvontaohjeen mukaista erillistä raportointia, koska virastotarkastukset ajoittuivat sekä oikeusyksikön että sisäisen tarkastuksen yksikön suorittamana lähelle vuoden vaihdetta. Tarkastuksilla käytiin läpi pienetkin väärinkäytökset ja väärinkäytösyrietykset. Opistolla ei ole vuonna 2011 ollut rikoksista tai väärinkäytöksistä aiheutuneita esitutkintoja tai oikeudenkäyntejä eikä myöskään käsittelyssä hallintokanteluita viraston toiminnasta.

1.3 Salaisten pakkokeinojen käytön valvonta

Salaisten pakkokeinojen käytöstä Poliisihallitus ja Rajavartiolaitoksen esikunta ovat antaneet erilliset kertomukset eduskunnan oikeusasiamiehelle ja sisäasiainministeriöön eikä salaisten pakkokeinojen käytön valvontaa käsitellä tässä laillisuusvalvontakertomuksessa.

1.4 Ihmisoikeustapaukset kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä

Ihmisoikeusvalitusten käsittelyä sisäasiainministeriössä koordinoi kansainvälisten asioiden yksikkö. Sisäasiainministeriö antaa koko hallinnonalaa koskevan vastauksen valtioneuvoston ulkoasiainministeriöön, joka puolestaan kokoaa ja toimittaa Suomen kannan kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimiselle.

Vuonna 2011 ministeriössä tuli vireille 17 uutta ihmisoikeusvalitusta, joista 13 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) ja neljä YK:n kidutuksen vastaisessa komiteassa (CAT). Vuoden 2011 lopussa sisäasiainministeriön toimialalla oli vireillä yhteensä 23 ihmisoikeusvalitusasiaa, joista 8 koski poliisitoimintaa ja 15 maahanmuuttoviranomaisten toimenpiteitä.

1.5 Tietosuojavalvontatutun ja sisäasiainministeriön tapaaminen

Oikeusyksikkö järjesti kansliapäällikön johdolla tietosuojavalvontatutun ja sisäasiainministeriön vuosittaisen tapaamisen lokakuussa 2011. Tällä kertaa tilaisuuteen osallistuivat aikaisempaa kattavammin sisäasiainministeriön eri osastot ja tilaisuudessa keskusteltiin ajankohtaisista tietosuojakysymyksiin liittyvistä säädöshankkeista. Tietosuojavalvontatutun Reijo Aarnio kertoi tarkemmin aiheesta ”*Accountability ja tietotilinpäätös*” sekä uudesta tietosuojadirektiivistä ja muista EU-tasolla vireillä olevista tietosuojahankkeista.

Oikeusyksikkö esitteli henkilötietojen käsittelyn valvontaa koskevilta osin SM:n laillisuusvalvontaohjeen ja kiitti samalla tietosuojavalvontatutun toimistoa ohjauksesta ja neuvonnasta laillisuusvalvontaohjeen valmisteluvaiheessa.

1.6 Laillisuusvalvontaohjeet hallinnonalalla

Poliisihallitus toteaa vuodelta 2011 antamassaan laillisuusvalvontakertomuksessa laillisuusvalvonnan poliisissa olevan oikeudellisten kriteerien avulla tehtävää toiminnan laadun arviointia. Laillisuusvalvonnan kohteena ovat poliisin toiminnan laillisuus, hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen sekä erityisesti toimivaltuuksien käyttö puuttuttaessa ihmisten perustuslailla ja ihmisoikeussopimuksilla suojattuihin oikeushyviin. Poliisihallituksen sisäisen laillisuusvalvonnan uudistettu ohje tuli voimaan 1.3.2012.

Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisella osastolla laillisuusvalvonta kuuluu lähtökohtaisesti kahden virkamiehen vastuulle. Rajavartiolaitoksessa on annettu sisäiset määräykset RVLPAK A 21 ”Sisäinen valvonta ja riskien hallinta Rajavartiolaitoksessa” sekä RVLPAK A 22 ”Operatiivinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa”. Operatiivisesta



laillisuusvalvonnasta annetun määräyksen mukaan hallintoyksiköiden päälliköt vastaavat laillisuusvalvonnan järjestämisestä omissa hallintoyksiköissään.

Hätäkeskuslaitoksessa tuli vuoden 2011 lokakuussa voimaan uusi työjärjestys, jonka myötä Hätäkeskuslaitokseen perustettiin erillinen, muusta organisaatiosta eriytetty laillisuusvalvontayksikkö. Muutoksella ei kuitenkaan ollut merkittävää vaikutusta vielä vuoden 2011 laillisuusvalvontatoimintaan. Hätäkeskuslaitos on 14.3.2008 antanut määräyksen Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonnasta. Kyseisessä määräyksessä käsitetään laillisuusvalvontatoiminta valtion talousarviolain mukaisena sisäisenä tarkastuksena. Kanteluiden käsittelystä on annettu oma ohjeensa. Vuoden 2012 aikana laillisuusvalvontayksikön tavoitteena on päivittää laillisuusvalvonnan ohjeistus vastaamaan nykytilannetta, sekä vahvistaa laillisuusvalvontayksikköä lisäresursseilla.

Pelastusosasto toteuttaa osaltaan laillisuusvalvontaa Hätäkeskuslaitokseen liittyvissä asioissa sekä tarvittaessa ryhtyy toimenpiteisiin laillisuusvalvontaan liittyvien epäkohtien selvittämiseksi yhteistyössä muiden asianomaisten tahojen kanssa. Hätäkeskustoiminnan laillisuusvalvontaa toteuttaa pelastusosastolla ensisijaisesti osaston turvallisuusverkkoyksikkö, jolle Hätäkeskuslaitosta ja hätäkeskustoimintaa koskevat asiat kuuluvat pelastusosaston työjärjestyksessä (SMDno/2011/2095) määrätyn mukaisesti. Turvallisuusverkkoyksikkö on tehnyt hätäkeskustoimintaa koskevan asian käsittelyn siirron 8 tapauksessa (1 kpl LVM/Viestintävirasto, 1 kpl STM ja Hätäkeskuslaitos 6 kpl).

Pelastusosaston oman toiminnan sisäinen laillisuusvalvonta on toteutettu muun toiminnan ohessa osaston virkamiesten toimenkuvien mukaisesti.

Palosuojelurahasto toteuttaa osaltaan laillisuusvalvontaa rahaston toimialaan kuuluvissa asioissa. Vuoden 2011 aikana ei rahastossa ole ilmennyt laillisuusvalvontaan liittyviä epäkohtia.

Maahanmuuttovirastossa on annettu helmikuussa 2011 ohje laillisuusvalvonnasta ja samassa yhteydessä viraston työjärjestystä tarkastettiin niin, että vastuu kunkin yksikön laillisuusvalvonnasta on yksikön päälliköllä. Maahanmuuttovirasto ilmoittaa vuoden 2012 aikana päivittävänsä omaa laillisuusvalvontaohjettaan yksityiskohtaisemmaksi sisäasiainministeriön ohjeen rakenteen mukaisesti.

Maahanmuutto-osasto ilmoittaa laillisuusvalvontakertomuksen 2011 olevan laajuudessaan ensimmäinen ja kertomus perustuu elokuun lopulla hyväksytyyn sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaohjeeseen.

2. Laillisuusvalvontaohjeen 14 kohdan mukaisesti raportoitavat asiakokonaisuudet:

2.1 Vuoden 2011 laillisuusvalvontasuunnitelmat ja niiden toteutuminen

Sisäasiainministeriön laillisuusvalvontatarkastuksista hallinnonalalla vuonna 2011 tehtiin 3.3.2011 päätös (SMDno/2011/570), jonka mukaan säännönmukaisen tarkastustoiminnan käynnistyessä vuoden 2011 aikana tarkastuksissa keskityttiin laillisuusvalvonnan perusteisiin. Tarkastukset toteutettiin yhteistoiminnassa ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön sekä asianomaisten virastoa ohjaavan osaston ja yksikön kanssa.

Tarkastukset toteutettiin suunnitelman mukaisesti vuoden 2011 aikana.



Laillisuusvalvonnan perusrakenteet ovat pääosin kunnossa ja asenne oikeudellista valvontaa kohtaan on hallinnonalalla myönteinen. Seuraavassa keskeisiä tarkastushavaintoja virastoittain:

Hätäkeskuslaitoksen virastotarkastus suoritettiin 13.4.-8.6.2011 ja siitä valmistui tarkastuskertomus 29.9.2011. Laillisuusvalvonnan kannalta todettiin johtopäätöksenä, että Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonnan organisointiin on viime vuosina kiinnitetty kiitettävää huomioita. Laillisuusvalvonnan perusrakenteet ovat kunnossa ja tärkeintä on, että tahtotila ja ymmärrys valvonnan merkityksestä johtamistoiminnassa ja toiminnan yleisessä kehittämisessä on tiedostettu.

Oikeuskansleri on seurannut hätäkeskusuudistuksen toteutumista ja Hätäkeskuslaitoksen toimintaa usean vuoden ajan ja oikeuskansleri Jaakko Jonkka antoi 21.3.2011 laajan Hätäkeskuslaitoksen toimintaa kuvaavan raportin.

Maahanmuuttoviraston virastotarkastus suoritettiin 3.4.-14.6.2011 ja siitä valmistui tarkastuskertomus 30.9.2011. Laillisuusvalvonnan kannalta on merkitystä sillä, että valtaosa Maahanmuuttoviraston julkisen vallan käyttöä on erikseen säännellyn hallintotoiminnan piirissä, jolloin menettelyihin liittyviä epäkohtia käsitellään ja arvioidaan hallintotuomioistuimissa. Parin viime vuoden aikana virasto on myös alkanut terävöittää omaa laillisuusvalvontaansa.

Pelastusopiston ja kriisinhallintakeskuksen virastotarkastuksen oikeusyksikkö ja sisäisen tarkastuksen yksikkö suorittivat erikseen. Oikeusyksikkö toteutti tarkastuskäynnin yhteistyössä pelastusosaston kanssa 20.9.2011 ja tarkastuskertomus annettiin 17.10.2011.

Pelastusopistossa laillisuusvalvonnan merkitys ja tarkoitus on jossain määrin erilainen kuin muilla välittömästi ministeriön alaisilla operatiivisilla virastoilla. Oppilaitoksessa opiskelijoiden ja oppilaitoksen henkilökunnan välisillä suhteilla on tärkeä merkitys.

Pelastusopiston yhteydessä ja sen alaisena hallinnollisena viranomaisena toimii Kriisihallinnan keskus, jolla tästä sidoksesta huolimatta on itsenäistä toimivaltaa. Tässä yhteistyön merkitys korostuu. Johtopäätöksenä voitiin todeta, että Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen toiminnan luonteesta johtuen laillisuusvalvonnalla ei ole, eikä pidäkään olla keskeistä asemaa viraston arjessa.

Oikeusyksikkö suositti, että Pelastusopiston oikaisu- ja kurinpitolautakunnassa voisi olla myös opiskelijoiden edustus. Muutos edellyttäisi mahdollisesti lakimuutosta.

Poliisihallituksen virastotarkastuksen oikeusyksikkö ja sisäisen tarkastuksen yksikkö suorittivat myös erikseen. Oikeusyksikkö toteutti tarkastuskäynnin yhteistyössä ministeriön poliisiosaston kanssa 8.11.2011 ja tarkastuskertomuksen valmistuminen siirtyi tarkastuksen laajuudesta johtuen vuoden vaihteen yli. Tarkastus toteutettiin etukäteen määriteltujen aihepiirien ja asialistan pohjalta. Ajankohtaisten asioiden lisäksi käsiteltiin salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvontaa, kielellisiä oikeuksia, poliisin ampumaselupakäytäntöjä sekä henkilötietojen valvontaa.

Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueen henkilöstö on ammattitaitoista ja motivoitunutta sekä toiminta suunnitelmallista.

Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan työnjako Poliisihallituksessa laillisuusvalvonnan ja ohjaavien yksiköiden välillä vaikuttaisi olevan jossain määrin epäselvä ja toimivaltuussymykset tulevat toistuvasti esille.



Poliisihallituksen tulee turvata riittävät voimavarat laillisuusvalvontaan. Käsiteltäviä asioita on määrällisesti paljon ja asiat ovat sisällöltään hyvinkin haastavia kokonaisuuksia. Tarkastuskertomuksessa tehdään kymmenen toimenpidesuositusta, minkä lisäksi kielellisiä oikeuksien ja aselupa-asioden tilannetta käsitellään ministeriön ja Poliisihallituksen välisissä tapaamisissa ja laillisuusvalvontatarkastuksilla pysyvänä asiakohtana toistaiseksi.

Poliisihallinnon laillisuusvalvonta-asioden laadun ja määrän vuoksi sisäasiainministeriön oikeusyksikkö painottaa toistaiseksi tarkastustoiminnassaan poliisihallintoa ja jatkossa on perusteltua tehdä Poliisihallitukseen kaksi vuosittaista tarkastusta.

Rajavartiolaitoksen laillisuusvalvonnasta keskeisesti vastaavan esikunnan oikeudellisen osaston henkilövaihdosten vuoksi varsinaista laillisuusvalvontatarkastusta ei vuonna 2011 suoritettu ja myös sisäisen tarkastuksen yksikkö päätti suorittaa oman tarkastuksensa Rajavartiolaitokseen vuoden 2012 puolella. Oikeusyksikkö ja sisäisen tarkastuksen yksikkö tekivät kuitenkin 15.11.2011 tutustumiskäynnin Rajavartiolaitoksen esikuntaan ja sen oikeudelliselle osastolle.

Tilaisuudessa esitetyn ja käydyn keskustelun perusteella voitiin todeta, että Rajavartiolaitoksen oikeudellinen valvontatoiminta on järjestetty asianmukaisesti, toiminnan tahtotila on hyvä ja henkilöt ovat sitoutuneet tehtäviinsä. Näillä perusteilla erillisen laillisuusvalvontatarkastuksen tekeminen Rajavartiolaitokseen vuonna 2012 ei ole tarkoituksenmukaista.

HALTIKin virastotarkastus toteutettiin 13.12.-14.12.2011 ja tarkastusraportin valmistuminen siirtyi vuoden 2012 puolelle. Ajankohta oli laillisuusvalvonnan kannalta sellainen, että tarkastukselle osallistui oikeusyksiköstä ainoastaan ylitarkastaja. Paremman kokonaiskuvan saamiseksi HALTIKin palvelukeskusluonteesta ja laillisuusvalvonnan järjestämisestä oikeusyksikkö on päättänyt tehdä uuden itsenäisen laillisuusvalvontatarkastuksen HALTIKiin vuonna 2012.

Johtopäätöksenä voitiin todeta, että HALTIKissa on ilmeisesti PTHK:n ajoilta omaksuttu yksityiskohtaisen ohjeistuksen kulttuuri myös laillisuusvalvonnan osalta. HALTIKin laillisuusvalvontamääräys olisi syytä päivittää uuden organisaation ja soveltuvin osin SM:n laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan virastot ovat raportoineet omista laillisuusvalvontavoitteistaan vuodelle 2011 seuraavaa:

Poliisihallituksessa vuoden 2011 tulostavoitteet keskittyivät kattavaan ja ulkoisesti uskottavaan laillisuusvalvontajärjestelmään, käsittelyaikoihin, määräaikoihin sekä poliisiyksiköiden laillisuustarkastuksiin. Laillisuusvalvonta on saavuttanut sille asetetut tulostavoitteet.

Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston keskeisimpinä hankkeina laillisuusvalvonnan osalta olivat vuonna 2011 laillisuusvalvontajärjestelmän ja laillisuusvalvonnan edelleen kehittäminen sekä vahingonkorvausjärjestelmän käyttöönotto ja toimivuuden seuranta. Tarkastussuunnitelma vuodelle 2011 on pääosin toteutunut.

Maahanmuuttovirastossa oli vuonna 2011 priorisoitu säännöllisten ja systemaattisten pistokoetarkastusten aloittaminen päätöksentekoyksiköissä ja puhelinpalvelussa ja tässä virasto raportoi onnistuneensa hyvin.

Päätöksentekoon liittyvät valvontatoimenpiteet ovat erityispiirre Maahanmuuttoviraston laillisuusvalvonnassa. Vuoden 2011 tulossopimuksessa oli asetettu tavoite, että viraston päätöksistä tehdyistä valituksista enintään 5 % saa kumoutua hallinto-oikeudessa laintulkinta- tai menettelyvirheen vuoksi. Virheiden seuraaminen on sekä esimiesten että oikeudellisia tukipalveluja



antavien virkamiesten tehtävänä. Systemaattisille tarkastuksille on laadittu kriteeristö, jonka mukaisesti päätöksiä arvioidaan. Vuoden 2011 aikana tarkastettiin yhteensä 460 päätöstä.

Hätäkeskuslaitoksen tarkastussuunnitelmassa vuodelle 2011 oli määrätty tarkastettavaksi kolme nimettyä hätäkeskusta, joista yksi on henkilöstön poissaoloista johtuen toteuttamatta. Tarkastuksissa ei todettu merkittävää huomautettavaa.

2.2 Hallintokantelut ja ylimpien laillisuusvalvojen lausuntopyynnöt

Hallintokantelu on viranomaiselle tehty ilmoitus, jossa viranomaisen tai virkamiehen menettelyä tai toimintaa väitetään lainvastaiseksi, virheelliseksi tai epäasianmukaiseksi. Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö käsittelee ministeriötä tai ministeriön virkamiehiä koskevat kantelut. Hallinnonalan yksittäistä virastoa koskeva hallintokantelu käsitellään lähtökohtaisesti asianomaisessa virastossa.

Laillisuusvalvontaohjeen valmistumisen jälkeen oikeusyksikkö ryhtyi yhdessä ministeriön viestintäyksikön kanssa rakentamaan laillisuusvalvontasivustoa sekä ministeriön sisäiseen Virta-intranettiin että sisäasiainministeriön ulkoisille verkkosivuille. Sivujen käyttöönotto siirtyi vuoden 2012 puolelle. Ulkoisille sivuille on suunniteltu otettavaksi käyttöön myös sähköinen kantelulomake.

Sisäasiainministeriön oikeusyksikössä käsitellään hallinnonalan virastoja koskevia kanteluita vain erityisestä syystä. Tällainen erityinen syy voi olla esimerkiksi kantelun kohteena olevan virkamiehen virka-asema, kantelun kohdistuminen useampaan hallinnonalan virastoon, muut kantelusta ilmenevät viranomaistoimintaan liittyvät rakenteelliset syyt tai mahdolliset puutteet lainsäädännössä. Myös oikeusturvasyistä voi olla perusteltua, että kantelua ei käsitellä siinä virastossa, jolle se on osoitettu.

Oikeusyksikkö käsitteli vuoden 2011 aikana yhteensä 24 kanteluasiata, joista valtaosassa toimenpiteenä oli asian käsittelyn siirto Poliisihallitukseen tai Valtakunnansyyttäjän virastoon. Vuonna 2011 vireille tulleista kanteluasioista oli vuoden vaihteessa käsittelyssä tai odottamassa muiden viranomaisten ratkaisua viisi asiaa.

Syksyllä 2011 sisäasiainministeriö antoi laajan ratkaisun Suojelupoliisin osastopäällikkö Paavo Selinin vuonna 2010 vireille saattamassa kanteluasiassa (SMDno/2010/2185), joka koski poliisiylijohtaja Mikko Paateron ja Suojelupoliisin menettelyä. Ratkaisussaan sisäasiainministeriö korosti yleisesti sitä, että yksittäisiä virkamiehiä koskevien keskeneräisten asioiden käsittelyssä julkisuudessa tulisi noudattaa pidättyväisyyttä. Ratkaisussa ei otettu kantaa siihen, oliko asiassa perusteita rikostutkinnan käynnistämiseksi. Ratkaisu lähetettiin tiedoksi Valtakunnansyyttäjän virastoon, koska poliisin tekemäksi epäiltyjä rikoksia koskevis- sa asioissa rikostutkinnan käynnistämisestä päättää syyttäjä. Sisäasiainministeriö kiinnitti ratkaisussaan huomiota myös siihen, että virkamieslain mukaiset työnjohdolliset toimet on määriteltävä laissa nykyisin varsin väljästi. Ministeriön käsityksen mukaan voisi olla perusteltua arvioida työnjohtovaltuuksien laajuutta ja oikeusturvakeinoja uuden perustuslain ja erityisesti perusoikeuksien valossa. Sisäasiainministeriö saattoi näkemyksensä virkamieslaista vastaavan valtiovaraministeriön arvioitavaksi. Ratkaisu julkaistiin kokonaisuudessaan ministeriön verkkosivuilla lehdistötiedotteen yhteydessä 9.9.2011.

Vuoden 2011 aikana eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri pyysivät sisäasiainministeriöltä selvityksiä ja lausuntoja jonkin verran edellisvuotta useammin. Ministeriön antamissa lausunnoissa kiinnitettiin erityisesti huomiota viranomaistoimintaan liittyviin mahdollisiin rakenteellisiin epäkohtiin ja lainsäädännöllisiin puutteisiin. Oikeusyksikkö myös tehosti laillisuusvalvojen kanteluratkaisuissaan edellyttämien toimenpiteiden toteutumisen seuranta mm. laillisuusvalvontatarkastusten yhteydessä.



Oikeusyksikkö valmisteli sisäasiainministeriöstä annetun lausunnon eduskunnan oikeusasiamiehelle yhdeksässä asiassa vuonna 2011 ja keskeneräisinä siirtyi seuraavalle vuodelle kaksi asiaa. Oikeusasiamiehen lausuntopyynnöt koskivat valtaosin poliisin ja/tai maahanmuuttoviranomaisten toimintaa, yksi kanteluista koski sisäasiainministeriön menettelyä hankintamenettelyssä.

Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö valmisteli eduskunnan oikeusasiamiehelle vuonna 2011 laajemman selvityksen ja lausunnon seuraavissa asioissa:

Yksityisen vartijan käyttäminen poliisin säilytysuojassa, SMDno2010/2195

Lausunnossaan sisäasiainministeriö totesi näkemyksensä, ettei yksityisen vartijan käyttämiselle poliisin säilytysuojien vartioinnissa ole selkeää ja lainmukaista toimivaltuusperustetta. Sisäasiainministeriö katsoi, että yksityisen vartijan käyttäminen poliisin säilytysuojassa on lopetettava ja että asiassa on syytä jäädä odottamaan mahdollisia lainsäädäntömuutoksia.

Vartijoiden ja järjestyksenvalvojen tekemät säilöönottopäätökset ja kiinniotto-oikeus, SMDno/2010/2307 Asiassa saatiin laaja selvitys poliisihallinnolta, ja sisäasiainministeriö korosti omassa lausunnossaan, että henkilön vapauden rajoittaminen on luonteeltaan ankara toimenpide, ja siksi sen kesto aika ja siitä aiheutuvat haitat on pyrittävä minimoimaan. Antamassaan selvityksessä Poliisihallitus ilmoitti toteuttavansa vuoden 2011 aikana useita toimenpiteitä yksityistoimijoiden valvonnan ja koulutuksen tehostamiseksi.

Poliisilla olevien tietojen luovuttaminen vuokranantajalle tai asunto-osakeyhtiölle, SMDno/2011/805 Eduskunnan oikeusasiamies oli ottanut asian käsittelyyn omana aloitteenaan. Sisäasiainministeriö totesi eduskunnan oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa, että tarve ohjeiden päivittämiseen on poliisin ylijohdossa tunnistettu ja sisäasiainministeriö ilmoitti tarkastavansa laillisuusvalvontatarkastuksen yhteydessä, kuinka ohjeita ”Käsikirja Julkisuuskysymysten käsittelystä poliisissa” ja ”Tehtävien käsittely poliisin hälytys- ja kenttätoiminnassa” on tämän kysymyksen osalta päivitetty.

Huomautuksen määrääminen automaattisessa nopeusvalvonnassa, SMDno/2011/825

Lausunnossaan eduskunnan oikeusasiamiehelle sisäasiainministeriö totesi näkemyksensä, että kirjallisen varoituksen tosiasiallinen rikosoikeudellinen luonne, sen rekisteröinti ja sanktion myöhempi potentiaalinen merkitys varsinaiseen rikosoikeudelliseen rangaistukseen perustelevat sitä, että rikesakkomenettelylain 2 luvun 13 j §:n perusteella kirjallista huomautusta määrättäessä tulisi noudattaa syyttömyysolettamaa ja huomautuksen saaja tulisi selvittää. Kirjallisesta huomautuksesta voisi näissä olosuhteissa olla myös muutoksenhakumahdollisuus ja huomauttamiseen olisi käytännössä mahdollista käyttää samaa määräämismenettelyä kuin ehdolliseen rikesakkoon. Asiassa on silmiin pistävällä tavalla rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän ja hallinto-oikeudelliseen sanktiojärjestelmän välisiin suhteisiin liittyviä oikeudellisia jännitteitä, joita tulisi sisäasiainministeriön mukaan selvittää laajemmin. Tästä syystä sisäasiainministeriö suositti poliisia pidättäytymään rikesakkomenettelylain 2 a luvun 13 j §:n kirjallisten varoitusten käyttämisestä myöhemmän rikosoikeudellisen seuraamuksen perusteena, mikäli varoitettavien ajoneuvon kuljettajia ei ole selvitetty. Sisäasiainministeriö saattoi lausuntonsa jo tässä kantelukäsittelyn vaiheessa Poliisihallituksen ja ministeriön poliisiosaston tiedoksi.

Sisäasiainministeriön toiminta hankintamenettelyssä, SMDno/2011/826 Eduskunnan oikeusasiamiestä oli pyydetty tarjouskilpailuun liittyen tutkimaan, onko asianmukaista, että tarjoukset oli tullut jättää suomenkielisinä ja että niihin oli tullut liittää ns. ”draft”. Kantelijan mielestä ministeriö oli implisiittisesti kieltänyt ruotsinkieliset tarjoukset ja vaatinut tarjouk-



sen jättäjää tekemään osan työstä ilmaiseksi. Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö toimitti oikeusasiamiehelle oman yksityiskohtaisen lausuntonsa lisäksi hankintaryhmän lausunnon ja työ- ja elinkeinoministeriössä kantelun johdosta laaditun muistion. Asiassa oltiin yhteydessä myös ko. hankinta-asiasta maahanmuutto-osastolla vastanneeseen henkilöön.

Maahanmuuttoviraston ja ulkomaalaispoliisin menettely oleskelulupahakemuksen ratkaisemisessa, SMDno/2011/1197 Ministeriön oikeusyksikön näkemyksen mukaan perustuslain 21 §:n edellyttämä asian viivytyksetön käsittely ei voi olla riippuvainen pelkästään asian edellyttämästä laaja-alaisesta selvitystyöstä. Lausunnossaan oikeusyksikkö piti tärkeänä, että maahanmuutto-osasto Maahanmuuttovirastoa ohjaavana ja valvovana tahona vaikuttaa siihen, ettei kantelun kohteena olevan kaltaisia asioiden käsittelyn viivästymisiä pääse syntymään.

Poliisilaitoksen, ulkomaalaispoliisin ja Maahanmuuttoviraston menettely käännättämisasiassa, SMDno/2011/1607 Maasta poistamista koskevan päätöksen teko ja täytäntöönpano tapahtuvat erillisissä viranomaisissa ja menettelyissä. Sisäasiainministeriön oikeusyksikön johtopäätöksenä oli, että ulkomaalaisrekisterin ajantasaisetkaan tiedot eivät yksin riitä ohjaamaan poliisin toimintaa käytännön tilanteissa. Vaikka toimijat kentällä tuntevat ulkomalaislain, menettelyn päälinjat ja ohjeistuksen, käytännössä korostuu kuitenkin tapauskohtainen kokonaisharkinta. Lähtökohtana on pidettävä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa. Ohjeistusta, menettelytapoja ja tiedonkulun varmistamista tulee edelleen kehittää.

Valtioneuvoston oikeuskanslerille oikeusyksikkö antoi seitsemän lausuntoa, joista kolme koski hätäkeskustoimintaa ja yksi vuoden 2009 määrärahan ylittämistä sisäasiainministeriössä.

Vuoden 2009 talousarviomäärärahan ylittäminen, SMDno/2011/101

Oikeuskansleri oli ottanut omasta aloitteestaan käsiteltäväksi neljä vuoden 2009 talousarvion määrärahan ylittymistä koskevaa asiaa, joista yksi koski sisäasiainministeriötä. Sisäasiainministeriön tuli selvityksessään kiinnittää huomiota sekä menopäätösten tekemiseen että määrärahan riittävyyden valvontaan. Sisäasiainministeriö totesi lausunnossaan, että tämän yksittäisen määrärahan ylittymisen taustalla oli siirtymävaihe kolmen ministeriön samanaikaisessa organisaatiomuutoksessa vuonna 2008. Oikeuskansleri antoi asiassa ratkaisun 1.8.2011 (OKV/5/50/2011) ja kiinnitti sisäasiainministeriön huomiota tulo- ja menoarvion tarkkaan noudattamiseen. Ottaen huomioon sen, että määrärahan ylitys liittyi laajamittaisen ministeriöiden organisaatiouudistuksen siirtymävaiheeseen, ja sen, että kyseisten menojen budjetointi ja kirjauskäytännöt on nyttemmin tarkastettu, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin.

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto on omassa laillisuusvalvontaohjeeseen perustuvassa laillisuusvalvontakertomuksessaan selostanut viisi maahanmuuttohallintoa koskevaa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua:

KHO:n presidentin ja poliisiylijohtajan menettely isoäitien käännätysasiassa (1933/2/2010, 16.2.2011). Kyseessä oli kaksi lainvoimaista käännätyspäätöstä.

Menettely oli perustuslain 3 §:n vastaista. EOA piti KHO:n presidentin menettelyä subjektiivisessa suhteessa jossain määrin ymmärrettävänä, mutta ei oikeudellisesti arvioituna ja periaatteelliselta kannalta hyväksyttävänä. Poliisin ei tapauksessa katsottu ylittäneen harkintavaltaansa; kokonaisharkinnassa voidaan ottaa huomioon myös mahdollisuus lainsäädännön nopeasta muuttumisesta, harkinnassa huolehdittava yhdenmukaisesta menettelystä vastaavissa tapauksissa.



Vastaanottokeskuksen toiminta kansainvälistä suojelua hakevan oikeudellisen neuvonnan ja avustamisen järjestämisessä; oliko toimittu lain ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaan (1590/4/2010, 10.5.2011).

Apulaisoikeusasiamies ei havainnut lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Vastaanottokeskus oli toiminut harkintavaltansa rajoissa ja Maahanmuuttoviraston ohjeiden mukaan. Oikeusavun järjestämiseen liittyy kuitenkin kysymyksiä, jotka vaativat jatkoselvitystä. Oikeusavun myöntämiselle on hyvä luoda selkeät ja yhteiset pelisäännöt; uudistusta tehtäessä on varmistettava, että Suomessa olevaa pakolaisoikeuden asiantuntemusta voidaan tehokkaasti hyödyntää. Päätöksessä korostetaan myös omavalintaperiaatteen riittävää toteutumista.

Hallinto-oikeuden ratkaisun noudattamatta jättäminen. Maahanmuuttovirasto ei noudattanut hallinto-oikeuden ratkaisua ja sai huomautuksen virheellisestä menettelystä apulaisoikeusasiamieheltä (2140/4/2010, 11.8.2011).

Viranomainen ei voi oma-aloitteisesti ottaa uudelleen käsiteltäväksi asiaa, joka on ratkaistu lainvoimaisella päätöksellä. Oikeusvaltiossa hallintoviranomaisen on noudatettava tuomioistuimen lainvoimaisia päätöksiä. Hallintoviranomaisen tekemä tuomioistuinten ratkaisujen uudelleen arvioiminen olisi ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa sekä vesittäisi muutoksenhaku-järjestelmän. Se oli ns. luottamuksensuojan periaatteen vastaista. Hallintolain 6 §:ään kirjatun periaatteen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia; yksilön tulee voida luottaa siihen, että hallintoviranomainen noudattaa häntä koskevaa tuomioistuimen lainvoimaista päätöstä.

Perheenyhdistämishakemuksen pitkä käsittelyaika (3549/4/2010, 23.8.2011). Apulaisoikeusasiamies katsoo Maahanmuuttoviraston menettelleen virheellisesti siinä, että päätöstä ei annettu tiedoksi laissa säädettyssä 9 kk:n ajassa.

Saadussa selvityksessä ei ollut esitetty sellaisia laissa tarkoitettuja poikkeuksellisia olosuhteita, jotka olisivat antaneet aiheen poiketa säädetystä määräajasta. Asian käsittelyn viivästymistä ei voida perustella resurssien vähäisyydellä. Työn organisoinnilla ja resurssien kohdentamisella on varmistuttava siitä, että asiat voidaan käsitellä lain edellyttämällä tavalla.

Lastensuojelun palvelujen järjestäminen ilman huoltajaa maahan saapuneille lapsille (4509/4/09, 21.12.2011). Apulaisoikeusasiamies on esittänyt, että SM ja STM pyrkisivät löytämään yhteistyössä ratkaisun neuvonnan ja ohjauksen järjestämiseen siitä, miten ilman huoltajaa maahan tulleille lapsille järjestetään tarvittaessa lastensuojelun palveluita. Toimenpiteistä on ilmoitettu EOA:lle vuoden 2012 puolella asetettuun määräaikaan mennessä.

Maahanmuutto-osasto on raportoinut lisäksi seuraavat vuoden vaihteessa vireillä olleet kan-teluasiat:

Sisäasiainministeriön toiminta hankintamenettelyssä (998/4/2011). Kyseessä oli ESR/ALPO-projekti ja siinä tehty tarjouspyyntö koskien graafista suunnittelua, verkkosivujen suunnittelua ja verkkopalvelujen kehittämisen konsultointia. SM:n lausunto on annettu 7.7.2011 (826/2011).



Unionin kansalaisen puolison oleskelulupakorttiasian käsittelyaika (2271/4/2011). Päätöstä ei ole tehty ulkomaalaislain 161 b §:n edellyttämässä 6 kk:n määräajassa. SM:n lausunto on annettu 30.8.2011 (1197/2011).

Vastaanottokeskuksen johtajan toiminta lasta koskevassa asiassa (2171/4/2011). Johtaja päätti lapsen henkilöä koskevasta asiasta, koska tieto lapselle jo määrätystä edustajasta ei ollut ehtinyt saavuttanut johtajaa. SM:n lausunto on annettu 19.10.2011 (1137/2011).

Maahanmuuttoviraston, Helsingin ulkomaalaispoliisin ja Pohjois-Karjalan poliisilaitoksen menettely käännytysasiassa (3287/4/2011). Perhesiteen perusteella haettuun oleskelulupapäätökseen ei liitetty uutta käännytyspäätöstä. Kantelija katsoo, että tällä tavoin estettiin asianomaista hakemasta käännättämiselle täytäntöönpanokieltoa. Hakijalle aiemmin tehty käännytyspäätös oli tehty kielteisen kv. suojelua koskevan päätöksen yhteydessä. Kantelija oli myös yrittänyt pyytää uudelleen kv. suojelua päätöstä täytäntöön pantaessa, eikä tätä otettu huomioon. Maahanmuutto-osaston lausunto on annettu 24.11.2011 (1575/2011). SM:n lausunto on annettu 16.1.2012.

Perheenjäsenten oleskelulupahakemusten käsittelyn kesto (2660/4/2011). Ulkomailla oleskelevat perheenjäsenet joutuvat odottamaan yli vuoden haastatteluun pääsemistä. SM:n lausunto on annettu 2.11.2011 (1608/2011).

Maahanmuutto-osasto raportoi oikeuskanslerinvirastossa vireillä olevan asian:

Kansainvälistä suojelua hakevien tietojen salassapito. Poliisin käytäntö ilmoittaa säilöön otetusta, kansainvälisesti etsintäkuulutetusta ja turvapaikkaa hakeneesta henkilöstä etsintäkuuluttaneen maan edustustolle, vaikka kyseessä olisi pakolainen tai turvapaikanhakija, joka on paennut kyseisen maan vainoa. SM:n lausunto oikeusministeriölle on annettu 31.10.2011 (1393/2011).

Maahanmuuttovirasto ottaa raportissaan esille myös sisäasiainministeriön omasta aloitteestaan selvitettäväksi ottaman asian:

LakimiesUutisten numerossa 7/2011 julkaistu Reinbothin kolumni. SM:n oikeusyksikkö pyysi Maahanmuuttoviraston selvitystä ja maahanmuutto-osaston lausuntoa asiassa. Reinboth moitti Migrin menettelyä erään hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen sekä yleisesti Migrin toimintaa salassapitosäännösten tulkinnassa. Maahanmuutto-osaston lausunto on annettu 16.12.2011 (1798/2011). Asian käsittely oikeusyksikössä on kesken.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston turvallisuusverkkoyksikön toimialalta oikeuskanslerinvirastolle on annettu hätäkeskuksen menettelystä tehdyn kantelun johdosta yksi selvitys ja lausunto. Kolme selvitystä ja lausuntoa on toimitettu sisäasiainministeriön oikeusyksikköön. Kaikki kantelut ovat koskeneet hätäkeskuksen menettelyä. Edelleen yksikkö on valmistellut kolme sisäasiainministeriön päätöstä Hätäkeskuslaitosta koskeviin kanteluasioihin. Asiat eivät ole aiheuttaneet enempää toimenpiteitä.

Palosuojelurahastossa ei ole ollut hallintokanteluja vuoden 2011 aikana.

Poliisihallituksessa tuli vuonna 2011 vireille 348 kantelua, joista 189 virasto käsitteli itse ja osa siirrettiin alaiseen hallintoon ratkaistavaksi läheisyysperiaatteen mukaisesti. Suurin osa kanteluista koski esitutkintaa, sitten järjestyspoliisitoimintaa, pakkokeinoja ja lupahallintoa. Yhdeksän kirjoitusta siirrettiin poliisirikostutkintaan.



Poliisihallituksesta annettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle 46 ja valtioneuvoston oikeuskanslerille 47 lausuntoa. Poliisihallitus on lähettänyt ylimpien laillisuusvalvojien periaatteellisia kannanottoja sisältävät ratkaisut poliisiyksiköille tiedoksi, toimenpiteitä ja koulutusta varten.

Rajavartiolaitoksen toiminnasta tehtiin vuoden 2011 aikana Rajavartiolaitoksen esikunnalle 12 hallintokantelua. Lisäksi hallintoyksiköistä vastattiin itsenäisesti neljään niiden toimintaa koskevaan kanteluun. Kantelut koskivat pääasiassa rajatarkastuksia. Yksi kanteluna vireille tullut asia siirrettiin poliisille esitutinnan aloittamista koskevaan harkintaan.

Eduskunnan oikeusasiamies pyysi Rajavartiolaitoksen esikunnan lausuntoa ja/tai selvitystä yhdeksässä kanteluasiassa. Kantelut koskivat Rajavartiolaitoksen saamenkielisiä palveluita, Rajavartiolaitoksen palkkausta koskevaa päätöksentekomenettelyä, vaatteiden kuvaamista rajatarkastuksessa sekä muita rajatarkastustoimenpiteitä, esitutkintatoimenpiteitä sekä julkisuuslain soveltamista.

Vuonna 2009 vireille tulleet kanteluasiaan vuonna 2011 antamassaan päätöksessä apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei poliisilla ja Rajavartiolaitoksella ole ulkomaalaisvalvonnassa laissa säädettyä toimivaltaa puuttua perustuslain 10 §:ssä turvattuun kotirauhan suojaan eikä myöskään toimivaltaa suorittaa tarkastuksia julkisrauhan suojaamiin paikkoihin.

Apulaisoikeusasiamies antoi vuonna 2011 ratkaisun myös toiseen vuonna 2009 vireille tulleet kanteluun, joka kohdistui rajavartiolaitoksen ja poliisin vuonna 2009 suorittamaan Rajavartiolaitoksen johtamaan yhteisoperaatioon. Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö oli vuonna 2010 antanut vastauksen samasta operaatiosta tehtyyn kanteluun ja apulaisoikeusasiamies oli ottanut kanteluasian ratkaistavakseen siltä osin kuin se koski toimenpiteen suhteellisuutta, asiasta tiedottamista ja yrittäjille aiheutunutta vahinkoa. Apulaisoikeusasiamies kiinnittää ratkaisussaan huomiota suhteellisuus-, tarpeellisuus- ja vähimmän haitan periaatteeseen.

Vähemmistövaltuutettu pyysi Rajavartiolaitoksen esikunnan selvitystä kanteluasiassa, joka koski etnisen taustan käyttöä profiloinnissa. Vähemmistövaltuutettu piti valitettavana, ettei etnisen profiloinnin kieltoa ole selkeästi kirjattu poliisin, tullin tai Rajavartiolaitoksen toimintaohjeisiin. Sekä ohjeistusta että toimintamenetelmiä tulisi kehittää niin, että jälkikäteen olisi mahdollista todentaa, millä perustein valvontatoimiin on ryhdytty.

Rajavartiolaitos ottaa kertomuksessaan esille myös kaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen helmikuussa 2011 antamaa Suomelle langettavaa ratkaisua liittyen kotietsintään ja ratkaisusta seuranneet lainsäädäntömuutokset, ohjeistuksen tarkistamisen sekä tiedottamisesta huolehtimisen.

Maahanmuuttovirastolle ei vuonna 2011 osoitettu kanteluita.

Maahanmuuttovirasto on vuoden 2011 aikana vastannut eduskunnan oikeusasiamiehelle 13 selvityspyyntöön ja kahteen tietopyyntöön sekä valtioneuvoston oikeuskanslerille yhteen selvityspyyntöön. Ylimmille laillisuusvalvojen tehdyistä kanteluista useimmat koskivat käsittelyn kestoa. Näistä selvityspyynnöistä kaksi liittyi virkamiesoikeuteen, toinen virkasuhteen jatkamiseen ja toinen viran täyttämiseen. Molemmissa oli kysymyksenä muun muassa tasa-arvolainmukaisuus.

Hätäkeskuslaitoksen toiminnasta kanneltiin vuonna 2011 yhteensä 43 kertaa. Kanteluista 34 kappaletta Hätäkeskuslaitos vastaanotti itse ja yhdeksän tuli sisäasiainministeriön (6) tai eduskunnan oikeusasiamiehen (3) kautta. Viime vuoden osalta kanteluiden määrässä on ha-



vaittavissa nousua Pohjois-Suomen alueella, mikä selittynee Pohjois-Suomen alueen hätäkeskusten yhdistymisellä.

Kanteluista valtaosa liittyi avun hälyttämättä jättämiseen, vuorovaikutuksen epäonnistumiseen tai avun perille saapumiseen kuluneen ajan pituuteen.

Muille viranomaisille kuten Onnettomuustutkintakeskukselle ja Valviralle Hätäkeskuslaitos antoi lausunnon tai selvityksen 27 tapauksesta. Ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten antamat ratkaisut on tiedotettu asianomaiseen hätäkeskukseen, joka on huolehtinut tiedon välittämisestä tehtävää käsitelleille virkamiehille.

2.3 Rikosasiat

Poliisihallituksen raportin mukaan poliisirikosilmoituksia oli vuonna 2011 yhteensä 871, joista esitutkintaan on siirretty 332. Rikosilmoituksista oli valtakunnansyyttäjänviraston antaman tiedon mukaan päätetty tutkintaa suorittamatta 391. Tutkinnan suorittamatta jättämiselle perusteena on pääasiassa ollut: ei rikosta, teon vähäisyys tai muu rajoitusperuste. Rikosepäilyjen pääasialliset nimikkeet olivat virkavelvollisuuden rikkominen ja eriaisteiset pahoinpitelyrikokset (80 % kaikista).

Rajavartiolaitos raportoi sotilaskurinpitoasioissa annettujen lausuntojen määrän nousseen edellisestä vuodesta. Rajavartiolaitoksessa tutkituista sotilaskurinpitoasioissa annettiin vuoden 2011 aikana 88 sotilaslakimiehen lausuntoa, jotka koskivat etupäässä varusmiehiä. Yhteensä 42 virkamiehen osalta käynnistettiin esitutkinta, jossa epäiltiin henkilön syyllistyneen sotilasrikokseen.

Rajavartiolaitoksen esikunta antoi vuonna 2011 erillisen määräyksen, jossa kehoitettiin kiinnittämään erityistä huomiota rikoslain 45 luvun 16 §:ssä rangaistavaksi säädetyn esimiesaseman väärinkäyttöä koskevan sotilasrikoksen tunnusmerkistöön, simputuksen ja kiuasaamisen ehkäisemiseksi annettuihin ohjeisiin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen aiheeseen liittyvään ratkaisuun.

Maahanmuuttovirastossa ei rikosasioita ole vuoden 2011 aikana ollut.

Hätäkeskuslaitoksessa on vuonna 2011 ollut käsiteltävänä seitsemän tapausta, joissa viraston virkamies on ollut epäiltynä virkavelvollisuuden rikkomisesta. Osassa tapauksista poliisi on pyytänyt Hätäkeskuslaitokselta lausuntoa päivystäjän toiminnan lain- ja ohjeiden noudattamisesta.

Hätäkeskuslaitos voi olla myös rikoksen kohteena. Tällöin Hätäkeskuslaitos on asianomistajana ja voi itse tehdä tutkintapyynnön poliisille. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi tietoliikenteen häirintätapaukset tai tilojen vahingoittaminen. Vuonna 2011 virasto on itse tehnyt tutkintapyynnön poliisille yhdeksässä tapauksessa. Käytettyjä rikosnimikkeitä ovat olleet tietoliikenteen häirintä, törkeä tietoliikenteen häirintä ja perätön vaarailmoitus.

2.4 Virkamiesoikeudelliset asiat

Ministeriön hallintoyksikön mukaan sisäasiainministeriössä oli vuonna 2011 vireillä yksi virkamiesoikeudellinen prosessi liittyen virkavelvollisuuksien laiminlyöntiin. Asian käsitteily oli vuoden vaihteessa kesken virkamieslautakunnassa.

Poliisihallituksen mukaan poliisiyksiköissä on vuoden 2011 aikana ratkaistu 109 virkamiesoikeudellista asiaa. Pääasiallisina aiheina ovat olleet poliisirikoksiin liittyen virkavel-



vollisuuden laiminlyönnit sekä rattijuopumus- ja pahoinpitelyrikokset. Vuonna 2011 ratkaistuissa asioissa 47 tapauksessa ei ollut aiheutta toimenpiteisiin virkamiestä kohtaan, 10 tapauksessa toteutettiin väliaikainen virantoimituksesta pidättäminen, kahdessa tapauksessa määräaikainen virantoimituksesta erottaminen, 12 tapauksessa virkasuhteen päättäminen ja 13 tapauksessa tehtiin muita toimenpiteitä kuten annettiin kirjallinen huomautus.

Rajavartiolaitoksessa annettiin henkilökunnan virkamieslakiperusteisissa seuraamusasioissa lausuntoja hallintoyksiköille kahdeksan kappaletta. Lisäksi tietoturvamääräyksen mukaisesti tarkastuksessa havaittujen hyväksymättömien ohjelmistosovellutusten takia annettiin yhteensä seitsemän lausuntoa eri hallintoyksiköille. Viidelle virkamiehelle suositeltiin annettavaksi suullinen huomautus tietoturvamääräysten vastaisesta toiminnasta.

Vuoden 2011 aikana irtisanottiin Rajavartiolaitoksessa virkamiesoikeudellisin perustein yksi virkamies. Varoituksia annettiin laitoksen virkamiehille viisi kappaletta, kahdelta virkamiehellä peruutettiin määräys toimia rajavartiomiehenä ja kaksi virkamiestä oli pidätettynä virantoimituksesta heihin kohdistuneen esitutinnan ajan ja yksi virkamies erotettiin kuukauden määräajaksi virantoimituksesta.

Virkamieslautakunta ratkaisi vuonna 2011 kaksi Rajavartiolaitoksen virkamiehiin liittyvää oikeusvaatimusta. Molemmat vaatimukset hylättiin.

Maahanmuuttovirastossa tuli vuonna 2011 vireille yksi virkamiesoikeudellinen tapaus, jossa toimenpiteinä olivat irtisanominen ja virantoimituksesta pidättäminen ja perusteena virkamiehestä johtuva erityisen painava syy. Maahanmuuttovirastossa on kesken vuonna 2009 vireille tullut tapaus, joka koskee virkasuhteen purkamista koeaikana.

Hätäkeskuslaitoksessa käynnistettiin vuonna 2011 neljä uutta virkamiesoikeudellista menettelyä. Tapauksista kolme johti kirjallisen varoituksen antamiseen ja yksi huomautuksen antamiseen asiassa. Tapauksista kaksi on viety virkamieslautakunnan käsiteltäviksi. Toinen tapauksista on ratkaistu ja virkamieslautakunta päätyi ratkaisussaan pitämään Hätäkeskuslaitoksen antaman varoituksen voimassa.

2.5. Korvaukset (vahingonkorvaukset ja ns. pakkotoimikorvaukset)

Sisäasiainministeriölle esitettiin vuonna 2011 asianhallintajärjestelmän mukaan yksi vahingonkorvausvaatimus, joka koski mm. esitutinnan kestoa. Asian käsittely siirrettiin Poliisihallitukselle sen toimivaltaan kuuluvana.

Poliisihallitukselle tuli vuonna 2011 yhteensä 53 vaatimusta, joista vahingonkorvausvaatimuksia 37 kappaletta ja vahingonkorvauskanteita 16 kappaletta. Vaatimusten yhteismäärä vireillä olleissa ja päättyneissä asioissa oli yli 3 miljoonaa euroa. Perusteena korvausvaatimuksissa oli yleisimmin voimankäytön yhteydessä saatu vamma. Vuonna 2011 Poliisihallitus maksoi vahingonkorvauksia 177.107 euroa ja oikeudenkäyntikuluja/asianajopalkkioita 62.073 euroa. Poliisihallituksen ilmoittamat tiedot eivät sisällä poliisiyksiköihin kohdistettuja vaatimuksia tai pakkotoimikorvausvaatimuksia, koska niitä ei ole poliisiyksiköissä erikseen tilastoitu. Poliisiyksiköille on tehty arviolta n. 200 vahingonkorvausvaatimusta.

Rajavartiolaitokselle tehtiin toiminnasta ulkopuolisille aiheutuneista vahingoista vuonna 2011 yhteensä 21 vahingonkorvausvaatimusta ja korvauksia maksettiin yhteensä 11.651,81 euroa. Vaatimuksista neljä koski helikopterin roottorivian aiheuttamia vahinkoja, muut koskivat mm. merellisiä vahinkoja sekä yksittäisiä esinevaurioita.

Maahanmuuttovirastossa oli vahingonkorvausasia vireillä ainoastaan edellä 2.4 kohdassa kerrottuun virkasuhteen purkamiseen koeaikana. Asiassa ei ole maksettu korvauksia.

Hätäkeskuslaitokselta vaadittiin vuonna 2011 korvausta kolme kertaa. Kaksi korvausvaatimusta liittyi hätäkeskuspäivystäjän viranomaiselle antamaan virheelliseen tietoon, joista toisessa tapauksessa Hätäkeskuslaitos maksoi vaaditun määrän 1300 euroa ja toisessa kieltäydettiin maksamasta. Kolmas vahingonkorvausvaatimus esitettiin kantelun yhteydessä ja kantelijaa ohjattiin saattamaan asia vireille kärjäoikeudessa. Kärjäoikeudessa on lisäksi vireillä vahingonkorvausvaade, jossa loukkaantunut henkilö vaatii valtiolta korvausta sen johdosta, että häntä ei löydetty onnettomuuspaikalta välittömästi hätäilmoituksen jälkeen, mikä johti vakavaan vammautumiseen.

2.6. Henkilötietojen käsittelyn valvonta

Jokainen sisäasiainministeriön ja sen hallinnonalan viranomainen, virkamies ja työntekijä on velvollinen käsittelemään henkilötietoja asianmukaisesti ja vain lain sallimiin tarkoituksiin ja lain edellyttämällä tavalla. Tietosuojasta ja tietoturvasta huolehtiminen turvaa perusoikeuksia ja ylläpitää luottamusta viranomaistoimintaan. Sisäasiainministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvonnasta vastaavat tahot tekevät yhteistyötä hallinnonalan tietoturvasta vastaavien tahojen kanssa. Sisäasiainministeriön tavoitteena on, että lokitietoja hyödynnetään nykyistä tehokkaammin rekisterien käytön valvonnassa ja että hallinnonalalla on yhteiset menettelyt, joilla väärinkäytöksiin puututaan.

Maahanmuutto-osasto ilmoittaa kertomuksessaan, että vuoden 2011 aikana osaston salassa pidettäviä tietoaineistoja ja asiakirjoja koskeva käyttöoikeusluettelo päivitettiin ja kassa-kaappien tarve kartoitettiin.

Pelastusosastolla ei ole ollut henkilötietojen käsittelyn valvontaan liittyviä toimenpiteitä vuoden 2011 aikana. Laissa hätäkeskustoiminnasta (692/2010) säädetään hätäkeskustoimintaa koskevista rekistereistä, tiedonsaantioikeuksista ja tietojen luovuttamisesta. Pelastustoimen salassapitovelvollisuudesta, tiedonsaantioikeudesta ja henkilörekistereistä säädetään pelastuslain (379/2011) 13 luvussa. Pelastustoimen toimenpiderekisteriä ylläpitävät asianomaiset pelastuslaitokset ja rekisterin teknisestä ylläpidosta huolehtii Pelastusopisto pelastuslain 91 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Palosuojelurahastossa ei ole ollut henkilötietojen käsittelyn valvontaan liittyviä toimenpiteitä vuoden 2011 aikana.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualue raportoi suorittaneensa vuonna 2011 kaksi lokiajoa rekisteritietojen käytön selvittämiseksi julkisuudessa käsiteltyjen kuolemantapausten johdosta. Laillisuusvalvonta suorittaa lokitarkastusten johdota tarvittavat alustavat toimenpiteet ja esiselvitykset, jonka jälkeen asiat saatetaan asianmukaiseen prosessiin - poliisimiesten osalta valtakunnansyyttäjänviraston arvioitavaksi. Lisäksi kolme julkisuudessa esillä ollutta henkilöä on pyytänyt Poliisihallitusta selvittämään, onko heidän tietojaan katsottu aiheettomasti poliisin rikosilmoitusjärjestelmästä. Lokiajot on tehty ja alustava selvittely jatkuu vuoden 2012 puolella.

Poliisihallituksessa annetun erillisen käskyn mukaisesti henkilökunnan käyttöoikeudet tuli tarkastaa ja saattaa ajan tasalle kaikissa yksiköissä 14.3.2012 mennessä

Rajavartiolaitoksessa henkilörekisterien käyttöä on valvottu vuoden aikana käyttöoikeustarkastuksina ja lokitietovalvontana. Rajavartiolaitoksen RVT-järjestelmään tehtiin 41 laillisuusvalvontaseurantaa, joista neljä oli henkilöön kohdistuvia rekisterikäytön selvityksiä.



Hallintoyksiköt ovat pyytäneet tekemään lokitarkastuksia muihin kuin Rajavartiolaitoksen rekistereihin kuusi kertaa. Tarkastusten perusteella on käynnistetty yksi väärinkäytöstä koskeva tutkinta vuoden 2012 alussa. Muita väärinkäytöksiä ei ole havaittu.

Maahanmuuttovirasto raportoi tehneensä ulkomaalaisrekisterin lokitarkastuksia kolmen virkamiehen osalta.

Käyttöoikeuksien ajantasaisuuden tarkistaminen ja toimenpiteet ovat SM:n määräyksen mukaisesti käynnissä ja määräajaksi asetettiin 31.3.2012.

Hätäkeskuslaitos ei ole itsenäisesti suorittanut lokitietotarkastuksia tietojärjestelmien osalta. Hätäkeskustietojärjestelmä ELS ei tuota lokitietoja. Hätäkeskuslaitos ottaa käyttöön uuden hätäkeskustietojärjestelmän (TOTI) vuonna 2015, ja uuden tietojärjestelmän vaatimukseen on kirjattu vaatimus lokirekisterimerkintöjen saatavuudesta. Vuonna 2011 Hätäkeskuslaitos on sisäasiainministeriön määräyksen mukaan tarkastanut seuraavien rekisterien osalta käyttöoikeuksien ajantasaisuuden: VTJ, Oiva, ulkomaalaisrekisteri.

Henkilötietojen käsittelyyn liittyen sisäasiainministeriö antoi lokakuussa 2011 oikeusministeriölle oikeuskanslerin pyynnöstä lausunnon turvapaikanhakijoiden tietojen salassapitoa koskevassa kanteluasiassa (SMDno/2011/1393, OM 65/03/2011 ja OKV/741/2011). Kantelelissa oli kysymys turvapaikanhakijoiden tietojen salassapidosta suhteessa menettelyyn kansainvälisissä etsintäkuulutuksissa. Oikeuskansleri pyysi kiinnittämään erityistä huomiota poliisin ohjeistukseen ja käytäntöjen laillisuuteen. Asia koskee kuitenkin poliisia laajemmin sisäasiainministeriön hallinnonalan virastojen toimintaa ja asiasta keskusteltiin poliisiosaston, maahanmuutto-osaston ja rajavartio-osaston, Keskusrikospoliisin, Poliisihallituksen ja Maahanmuuttoviraston asiantuntijoiden kanssa. Sisäasiainministeriön oikeusyksikön johtopäätöksenä oli, että hallinnonalalla olisi syytä yhteisesti arvioida ohjeistuksen päivittämisen ja täydentämisen tarvetta ja luontevimmin kehittämistyön eteenpäin vieminen kuuluisi Poliisihallitukselle, joka ohjaa ja johtaa operatiivista poliisitoimintaa. Lausunto lähetettiin tiedoksi hallinnonalan virastoille ja Poliisihallitukselle erityisesti mahdollisia toimenpiteitä varten.

2.7. Kansalaispalaute ja omat aloitteet

Laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu myös omaaloitteinen julkisuudessa viranomaisista kohtaan esitetyn arvostelun seuranta ja erilaisen kansalaispalautteen huomioonottaminen. Julkisuudessa esitettyyn arvosteluun ja kansalaispalautteeseen on tarvittaessa reagoitava ja ryhdyttävä esimerkiksi asian tarkempaan selvittämiseen.

Sisäasiainministeriöön saapui vuonna 2011 kansalaispalautetta yli 600 yhteydenottoa pääasiassa sähköpostina tai kirjeinä. Kansalaispalautteeksi katsotaan erilaiset mielipiteenilmaukset, huomautukset, moitteet ja yhteydenotot, joilla ihmiset haluavat saattaa asioita ja näkemyksiään ministeriön tietoon ja joita ei kirjata varsinaisina kanteluasioina. Kansalaiskirjeiden käsittelyä ei ole ministeriössä keskitetty ja oikeusyksikkö on tehnyt kirjaamon kanssa yhteistyötä kansalaiskirjeiden käsittelyssä. Kansalaisten yhteydenottoja ja kysymyksiä käsittelevät ministeriön eri osastot aiheen mukaan.

Oikeusyksikön kokemuksen mukaan kannattaisi selvittää sellaista vaihtoehtoa, että kansalaispalautteen ja erilaisten yhteydenottojen käsittely ministeriötasolla keskitettäisiin. Oikeusyksikön alustavan arvion mukaan keskittämällä säästettäisiin henkilöstöresursseja ja nopeutettaisiin yhteydenottoihin vastaamista. Myös palautteesta saatava ministeriötä ja hallinnonala koskeva informaatio tulisi kattavammin analysoitavaksi ja hyödynnettäväksi. Tehävä edellyttää kokemusta ja on luonteeltaan lähellä laillisuusvalvontaa. Oikeusyksikössä



tapahtuneet henkilövaihdokset ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, ettei nykytilaa oikeusyksikön näkemyksen mukaan voida pitää tyydyttävänä myöskään hyvän hallinnon kannalta.

Ministeriön hallintoyksikkö ilmoittaa vastaanottaneensa noin 10 kansalaispalautetta liittyen Suomen lippuun ja vaakunaan. Asiat on käsitelty ministeriössä liputusta koskevien periaatteiden mukaisesti.

Maahanmuutto-osastolle tuli vuonna 2011 sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän mukaan 75 kansalaiskirjettä, pääosin sähköpostin välityksellä. Noin 15 % niistä siirrettiin hallintolain 21 §:n mukaisesti edelleen käsiteltäväksi asiasta vastuussa olevalle toiselle viranomaiselle. Noin 40 % yhteydenotoista koski yksittäistä ulkomaalaista koskevaa asiaa. Yhteydenotoissa tiedusteltiin esimerkiksi yksittäisen lupa-asian vaihetta ja kiinnitettiin huomiota asian käsittelyn pitkään keston. Tarpeen mukaan osasto pyytää kansalaiskirjeen johdosta selvitystä tai lausuntoa Maahanmuuttovirastolta. Kansalaiskirjeisiin vastataan yleensä siinä maahanmuutto-osaston yksikössä, jonka toimialaan kirje kuuluu, ja näin yhteydenotoissa esiin nousseita huomioita, kysymyksiä ja ongelmia voidaan hyödyntää suoraan säädös-, ohjaus- ja kehittämistoiminnassa.

Maahanmuutto-osastolla seurataan osana normaalia päivittäistä työtä yleistä maahanmuuttoa koskevaa julkista keskustelua. Julkisuudessa esiintyneisiin kannanottoihin tai mahdollisesti virheellisiin tietoihin laaditaan oikaisuja tarpeen mukaan.

Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian valmistelu aloitettiin vuoden lopulla. Valmistelussa aiotaan kuulla mahdollisimman monipuolisesti eri tahoja järjestämällä pyöreän pöydän keskusteluja eri teemoista. Myös sosiaalisen median välineet otetaan valmistelussa käyttöön.

Pelastusosasto seuraa aktiivisesti tiedotusvälineiden pelastustointia koskevaa uutisointia. Pelastusosasto jakaa myös alaa koskevaa tietoa yleisölle muun muassa pelastusosaston ylläpitämällä verkkosivuilla (www.pelastustoimi.fi). Erityisesti hätäkeskustoiminnan osalta pelastusosaston turvallisuusverkkoyksikkö seuraa aktiivisesti yksikön tehtävälleen liittyvää julkista keskustelua ja reagoi tarvittaessa esille tuleviin asioihin. Tarvittaessa on myös esitetty Hätäkeskuslaitokselle mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymistä julkisen kirjoittelun johdosta. Hätäkeskuslaitos seuraa myös itse aktiivisesti toiminnasta käytävää julkista keskustelua.

Pelastusosasto on vastannut vuoden aikana osastolle verkkosivujen, sähköpostin ja kirjeitse toimitettuihin kyselyihin ja palautteeseen. Yhteydenottojen määrä on ollut kertomusvuonna vähäinen. Pelastusosaston turvallisuusverkkoyksikkö on vastannut kahteen hätäkeskustointia koskevaan kansalaiskirjeeseen. Kirjeet ovat liittyneet hätäkeskustointia koskeviin valtioneuvostotason päätöksiin ja hätäkeskusuudistukseen.

