10.2.2021

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Hallintovaliokunnalle

Asia: Asiantuntijakuuleminen 18.9.2019: K 15/2019 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2019

Sisäministeriön laillisuusvalvonta

Sisäministeriö vastaa omalla hallinnonalallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Sisäisen laillisuusvalvonnan tarkoituksena on toteuttaa perustuslain 21 §:ssä jokaiselle taattua hyvää hallintoa ja edistää sisäministeriön hallinnonalalle asetettujen tavoitteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa viranomaistoiminnan laatua. Laillisuusvalvonnan keskeisiä toimintamuotoja ovat mm. hallintokanteluiden, kansalaiskirjeiden ja omien aloitteiden käsitteleminen sekä laillisuusvalvontatarkastukset.

Jokainen sisäministeriön osasto, yksikkö ja hallinnonalan virasto vastaa lähtökohtaisesti omasta laillisuusvalvonnastaan sekä oman toimintansa ja toimialansa laillisuusvalvonnan järjestämisestä. Sisäministeriön osastot ja erillisyksiköt suorittavat laillisuusvalvontaa ministeriössä ja sen hallinnonalalla omilla toimialoillaan tarvittaessa yhteistyössä ministeriön oikeusyksikön kanssa.

Laillisuusvalvontaa ohjataan myös hallinnonalan tulosohjauksella ja laillisuusvalvontatoiminnan perusteena toimivat osaltaan eduskunnan hyväksymä talousarvio, toiminta- ja taloussuunnitelmat, tulossopimukset ja muut ohjausasiakirjat. Sisäisen laillisuusvalvonnan tehtävänä on viranomaistoiminnan lainmukaisuuden, virkavelvollisuuksien ja ohjeistuksen noudattamisen valvonta. Laillisuusvalvonta tuottaa viranomaisen johdolle päätöksenteon tueksi oikeaa, mahdollisimman ajantasaista ja riittävää tietoa viranomaisen toiminnan lainmukaisuudesta. Laillisuusvalvonnalla pyritään estämään ennalta mahdolliset virheet sekä paljastamaan ja saattamaan asianmukaiseen menettelyyn virheellinen tai lainvastainen toiminta.

Sisäministeriössä seurataan ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen ratkaisukäytäntöjä ja sisäministeriön hallinnonalaa koskevia kannanottoja.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen

Oikeusasiamiehen kertomuksen luvussa 3.6 käsitellään puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Luvussa 3.6.1, jossa käsitellään kymmentä keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa, on nostettu esiin ulkomaalaisten oikeusavun puutteet, paperittomien turvattomuus ja Maahanmuuttoviraston pitkät käsittelyajat.

Turvapaikanhakijoiden oikeusapu

Kertomuksessa todetaan, että turvapaikanhakijoiden oikeusavun rajoittaminen on johtanut siihen, että monet turvapaikanhakijat eivät saa oikeusapua ensi vaiheessa. Ulkomaalaislakia ja oikeusapulakia muutettiin edellisellä hallituskaudella 1.9.2016 voimaan tulleilla muutoksilla turvapaikanhakijoiden oikeusavun ja valitusaikojen osalta. Avustajille säädettiin asiakohtaiset palkkiot ja palkkio turvapaikkapuhuttelussa läsnäolosta säädettiin maksettavaksi vain, jos siihen on erityisen painavia syitä tai avustettavana on alaikäinen lapsi. Valitusajat lyhennettiin 21 ja 14 päivään. Näiden muutosten vaikutuksia on arvioitu useissa selvityksissä ja niihin on esitetty usealta taholta muutoksia. Eduskunnalle annettiin 17.12.2020 hallituksen esitys (HE 247/2020 vp) laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta. Esitys valmisteltiin oikeusministeriössä yhteistyössä sisäministeriön kanssa. Esityksen tarkoituksena on vahvistaa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa hallitusohjelman mukaisesti. Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että turvapaikanhakijalle turvapaikkapuhuttelussa annettavaa oikeusapua koskeva säännös ja päätöksien valitusaikaa koskevat säännökset kumottaisiin. Tästä seuraisi se, että hakijalla voisi olla tarvittaessa julkisin varoin kustannettu avustaja myös turvapaikkapuhuttelussa, ja valitusajat päätöksistä olisivat samat kuin muissakin hallinto-oikeudellisissa asioissa. Oikeusapulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että asiakohtaista palkkiota koskeva säännös kumottaisiin. Tästä seuraisi se, että yksityiselle avustajalle maksettaisiin tarpeellisista toimenpiteistä tuntiperusteinen korvaus.

