Hallintovaliokunta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018 (K 11/2019 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten perustuslakivaliokunnalle. Määräaika: 30.9.2019.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Heli Heikkola, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Aino Salmi, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Ari-Pekka Dag, sisäministeriö
- tulosalueen johtaja Jaakko Purontie, Maahanmuuttovirasto
- poliisiylitarkastaja Janne Paavola, Poliisihallitus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunnan käsiteltävänä on eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018. Kertomuksen eduskuntakäsittely on uudistunut siten, että erikoisvaliokunnat voivat antaa perustuslakivaliokunnalle asiassa lausunnon. Hallintovaliokunta on keskittynyt toimialansa huomioon ottaen kertomuksen poliisia ja ulkomaalaisasioita koskeviin jaksoihin ja havaintoihin.

Poliisi

Poliisikantelut ovat eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan yksi suurimmista kanteluryhmistä, mikä valiokunnan käsityksen mukaan johtuu siitä, että poliisi joutuu lakisääteisiä tehtäviään hoitaessaan puuttumaan perus- ja ihmisoikeuksiin esimerkiksi pakkokeinoja käyttäessään. Oikeusasiamiehelle tehtiin vuonna 2018 yhteensä 634 kantelua poliisin toiminnasta. Lisäksi oikeuskanslerille tehtiin 350 poliisiin kohdistunutta kantelua ja suoraan poliisille 639 kantelua, jotka käsiteltiin hallinnon sisäisesti. Oikeusasiamiehen ratkaisemista kanteluista 79 johti toimen-

piteisiin. Poliisia koskevien kantelujen määrä on viime vuosina pysynyt melko vakaana. Kantelujen määrästä tai kanteluratkaisuista ei kertomuksen mukaan voida tehdä suoria johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta, koska erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia ja kantelut ovat niistä vain pieni otos.

Saadun selvityksen mukaan yleisin kantelun aihe on tyytymättömyys siihen, ettei poliisi aloita esitutkintaa tai poliisin esityksestä syyttäjä päättää esitutkinnan rajoittamisesta. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että esitutkinta toimitetaan vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Myös esitutkinnan kesto, kotietsinnät, vapaudenmenetykset ja julkisuuslakiin liittyvät kantelut ovat tavallisia. Valiokunta on aiemmin todennut tutkinta-aikojen pidentymisen ja niin sanottujen massarikosten selvittämisasteen heikentymisen johtuvan sekä vaativista tutkittavista rikosjutuista että tutkintaan kohdennetuista liian niukoista resursseista.

Eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt viime vuonna 19 tarkastusta poliisikohteisiin. Pääpaino on ollut poliisivankiloiden tarkastuksissa. Saadun selvityksen mukaan eduskunnan oikeusasiamies on alkuvuodesta 2019 lähettänyt sisäministeriölle poliisin säilytystilojen hyväksymistä koskevan selvitys- ja lausuntopyynnön. Sisäministeriössä on vireillä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain kokonaisuudistus, jonka yhteydessä myös hyväksymismenettelyä on tarkoitus selventää.

Valiokunta pitää myönteisenä, että laillisuusvalvojien poliisiin kohdistama valvonta on saadun selvityksen mukaan vaikuttanut poliisitoiminnan kehittämiseen ja poliisihallinnossa on säännönmukaisesti ryhdytty toimenpiteisiin oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Hallintovaliokunta toteaa, että poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on viime vuosina tehostunut muun muassa sen vuoksi, että jokaiseen poliisilaitokseen on perustettu erityisesti laillisuusvalvontaan keskittyvä oikeusyksikkö. Lähellä operatiivista toimintaa oleva poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on kertomuksenkin mukaan tärkeässä asemassa ja myös korjausliikkeet voidaan tehdä tarvittaessa nopeasti.

Valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusasiamiehen kertomuksessa on nostettu esiin myös poliisin resurssit ja niiden suuntaaminen, poliisien määrä, uudet turvallisuusuhat sekä poliisin tehtävien sisältö. Poliisien määrän tapahtunut vähentäminen on voinut johtaa esimerkiksi käsittelyaikojen pidentymiseen ja muutoinkin poliisipalvelujen laadun heikentymiseen. Tämä on saattanut vaarantaa yhdenvertaisuutta ja muutoinkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valiokunta toteaa, että jo nyt joudutaan vahvasti priorisoimaan vakavimpien rikosten tutkintaa ja kiireellisiä hälytystehtäviä sekä keskittämään resursseja tehtävämäärien mukaan suurimpiin asutuskeskuksiin. Poliisin henkilöstöresurssit ovat Suomessa muihin Pohjoismaihin verrattuna olennaisesti heikommat. Hallintovaliokunta on sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 5/2017 vp) määritellyt poliisimiesten määrän tavoitetasoksi nykyisessä turvallisuus- ja tehtävätilanteessa vuonna 2025 yhteensä 7 850.

Hallintovaliokunta on useissa yhteyksissä, muun muassa vuotuisissa valtion talousarvioehdotusta ja valtiontalouden kehyksiä koskevissa lausunnoissaan (esim. HaVL 29/2018 vp ja HaVL 13/2018 vp) sekä sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä kiinnittänyt johdonmukaisesti vakavaa huomiota poliisin niukkeneviin resursseihin. Valiokunta on kuvannut turvallisuusympäristön muutoksia laajasti esimerkiksi mainitussa mietinnössään HaVM 5/2017 vp ja

perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 7/2018 vp). Tarkastelun painopisteet ovat olleet turvallisuusympäristön heikentymisen vaikutuksissa tilanteessa, jossa entiset, niin sanotut perinteiset viranomaistehtävät ovat yhä hoidettavina. Poliisin toimintaympäristön muutos liittyy uuden tyyppisiin rikollisuuden ja uhkatekijöiden ilmenemismuotoihin. Keskeisiä poliisin tähän kokonaisuuteen liittyviä toimintalohkoja ovat kyberturvallisuus, jengiytyminen, syrjäytyminen, maahanmuuttoon liittyvät poliisitoimen haasteet, terrorismi ja hybridiuhkat.

Myös kertomuksessa mainitut poliisin tietojärjestelmähankkeet (ns. VITJA-hanke ja asetietojärjestelmä), joiden käyttöönotto on viivästynyt, ja toimitila-asiat ovat olleet hallintovaliokunnassa jo pidempään esillä. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä panostaa yhtäältä tarvittavaan tilaaja- ja sopimusosaamiseen sekä toisaalta järjestelmätoimittajien edellytyksiin täyttää tilaajien odotukset ja vaatimukset tietojärjestelmien toimivuudesta, käyttökelpoisuudesta ja käyttäjäystävällisyydestä sekä tarpeellisesta yhteen toimivuudesta. Sopimusosaamiseen kuuluu myös ICT-järjestelmien elinkaaren ajan käyttökustannusten hallinta. Toimitilojen heikko kunto aiheuttaa osaltaan ongelmia poliisin toiminnalle. Merkittävä osa poliisin toimitiloista on peruskorjausiässä, ja osassa on vakavia käytön estäviä sisäilmaongelmia tai homevahinkoja. Valiokunta on katsonut, että turvallisuusviranomaisten kiinteistöjen rakentaminen, ylläpito ja korjaaminen on syytä järjestää omana erillisinä toimitilaratkaisuna.

Ulkomaalaisasiat

Oikeusasiamiehelle tehtiin vuonna 2018 yhteensä 142 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 133. Tyypillisiä kantelun aiheita ovat kertomuksen mukaan olleet tyytymättömyys viranomaisten ratkaisuihin, pitkät käsittelyajat ja hyvän hallinnon vastaiseksi koetut menettelyt. Oikeusasiamies antoi kertomusvuonna kuusi huomautusta Maahanmuuttovirastolle lainvastaisesta menettelystä. Näistä viisi liittyi perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen laissa säädetyn enimmäiskäsittelyajan (9 kk) ylittämiseen.