Palosuojelurahasto kerää aktiivisesti palautetta omilta yhteistyökumppaneiltaan rahaston päätöskäytäntöön sekä toimintaan liittyvien asioiden hoidosta ja toteutti vuonna 2011 asiakastytyväisyyskyselyn sekä rahaston avustustoimintaan liittyviä alueellisia keskustelutilaisuuksia.

Poliisihallitus raportoi vastaanottaneensa vuonna 2011 yhteensä 319 kansalaiskirjettä, joihin Poliisihallitus on itse vastannut tai jotka Poliisihallitus on siirtänyt läheisyysperiaatteen mukaisesti poliisiyksiköiden vastattavaksi. Poliisin verkkosivujen kautta tulevan palautteen kirjaamiskäytäntö vaihtelee poliisiyksiköittäin. Kansalaispalaute koskee usein poliisin tavoitettavuutta puhelimitse virka-ajan ulkopuolella muissa kuin hälytysasioissa ja usein myös pyydetään häiriökohteisiin kohdennettua valvontaa.



Omasta aloitteesta Poliisihallituksessa on otettu tutkittavaksi kolme asiaa, joista kaksi koski sivutoimilupia ja yksi poliisin intranet-sivuille laitettua yksityisen yrityksen tarjoamia alennuksia.

Rajavartiolaitoksen esikunnalle on vuonna 2011 toimitettu kaksi kansalaispalautteeksi luokiteltavaa yhteydenottoa.

Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellinen osastolla on tarkastelun kohteena ollut ulkomaalaisvalvontaan ja esitutkintaan liittyneiden toimenpiteiden rajapinnat ja erityisesti käytetyt toimivaltuudet. Asiaa koskevassa ratkaisussa Rajavartiolaitoksen esikunta totesi, ettei sillä ollut huomautettavaa vartioston eikä rajavartiomiesten toiminnasta. Tapauksen johdosta laadittiin lyhytaikaisesta tarkkailusta oma toiminnallinen ohje, joka koskee mm. ulkomaa-
laisvalvontaa.

Maahanmuuttovirastoon tuli vuonna 2011 migri.fi-verkkosivujen palauteosion kautta 204 sähköpostiviestiä, joista suurin osa oli yleistä palautetta viraston toiminnasta.

Maahanmuuttovirasto raportoi tehneensä vuonna 2011 yhteensä 21 lehdistötiedotetta ja järjestäneensä yhden yhteisen lehdistötilaisuuden SM:n kanssa.

Maahanmuuttovirastossa on laadittu kaksi laajalla mediajakelulla lähetettyä vastinetiedotetta ja lisäksi neljä varsinaista suoraan tietylle tiedotusvälineelle kohdistettua vastinetta. Lisäksi virasto on antanut palautetta toimituksiin myös, jos juttu on esimerkiksi tehty yksipuolisesti, mutta ei ole nähty tarvetta vastineelle.

Hätäkeskuslaitoksen internet-sivustolla on palautelomake, jonka kautta kansalaisilla on mahdollisuus lähettää palautetta liittyen joko yksittäisen hätäilmoituksen käsittelyyn tai Hätäkeskuslaitoksen toimintaan yleisesti. Hätäkeskuslaitos vastaanotti internetin kautta palautteita vuonna 2011 yhteensä 628 kappaletta. Palautteet jakautuvat melko tasaisesti eri hätäkeskusten välillä. Hätäkeskukset vastaanottavat palautetta myös puhelimitse sekä sähköpostitse. Kaikki palautteet käsitellään itsenäisesti hätäkeskuksissa. Palautteen perusteella keskuksen asiantuntija ja vuoromestari käyvät päivystäjän kanssa palautekeskustelun, jossa tehtävän hoitoon liittyneet tekijät ja ohjeistukset käydään läpi. Positiivisista palautteista välitetään tieto salihenkilökunnalle. Palautteita käytetään toiminnan kehittämiseen ja koulutuksen perusteena.

Lehtikirjoitusten tai asiakaspalautteiden perusteella oma-aloitteisesti selvitettäväksi Hätäkeskuslaitos otti vuonna 2011 seitsemän tapausta.

3. Johtopäätökset ja toimenpidesuositukset

3.1 Johtopäätöksiä

Laillisuusvalvonnalla on vaikuttavuutta, mikä näkyy ohjeistuksessa, koulutuksessa, toiminnan kohdentamisessa. Yksittäisten kysymysten kautta on vuonna 2011 ollut mahdollista selvittää rakenteellisia ja lainsäädännöllisiä kysymyksiä. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on havaittavissa, että laillisuusvalvonnan kautta nousee esiin kysymyksiä, joilla on laajempaa merkitystä viranomaisen toiminnan ja yhteistyön kehittämisen kannalta.

Laillisuusvalvonnasta raportoitavat lukumäärätiedot on suhteutettava sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminnan laajuuteen ja yksittäisten asiakaskontaktien suureen määrään. Tätä taustaa vasten Hätäkeskuslaitos esimerkiksi toteaa omassa yhteenvedossaan, että vastaanotettujen hätäilmoitusten määrään verrattuna kanteluiden määrä on erittäin pieni ja lisäksi kanteluista on selvitysten jälkeen yli puolet todettu aiheettomiksi.



Laillisuusvalvonnasta sisäasiainministeriön hallinnonalalla julkaistiin vuonna 2009 selvitys Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä - Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet (Sisäasiainministeriön julkaisu 11/2009). Selvityksessä todettiin johtopäätöksenä, että yhteismitallisen oikeudellisen valvonnan kohdistaminen poliisi-, rajavartio- ja pelastustoimeen sekä maahanmuuttohallintoon on haastavaa. Jo tuolloin kuitenkin voitiin todeta, että sisäasiainministeriön oikeudelliset valvontamekanismit ovat edelleen kehittymässä ja pidettiin tärkeänä, että hallinnon valvonta nähdään osana johtamistoimintaa.

Vuoden 2011 laillisuusvalvontatoiminnan laajuuden ja tulosten perusteella voidaan todeta, että sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla laillisuusvalvonnan rakenteet ovat pääosin kunnossa vaikkakin resursointiin liittyvät kysymykset puhuttavat kaikissa yksiköissä. Jatkossa painopiste tulee olemaan enemmänkin toiminnan laadussa ja sisällössä.

Sisäasiainministeriöllä ja sen hallinnonalan virastoilla on oikeusyksikön käsityksen mukaan hyvät valmiudet vastata laillisuusvalvonnallisiin haasteisiin. Laillisuusvalvontaa ollaan yhä enenevästi yhtenäistämässä vuoden 2012 aikana.

Laillisuusvalvontaohjeen mukainen raportointi toteutui nyt vuodelta 2011 hallinnonalan virastoissa ja ministeriössä yhdenmukaisemmin ja kattavammin, kuin vuodelta 2010 – ottaen vielä huomioon sen, että sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaohje tuli voimaan vasta kertomusvuoden syksyllä.

Laillisuusvalvonnan yhteyshenkilöt sisäasiainministeriössä ja ministeriön hallinnon alalla antavat lisätietoja laillisuusvalvontaan liittyvissä kysymyksissä.

3.2 Toimenpidesuositukset

Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö esittää laillisuusvalvonnan kehittämiseksi seuraavia toimenpiteitä:

1. Hallinnonalan virastojen tarkastuskertomukset ja muut laillisuusvalvontahavainnot käsitellään osana tuloskeskusteluja ja välituloseskusteluja.
2. Etsitään yhdessä tietopalveluiden kanssa keinoja, joilla tietojärjestelmiä voidaan paremmin käyttää laillisuusvalvonta-asioiden käsittelyvaiheiden seurannassa, tilastoinnissa, raportoinnissa ja muutoinkin ajantasaisen tiedon tuottamisessa.
3. Selvitetään mahdollisuuksia keskittää kansalaiskirjeiden ja -palautteen käsittelyä ministeriössä.
4. Vuonna 2012 jatketaan laillisuusvalvonnan yhtenäistämistä ja eri toimijoiden roolien selkiyttämistä.
5. Tämän jälkeen tehostetaan laillisuusvalvonnassa annettujen ratkaisujen täytäntöönpanoa ja niistä tiedottamista, muun muassa vahvistamalla oppilaitosten roolia ja ratkaisujen täytäntöönpanon seurantaa.

Lainsäädäntöjohtaja


Marko Viitanen

Ylitarkastaja


Tiina Mantere



Jakelu

Sisäasiainministeri Päivi Räsänen
Valtiosihteeri Marjo Anttoora
Kansliapäällikkö Ritva Viljanen
Poliisiosasto
Pelastusosasto
Maahanmuutto-osasto
Rajavartio-osasto
Sisäasiainministeriön erillisyksiköt
Poliisihallitus
Hätäkeskuslaitos
Maahanmuuttovirasto
Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK
Pelastusopisto
Poliisiammattikorkeakoulu

Tiedoksi

Valtioneuvoston oikeuskansleri
Eduskunnan oikeusasiamies
Tietosuojavaltuutettu