Paperittomat

Ns. paperittomien osalta kertomuksessa todetaan olevan puutteita heidän perustarpeidensa, kuten riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden, täyttämisessä. Hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriössä on syksyllä 2020 käynnistetty esiselvitys välttämättömän hoidon turvaamiseksi ilman oleskeluoikeutta maassa oleville. Selvitysten perusteella ministeriö tekee tarvittavat päätökset jatkotoimenpiteistä ja lainsäädäntöprosessin aloittamisesta vuoden 2021 alussa. Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevilla ei ole suomalaista henkilötunnusta tai vastaavaa tunnusta, jolla henkilö pystytään tunnistamaan järjestelmissä. Valtiovarainministeriössä on joulukuussa 2020 aloitettu hanke koskien henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriössä on valmisteltu laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaista toimintaohjelmaa. Hallitusohjelman mukaan toimintaohjelma päivitetään. Kyseessä on järjestyksessään neljäs kansallinen laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma, joka kattaa vuodet 2021–2024. Toimintaohjelmassa tarkastellaan laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisia toimia ja niihin liittyviä ilmiöitä kokonaisvaltaisesti. Ennakoivat toimet alkavat jo lähtö- ja kauttakulkumaissa ja etenevät toimiin rajalla ja sisämaassa. Ohjelma sisältää myös osiot paluusta ja uudelleenkotoutumisesta sekä ilman oleskeluoikeutta maassa olevista henkilöistä. Toimenpiteillä torjutaan laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua sekä paljastetaan väärinkäytöksiä, hyväksikäyttötapauksia ja ihmiskauppaa. Samalla ehkäistään varjoyhteiskunnan muodostumista. Monin osin kyse on jatkuvaisluonteisesta viranomaistoiminnasta, jota tällä ohjelmalla pyritään tekemään näkyväksi. Hanke käynnistettiin syyskuussa 2020. Hanketyöryhmän työskentelyyn ovat osallistuneet sisäministeriön maahanmuutto-, poliisi-, rajavartio- ja hallinto- ja kehittämisosastot sekä edustajat ulkoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta ja Poliisihallituksesta. Hanketyöryhmä on kuullut toimintaohjelman valmistelun aikana useita sidosryhmiä. Työ valmistuu alkuvuonna 2021.

Maahanmuuttoviraston käsittelyajat

Oikeusasiamiehen kertomuksen luvussa 3.6.1 todetaan, että Maahanmuuttovirasto ei pysty noudattamaan laissa säädettyjä turvapaikkahakemusten, perhesiteeseen perustuvien oleskelulupahakemusten ja työperäisten oleskelulupahakemusten käsittelyn määräaikoja. Kertomuksen ulkomaalaisasioita koskevassa luvussa 4.9.3 käsitellään maahanmuuttoon liittyviä kanteluasioita ja luvussa 4.9.4 tarkastusasioita.

Maahanmuutto-osasto on viime vuosina kiinnittänyt Maahanmuuttoviraston huomiota pitkiin käsittelyaikoihin ja antanut virastolle myös huomautuksia asiassa. Maahanmuutto-osasto teki päätöksen yhdeksään Maahanmuuttovirastoa koskevaan kanteluun vuonna 2019. Kaikki kantelut koskivat Maahanmuuttoviraston pitkiä käsittelyaikoja. Käsittelyajat ovat olleet kantelujen yleisimpinä aiheina myös vuonna 2020, jolloin Maahanmuuttovirastoa koskevia kanteluita tuli sisäministeriössä vireille 14.

Maahanmuutto-osasto teki 23.5.2019 laillisuusvalvontatarkastuksen Maahanmuuttovirastoon. Tarkastuksen painopiste oli oleskelulupa- ja turvapaikkahakemusten käsittelyajoissa. Tarkastuskertomuksen johtopäätöksissä todettiin, että laeissa säädettyjen enimmäiskäsittelyaikojen noudattamiseen ja käsittelyjonossa olevien asioiden tehokkaaseen seurantaan on panostettava Maahanmuuttovirastossa entistä enemmän, samoin asiakkaiden tiedusteluihin vastaamiseen. Viranomainen ei voi työtilanteen ruuhkautumisen, resurssipulan tai töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää huolehtimatta laissa säädetyistä velvollisuuksistaan. Maahanmuuttoviraston tilanteen korjaamiseksi suorittamien kehittämis- ja koulutustoimenpiteiden ei voitu katsoa korjanneen tilannetta vielä riittävästi. Sisäministeriö totesi, että Maahanmuuttoviraston on järjestettävä käsittelyssään olevien asioiden tehokas

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

seuranta, varmistettava laissa säädettyjen määräaikojen noudattaminen ja se, etteivät yksittäiset hakemukset jää liian pitkäksi aikaa työjonoon. Maahanmuuttoviraston velvollisuutena on myös vastata asiakkaille heidän asiaansa koskeviin käsittelyaika-tiedusteluihin ja pyyntöihin saada arvio siitä, koska päätös tehdään.

Sisäministeriö pyysi 2.3.2020 oma-aloitteisesti Maahanmuuttovirastolta selvitystä ulkomaalaislaissa säädetyn käsittelyaikavelvoitteen ulkopuolelle jäävien turvapaikkahakemusten määristä ja niiden käsittelystä, koska sisäministeriölle oli tullut näiden hakemusten pitkiä käsittelyaikoja koskevia yhteydenottoja, ja asiasta oli keskusteltu ajoittain myös julkisuudessa, erityisesti hallinto-oikeuksista palautuneiden turvapaikkahakemusten käsittelystä.

Maahanmuutto-osasto teki laillisuusvalvontatarkastuksen Maahanmuuttovirastoon 10.12.2020. Johtopäätöksenä voitiin mm. todeta, että Maahanmuuttovirastossa tapahtuu edelleen liian paljon lakisääteisten käsittelyaikojen ylityksiä. Käsittelyajat ovat pitkiä myös monissa asiaryhmissä, joita lakisääteiset käsittelyajat eivät koske. Eräänä ongelmana voidaan pitää sitä, että kun tiettyjen asiaryhmien käsittelyä priorisoidaan, viiveitä aiheutuu muualla. Tarkastuksessa käsiteltiin myös Maahanmuuttoviraston oman laillisuusvalvonnan roolia viraston toiminnan kehittämisessä.

Ylimpien laillisuusvalvojien päätöksissä on usein todettu, että käsittelyajoista poikkeamista ei voida perustella viranomaisen voimavaroihin tai ruuhkaantuneeseen tilanteeseen liittyvillä syillä. On myös katsottu, että silloinkin, kun asian enimmäiskäsittelyajasta ei ole laissa erikseen säädetty, tulee viranomaisen käsitellä sille toimitetut hakemukset perustuslain ja hallintolain mukaan ilman aiheetonta viivytystä. Sisäministeriö antoi vuonna 2020 oikeuskanslerinvirastolle selvityksen ja lausunnon säädettyjen enimmäiskäsittelyaikojen toteutumisesta Maahanmuuttovirastossa vuosina 2019-2020 (OKV/28/50/2019).

Hakemusten käsittelyajat ovat keskeisiä tunnuslukuja myös sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston välisessä tulosohjausprosessissa. Viraston tulossopimuksessa on asetettu eri hakemustyypeille käsittelyaikatavoitteita, joita seurataan säännöllisesti tulosvuoden kuluessa. Osa tavoitteista perustuu lainsäädäntöön, osa hallitusohjelmaan ja osa on asetettu tulosohjausprosessissa.

Asetettujen käsittelyaikatavoitteiden saavuttaminen on ollut vaikeaa. Vuoden 2019 tilinpäätösasiakirjassaan Maahanmuuttovirasto totesi, että enimmäiskäsittelyajalle asetettuja tavoitteita ei saavutettu kuluneen vuoden aikana yhdenkään lupatyypin kohdalla. Viraston tulokseen vaikuttaa edelleen viime vuosien voimakas kasvu alle 300 työntekijän virastosta vuonna 2014 noin tuhannen henkilön organisaatioksi vuonna 2020. Hakemusmäärien vaihdellessa erityisesti vuoden 2015-2016 turvapaikkakriisin seurauksena tarvittavan henkilöstömäärän asettaminen vuosittain oikealle tasolle on ollut haastavaa. Tehtävää vaikeuttaa entisestään valtiontalouden paine vähentää resursseja samalla, kun oleskelulupahakemusten määrän arvioidaan jatkavan kasvuaan.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston välinen tulosohjausyhteistyö on viime vuodesta alkaen tiivistynyt uuden sisäasiainhallinnon tulosohjausmallin myötä. Viraston toiminnan tuloksellisuutta seurataan kuukausittaisissa tapaamisissa. Työvoiman ja opiskelijoiden maahanmuuton ohjausvastuun siirryttyä vuoden 2020 alusta työ- ja elinkeinoministeriöön myös sen edustajat osallistuvat tuloskeskusteluihin ja -seurantaan. Sisäministeriö korostaa kuluvan vuoden tulosohjauskeskusteluissa Maahanmuuttoviraston lupaprosessien sujuvoittamista ja päätösten laadun varmistamista. Ministeriö kannustaa virastoa automaation entistä laajempaan käyttöönottoon ja sen edellyttämään työkulttuurin kehittämiseen. Viraston on vakavasti pyrittävä asetettuihin käsittelyaikatavoitteisiin. Käsittelyaikojen toteutumista seurataan eri mittarein kaikissa oleskelulupaprosesseissa, myös niissä, joille ei ole asetettu lakisääteistä käsittelyaikaa. Niin ikään seurataan tiiviisti Maahanmuuttoviraston aloittaman lupaprosessien kehittämistyön edistymistä. Sisäministeriö on sitoutunut yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa etsimään keinoja viraston tuloksellisuuden parantamiseksi, erityisesti tuottavuuden lisäämiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Keinovalikoimaan kuuluvat lisäksi yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa valmisteltavat käsittelyaikojen nopeuttamiseen tähtäävät lainmuutokset.

Hallitus on budjetoinnilla pyrkinyt varmistamaan, että Maahanmuuttovirastolla on riittävät resurssit suhteessa vireille tuleviin lupa-asioihin. Maahanmuuttovirastolle lisättiin 10 miljoonaa euroa päätöksentekoresurssien turvaamiseen ja 3 miljoonaa euroa turvapaikkahakemusten ruuhkanpurkuun valtion talousarviossa vuosille 2020 ja 2021. Maahanmuuttoviraston määrärahatilanne on kertaluontoisten lisäysten vuoksi kohtuullisen hyvä vuonna 2021, mutta haasteet seuraavat sen jälkeen, kun kertaluonteiset määrärahalisäykset poistuvat. Kehyspäätöksen 2021-2024 mukainen määrärahataso on viraston toimintaan nähden riittämätön vuosille 2022-2024. Sisäministeriön asettamassa Tulevaisuuden Maahanmuuttovirasto -hankkeessa pyritään kuluvan vuoden aikana mm. selvittämään, mikä on se riittävä resurssitaso, jolla virasto pystyy hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä tulevina vuosina.

Sisäministeriön poliisiosasto

Sisäministeriö suoritti vuotuisen laillisuusvalvontatarkastuksen Poliisihallitukseen 30.3.2020 ja 7.4.2020. Kyseisessä tarkastuksessa käytiin läpi samoja asioita kuin on eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa 2019, jossa kiinnitettiin huomiota useissa kohdin muun muassa poliisin esitutkintaan. Alla käydään kyseistä tarkastuskertomusta ja siihen liittyviä havaintoja seikkaperäisesti läpi.

Sisäministeriön Poliisihallitusta koskeva laillisuusvalvontakertomus 2020

Sisäministeriö toteaa edellisvuosien tavoin, että Poliisihallituksen tekemä laillisuusvalvonta on laajaa ja kattavaa, tarkastuskertomusten rakenne on vuosien varrella parantunut ja tarkastushavaintoja ja kehittämiskohteita käsitellään tarkastuskertomuksissa jäsennellysti.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Tarkastushavaintojen järjestelmällinen läpikäynti raportointivelvollisuuksineen ja vastuuhenkilöineen on ollut selkeä parannus toimintaan. Sisäministeriö huomioi, että poliisiyksiköiden raportoimissa toimenpiteissä on ollut selviä eroja yksityiskohtaisuudessa, eräät laitokset ovat ainoastaan maininneet huomioivansa tarkastushavainnot toiminnassaan – miten se käytännössä tehdään, on jäänyt auki. Toiset yksiköt ovat raportoineet yksityiskohtaisesti. Useat mainitsevat järjestäneensä koulutusta, mikä lieneekin yksi olennaisimmista toimenpiteistä laadun parantamiseksi. Toimenpiteiden riittävyyden arvioimiseksi olisi suositeltavaa, että poliisiyksiköt raportoisivat täsmällisesti kehittämistoimistaan havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Poliisin esikäsittelytoiminta

Esikäsittelytoiminnassa on kyse esitutkintaan ja siihen käytettävissä olevien resurssien tarkoituksenmukainen kohdentuminen poliisille asetettujen tavoitteiden kannalta tehokkaimmalla tavalla. Esikäsittelytoiminnassa tarkoituksena on tehdä yhdenmukaiset perustoimet rikosilmoituksille mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jolla varmistetaan, että tutkinta toimitetaan niissä tapauksissa, joissa se on tarpeen ja vastaavasti tutkintaa ei toimiteta, ellei siihen ole edellytyksiä.

Esikäsittelyn hyötynä voidaan pitää viivytyksetöntä, varhaista, yhdenmukaista ja yhdenvertaista tutkinta-asian ohjausta oikeaan jatkomenettelyyn, tutkinnan työn ja työmäärien ohjausta ja hallintaa, selvitystason nousua, läpivirtauksen parantumista, rikostorjunnan vaikuttavuuden parantumista, koko rikosprosessin tehostumista ja oikeusvarmuuden parantumista (toiminnan ennakoitavuus, laadukkuus). Esikäsittelytoimintaa koskevassa ohjeessa on avattu keskeisimmät tutkinnan päätökset ja niiden perusteet.

Sisäministeriö toteaa, että Poliisihallitus oli tarkastettuaan poliisiyksiköissä esikäsittelytoimintaa havainnut kehityskohteina mm. valtakunnallisesti eroavan esitutkinnan rajoitus- ja keskeytyskynnyksen sekä keskeytyspäätösten perustelujen kattavuuden ja juttujen keston systemaattisen seurannan. Poliisihallituksen laatima esikäsittelytoimintaa koskeva ohje on siten ollut yksi hyvä kehittämistoimi kohti yhdenmukaisempaa käytäntöä. Ohjeen soveltamista ja sen vaikuttavuutta tulisi kuitenkin seurata poliisiyksiköissä ja yhteismitalliset mittarit seurantaan vahvistaa. Tiiviimpi syyttäjäyhteistyö toivottavasti myös osaltaan auttaa yhdenmukaistamaan esitutkinnan rajoituskynnystä. Myös tämä jää Poliisihallituksen seurattavaksi, sillä kyse on kansalaisten oikeusturvan ja tasapuolisen kohtelun näkökulmasta olennaista. Esitutkintaa koskevien päätösten laatu on noussut esille useina vuosina laillisuusvalvonnassa ja tätä onkin syytä edelleen kehittää. Aiemmin mainittujen mallipohjien käyttöönotto voisi olla yksi mahdollinen kehittämistoimi tältä osin.

Yhtenä tarkastusteemana oli lisäksi myös muun muassa ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Poliisilla on kolme ohjetta tai määräystä, jotka käsittelevät maastapoistamisen eri osa-alueita ja yksi ulkomaalaisvalvontaa. Ulkomaalaislain mukaisista turvaamistoimista ei ole erillistä ohjetta, mutta aihetta on käsitelty puolen sivun verran Poliisihallituksen kesällä 2019 uudistamassa ohjeessa ”Käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano”. Ohjeessa luetellaan eri turvaamistoimet ja todetaan mm. seuraavasti: ” Maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi poliisi voi käyttää ulkomaalaislain 7 luvun hallinnollisia turvaamistoimia. Turvaamistoimien käytön yleisistä edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 117 §:ssä. Yleisten edellytysten täytyttyä tutkinnanjohtaja harkitsee, mikä turvaamistoimi on kussakin yksittäistapauksessa tarkoituksenmukaisin. Viimesijaisena turvaamistoimena ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön. Alle 15-vuotiasta ilman huoltajaa olevaa lasta ei saa ottaa säilöön (UlkL 122§). Säilöön otetut perheet ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt sijoitetaan ensisijaisesti Joutsenon säilöönottoyksikköön.”

Muista turvaamistoimista kuin säilöönotoista ei ole saatavissa tilastotietoa, koska niistä ei tehdä merkintöjä poliisin tietojärjestelmään ja säilöönottoa koskevissa tilastotiedoissa voi olla epätarkkuutta, sillä järjestelmään kirjataan kiinniottopäätökset, mutta samaa henkilöä voi koskea useampikin päätös, jos henkilöä esimerkiksi siirretään säilöönottoyksiköstä toiseen tai säilöönottokäsittely tapahtuu toisella paikkakunnalla. Tulevassa Vitja-järjestelmässä ulkomaalaisasiat on tarkoitus huomioida paremmin. Säilöönottoa koskevasta tilastosta on havaittavissa, että vuosina 2017 ja 2018 määrä on ollut n. 1200-1300ja vuonna 2019 määrä on laskenut hieman alle 1100 henkilön.

Sisäministeriö toteaa, että vaikka Poliisihallituksen päivitetyssä käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevassa ohjeessa on käsitelty laajasti ja seikkaperäisesti useita kohtia, on turvaamistoimien käyttö jäänyt ohjeessa vähäiselle huomiolle. Koska kyse on ihmisen yhdestä merkittävimmistä perusoikeuksista, eli henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvista toimenpiteistä, olisi suositeltavaa, että niiden käytöstä ohjeistettaisiin täsmällisemmin. Ulkomaalaislakia on turvaamistoimien osalta myös muutettu viime vuosina useita kertoja, niiden käytön yleisistä edellytyksistä on säädetty ja säilön käyttöä on pyritty vähentämään säätämällä vaihtoehtoisia turvaamistoimia. Myös tämä puoltaisi päivittämisen tarvetta, jotta ajankohtainen tieto tavoittaa lain ensikäden soveltajat.

Sisäministeriö totesi tarkastuskertomuksessa, että vaikka poliisin tehtävänä on yhtäältä toteuttaa tehokkaasti maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa, on toiminnassa toisaalta huomioitava myös edellä mainitut lainsäädännössä asetetut tavoitteet vähentää ulkomaalaisten säilöönottoa. Säilöönoton sekä taloudelliset että inhimilliset vaikutukset ovat huomattavasti muita turvaamistoimia suuremmat. Säilöön ottaminen puuttuu muita turvaamistoimia voimakkaimmin henkilökohtaiseen vapauteen, jonka vuoksi sen käyttöä tulisi rajoittaa tapauksiin, joissa se on ehdottoman välttämätöntä ja suhteellisuusperiaatteen mukaista. Poliisihallituksella tulisi olla tarkempaa tietoa eri turvaamistoimien käytöstä, jotta edellä mainittujen lainsäädäntömuutosten ja niiden taustalla vaikuttavien kansainvälisten suositusten täytäntöönpanoa ja vaikutuksia pystytään arvioimaan paremmin.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Poliisihallitus on toimittanut sisäministeriölle muistion ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännön seurannasta poliisitoiminnassa vuonna 2020. Sen mukaan ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännön seurantajärjestelmä on toteutettu Poliisihallituksessa monitahoisesti. Tavoitteena on poliisitoiminnassa havaittujen puutteiden korjaaminen ja poliisitoiminnan kehittäminen. Ratkaisuja seurataan sekä Poliisihallituksen laillisuusvalvonnassa, oikeudellisessa verkostossa, normi- ja valvontaryhmässä sekä poliisitoimintayksikössä. Ratkaisuja käsitellään myös esimieskokouksissa sekä Poliisihallituksen laillisuustarkastusten yhteydessä.

Lisäksi sisäministeriö painotti perus- ja ihmisoikeuksien vahvistamista laillisuusvalvonnassa viittaamalla myös kansainväliseen kontekstiin ja oikeuskehitykseen ja esimerkkinä mainittiin lapsiperheen käännytyspäätöksen täytäntöönpanosta annettu eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös EOAK/3417/2018, 30.12.2019.

Poliisibarometrillä tuotetun selvityksen mukaan luottamus poliisin toimintaan on jonkin verran vähentynyt edellisestä mittauksesta vuonna 2018. Noin 91 % tutkimuksessa haastatelluista henkilöistä vastasi luottavansa poliisin toimintaan melko tai erittäin paljon, kun vastaava osuus vuoden 2018 tutkimuksessa oli noin 95 %.

Muita poliisia koskevia asioita, joita käsitellään eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa 2019

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelua koskeva kokonaisuudistus

Lainsäädännön kokonaisuudistusta koskeva HE muotoon laadittava työryhmän mietintö on tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle keväällä 2021 ja eduskunnalle hallituksen esitys on tarkoitus antaa lokakuussa.

Kokonaisuudistuksen valmistelussa on kiinnitetty huomiota putkakuolemien ehkäisyyn, päihtyneiden käsittelystä annetun lain vanhentuneisuuteen, tutkinnan ja säilyttämisen eriyttämiseen sekä vapautensa menettäneiden henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin. Kaikkiin näihin liittyen on valmisteltu säännösmuutoksia. Muutoinkin eduskunnan oikeusasiamiehen ehdotuksia ja lausuntoja voimassa olevasta laista on huomioitu valmistelussa laajasti. Lisäksi tutkintavankien siirtämiseksi kokonaisuudessaan Rikosseuraamuslaitoksen säilytettäväksi on meneillään oikeusministeriössä erillinen hanke.

Poliisihallitus on ilmoittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle putkakuolemien ehkäisemistä ja seurantaa koskevista konkreettisista parannuksista.

Syyttäjän rooliin liittyvät säännökset sekä kuolemansyyn selvittämiseen liittyvät säädökset eivät ole sisäministeriön valmisteluvastuulla, mutta näiden asioiden suhteen on käyty keskusteluja oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Poliisin toiminnanohjausjärjestelmän kokonaisuudistushanke on asetettu uudelleen viimeksi 29.8.2020. Hankkeen toimikausi on 1.9.2020 – 31.12.2023. Hankkeessa toteutetaan sen tavoitteiden ja tehtävien sekä hankesuunnitelman mukaisesti uusi tietojärjestelmäkokonaisuus (Vitja-järjestelmä) sekä siirtymävaiheen edellyttämät välttämättömät muutokset nykyiseen järjestelmään (Patja-järjestelmä).

Ensimmäisen kerran Vitja-hanke on asetettu vuonna 2009. Kun hankkeen toteutus ei edennyt sovitun mukaisesti valitun toimittajan kanssa, Poliisihallitus purki toimitussopimuksen vuonna 2014. Hanke asetettiin uudelleen vuosiksi 2015 – 2018. Hankkeen toimikautta jatkettiin sittemmin vuoden 2020 loppuun asti.

Osana hankkeen toteutusta otettiin poliisin tiedustelujärjestelmä (POTI) käyttöön vuoden 2018 lopussa. Kehittämisen painopiste siirtyi tällöin järjestelmän esitutkintaosion rakentamiseen. Tästä osiosta on tällä hetkellä valmiina n. 50 prosenttia.

Hanke etenee tällä hetkellä suunnitelman mukaisesti ja esimerkiksi poliisin, oikeusministeriön ja puolustushallinnon viranomaisten kesken vallitsee yhteisymmärrys järjestelmien yhteensovittamiseen liittyvistä kysymyksistä. Hankkeen laajuuden kasvattamiseen on kohdistunut erilaisia paineita muissa järjestelmissä samaan aikaan tapahtuneen kehityksen kanssa. Tällaisesta kehityksestä voidaan mainita esimerkkinä sähköisen rikosilmoituksen integraatio.

Asetetietojärjestelmä

Sisäministeriö on vastauksessaan liittyen hallituksen esitykseen (HE 101/2019) ja eduskunnan ponteen EV2/2020 vp todennut seuraavaa: V2/2020, jonka eduskunta antoi hallituksen esityksen HE 101/2019 hyväksymisen yhteydessä:

> *”Ampuma-aselain 25 §:ssä tarkoitettuja Ilmoituksia varten on laadittu sähköiset lomakkeet, joilla ase-elinkeinonharjoittaja voi tehdä ilmoituksen asetietojärjestelmään. Poliisihallitus on ottanut käyttöön sähköisen asiointialustan, jolla ase-elinkeinonharjoittajat voivat toimittaa nämä ilmoitukset poliisille.*
>
> *Nykyistä asetietojärjestelmää on kehitetty siten, että ase-elinkeinonharjoittajan tekemät ilmoitukset voidaan syöttää tietojärjestelmään. Syöttäminen edellyttää joka tapauksessa käsityötä, ja useissa tapauksissa ilmoituksiin on tehtävä teknisluonteisia korjauksia ilmoitusten tietojen saamiseksi tietojärjestelmän vaatimusten mukaisiksi. Tietojärjestelmän kehitystyötä on jatkettu myös lakimuutoksen voimaantulon jälkeen.*
>
> *Askel-tietojärjestelmän kehitystyö etenee aikataulussa. Järjestelmän valmistumistavoite on 1. maaliskuuta 2024.*

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Ilmoitusten tietojen syöttäminen keskitettiin Poliisihallitukseen, jonne on resursoitu henkilöstöä hoitamaan ainoastaan tätä tehtävää. Poliisihallituksen asehallinto on antanut ase-elinkeinonharjoittajille koulutusta sekä ohjeistusta kirjeitse ja verkkosivujen kautta. Tapauskohtaisesti elinkeinonharjoittajia on ohjeistettu ilmoitusten sisällöstä ja ilmoitusmenettelystä myös puhelimitse ja sähköpostitse.

Toteutetuista toimenpiteistä huolimatta on ilmoitusten käsittely v. 2020 marras-joulukuun aikana ollut ruuhkaantunutta."

Oulun poliisilaitoksen toimitilakysymys

Oulun uusi poliisitalo on tarkoitus rakentaa yhdeksi kokonaisuudeksi yhdessä saman turvakampuksen alueelle siirtyvän tutkintavankilan kanssa. Oulun kaupunki on tehnyt hankkeelle 15 hehtaarin suunnitteluvarauksen Ruskonselän alueelle. Hankkeen kokonaiskustannusarvio on 113 miljoonaa euroa. Poliisitalon vuokrasopimus on suunniteltu allekirjoitettavaksi loppuvuonna 2021. Tämä edellyttää kuitenkin paitsi sitä, että hankkeelle saadaan rahoitus kevään 2021 kehysriihessä osana JTS 2022 – 2025-suunnittelua myös valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan puoltavaa lausuntoa ja sen jälkeistä sisäministeriön päätöstä.

Oulun poliisiasema on yksi poliisin toiminnan kannalta kriittisistä pääpoliisiasemista. Vakavien sisäilmaongelmien vuoksi poliisi toimii Oulussa väistötiloissa. Vaikka uudishankkeen rahoitus ei ole vielä varmistunut, jo tähänastiset suunnittelukustannukset ovat merkittävät.

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö

Eduskunnan vastauksen EV 291/2018 vp - HE 202/2017 vp nojalla annettiin useita siviilitiedustelulainsäädännön toimeenpanoon liittyviä lakeja, jotka tulivat voimaan 1.6.2019. Siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön kaksi päälakia ovat laki poliisilain muuttamisesta (581/2019) ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettu laki (582/2019). Poliisilakiin lisättiin siviilitiedustelua koskeva 5 a luku. Siviilitiedustelulainsäädännön tultua voimaan 1.6.2019 suojelupoliisi ei ole ollut enää esitutkintaviranomainen. Suojelupoliisille jäivät poliisilain 5 luvun mukaiset rikoksen estämistä ja paljastamista koskevat toimivaltuudet.

Siviilitiedustelulainsäädännön voimaan tulon johdosta sisäministeriössä toteutettiin organisaatiouudistus 1.7.2019, jolloin perustettiin kansallisen turvallisuuden yksikkö. Sisäministeriössä kansallisen turvallisuuden yksikön poikkihallinnollisiin tehtäviin kuuluvat muun muassa kansallinen turvallisuus, siviilitiedustelu sekä suojelupoliisi ja sen tulosohjaus ja laillisuusvalvonta.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Eduskunnan oikeusasiamiehelle toimitettiin suojelupoliisia koskien 13.3.2020 päivätty *Sisäministeriön kertomus salaisten pakkokeinojen sekä salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta vuonna 2019*. Sisäministeriön kertomus toimitettiin tiedoksi tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Edellä mainittu kertomus on huomioitu oikeusasiamiehen kertomuksessa. Siltä osin kuin on mainittu sisäministeriön 6.3.2020 suorittama laillisuusvalvontatarkastus, tarkastussuunnitelmaan perustuen suoritetaan myös tarkastus vuonna 2021 sisältäen annettujen suositusten seurannan.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle, eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle annettiin myös 13.3.2020 päivätty *Sisäministeriön kertomus tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä ja niiden käytön valvonnasta vuonna 2019*, mikä on huomioitu oikeusasiamiehen kertomuksessa.

Oikeusasiamiehen kertomuksessa on pohdittu tiedustelumenetelmien ja salaisen tiedonhankinnan keinojen välisiä eroja sekä on käsitelty tiedustelun valvonnan kokonaisuutta. Sisäministeriö toteaa, että valvonnan kokonaisuuteen liittyvä tiedustelutoiminnan valvonnasta annettu laki ei ole sisäministeriön toimialan lainsäädäntöä.

Suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Siviilitiedustelulla tarkoitetaan suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa ja tiedon hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten. Sisäministeriö toteaa, että tiedustelumenetelmiä koskeva sääntely perustuu menetelmällisesti ja määritelmällisesti osin poliisilaissa säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat säädetyt yleiset ja erityiset edellytykset, minkä lisäksi huomioon otetaan toiminnan yleiset periaatteet, joita ovat perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Sisäministeriö on antanut joulukuussa 2020 eduskunnan hallintovaliokunnalle perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä. Eduskunnalle annetaan vuoden 2021 loppuun mennessä kokonaisvaltainen seikkaperäinen valtioneuvoston selonteko siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista.

Muilta osin todetaan, että eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa on huomioitu kokonaisturvallisuuteen ja kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä asioita, kuten maa-alueiden ja kiinteistöjen hankintaan liittyvän lainsäädännön tarkistaminen, jolloin valtio voi puuttua kansallista turvallisuutta vaarantavaan kiinteistöjen omistukseen ja käyttöön.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Muita havaintoja

Eduskunnan oikeusasiamiehen 2019 kertomuksessa on mainittu kolme Rajavartiolaitosta koskevaa kanteluasiaa tai omana aloitteena tutkittua asiaa, joista yksi on myös poliisia ja pelastusviranomaisia koskeva virkamerkkeihin ja kielellisiin oikeuksiin liittyvä asia (6446/2018). Tarkastuksen perusteella oikeusasiamies otti omana aloitteena tutkittavaksi kaksi suunnitelmallisen tarkkailun päätöstä ja yhden teknisen seurannan päätöksen sen selvittämiseksi, onko toimenpiteille ollut lainmukaiset edellytykset (7062/2019).

Sisäministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonalojen turvallisuusviranomaisten virkamerkit ja henkilökortit päivitetään 1.1.2021 lähtien. Poliisin, Rajavartiolaitoksen, pelastusviranomaisten sekä Tullin uusissa korteissa huomioidaan perustuslain ja kielilain turvaama kansalliskielten yhdenvertainen kohtelu.

Sisäministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonalojen turvallisuusviranomaisten käyttämät virkamerkit ja henkilökortit uudistettiin vuonna 2018, jolloin kortit saivat uudet yhtenäiset ulkoasut ja turvatekijät. Eduskunnan oikeusasiamiehen linjauksen (EOAK/6446/2018) mukaan poliisin, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja pelastusviranomaisten vuonna 2018 käyttöön ottamat henkilökunnan virkamerkit ja henkilökortit eivät ole viranomaisten kielellisten velvoitteiden mukaisia. Otsikkokentässä viranomaisen ja kortin nimi ovat ruotsiksi huomattavasti pienemmällä kirjasinkoolla kuin suomeksi.

Nyt tehtävällä päivityksellä korjataan osoitetut puutteet. Uudet virkamerkit ja henkilökortit ovat samanlaiset kuin aiemmat kortit, lukuun ottamatta otsikkokentän tekstejä, jotka muutettiin samankokoiseksi kolmella kielellä (suomi, ruotsi ja englanti).

Tarkastuksen perusteella oikeusasiamies otti omana aloitteena tutkittavaksi kaksi suunnitelmallisen tarkkailun päätöstä ja yhden teknisen seurannan päätöksen sen selvittämiseksi, onko toimenpiteille ollut lainmukaiset edellytykset (7062/2019).