Hallintovaliokunnan huomiota on asiantuntijakuulemisessa kiinnitetty siihen, että lainsäädäntöön on viime vuosina lisätty pääosin EU-lainsäädännöstä johtuen useita oleskelulupahakemusten enimmäiskäsittelyaikoja. Esimerkiksi 20.7.2018 voimaan tulleen ulkomaalaislain 98 a §:n mukaan turvapaikkahakemus on pääsääntöisesti ratkaistava kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Mainittua säännöstä sovelletaan niihin turvapaikkahakemuksiin, jotka on jätetty lain voimaantulon jälkeen. Tämä on saadun selvityksen mukaan johtanut siihen, että käsittelyaikavelvoitteen piirissä olevien hakemusten käsittelyä priorisoidaan ja muiden hakemusten käsittelyajat ovat pidentyneet.

Turvapaikanhakijoiden määrä on vähentynyt merkittävästi Suomessa verrattuna vuoden 2015 tilanteeseen, jolloin hakijoita oli poikkeuksellisesti yli 30 000. Maahanmuuttoviraston käsittelyruuhka johtuu kuitenkin edelleen mainitusta poikkeuksellisen suuresta turvapaikanhakijoiden määrästä. Valiokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota uusintahakemusten suureen osuuteen kaikista turvapaikkahakemuksista. Valiokunta toteaa tältä osin, että uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä on tiukennettu 1.6.2019 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (HaVM 32/2018 vp).

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2019 vp

Valiokunta toteaa, että vireille tulevien hakemusten määrissä tapahtuvat muutokset sekä muun muassa edellä mainitut laissa säädetyt enimmäiskäsittelyajat vaikuttavat merkittävästi Maahanmuuttoviraston resurssitarpeeseen. Maahanmuuttoviraston tehtävät ovat viime vuosina myös muutoin lisääntyneet. Turvapaikkaprosessin kehittämisen myötä Maahanmuuttovirastolle ovat siirtyneet muun muassa turvapaikkaprosessin alkuvaiheen turvapaikkatutkinnan tehtävät poliisilta ja Rajavartiolaitokselta.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan Maahanmuuttovirastossa on vireillä noin 6 000 perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta, joista noin 700:ssa laissa säädetty enimmäiskäsittelyaika on ylittynyt. Myös esimerkiksi työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyajat ovat pidentyneet. Valiokunta toteaa, että Maahanmuuttoviraston resurssit eivät tällä hetkellä riitä lakisääteisten käsittelyaikavelvoitteiden asianmukaiseen toteuttamiseen eivätkä muutoinkaan kaikilta osin laadukkaan ja sujuvan prosessin turvaamiseen. Virastolle tulee turvata riittävät resurssit.

Valiokunta on pitänyt esimerkiksi kuluvan vuoden talousarvioehdotuksesta antamassaan lausunnossa (HaVL 29/2018 vp) Maahanmuuttoviraston tulevien vuosien rahoitustilannetta huolestuttavana. Valiokunta pitää välttämättömänä, että viraston voimavarat turvataan pitkäjänteisesti. Saadun selvityksen mukaan Maahanmuuttovirasto on saamassa vuodelle 2020 lisärahoitusta. Valiokunta tähdentää, että pitkittyneet turvapaikkahakemusten käsittelyajat vaikuttavat merkittävästi myös turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksiin. Samalla on syytä kiinnittää huomiota prosessin kokonaiskestoon ja erityisesti hallintotuomioistuinten resursseihin.

Valiokunta toteaa lisäksi, että myös prosessien kehittämiseen ja digitalisaation edistämiseen tulee virastossa edelleen panostaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2019 vp

Helsingissä 26.9.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd (osittain)
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd (osittain)
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo