

## Hallintovaliokunta

### Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019

#### Perustuslakivaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (K 15/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten perustuslakivaliokunnalle. Määräaika: 1.3.2021.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- hallitusneuvos Johanna Hakala, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, sisäministeriö
- hallitussihteeri Tommi Viljanen, sisäministeriö
- hallitussihteeri Jarmo Tiukkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Marika Suutala, Maahanmuuttovirasto
- poliisiylitarkastaja Pekka-Matias Väisänen, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- korkein hallinto-oikeus
- Helsingin hallinto-oikeus

#### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunnan käsiteltävänä on eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019. Hallintovaliokunta keskittyy edellisestä kertomuksesta antamansa lausunnon tavoin (HaVL 5/2019 vp) toimialansa huomioon ottaen kertomuksen poliisia ja ulkomaalaisasioita koskeviin jaksoihin ja havaintoihin.

## Valiokunnan lausunto HaVL 1/2021 vp

### *Poliisi*

Poliisikantelut ovat eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan yksi suurimmista kanteluryhmistä. Tämä johtuu valiokunnan käsityksen mukaan siitä, että poliisi joutuu lakisääteisiä tehtäviään hoitaessaan puuttumaan perus- ja ihmisoikeuksiin esimerkiksi pakkokeinoja käyttäessään. Oikeusasiamiehelle tehtiin vuonna 2019 yhteensä 752 kantelua poliisin toiminnasta (632 kantelua vuonna 2018). Lisäksi oikeuskanslerille tehtiin 352 poliisiin kohdistunutta kantelua ja suoraan poliisille 650 kantelua, jotka käsiteltiin hallinnon sisäisesti. Oikeusasiamiehen ratkaisemista kanteluista 82 johti vuonna 2019 toimenpiteisiin. 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. Eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt kertomusvuonna 14 tarkastusta poliisikohteisiin. Pääpaino on ollut poliisivankiloiden tarkastuksissa, kuten aiemminkin.

Yleisin kantelun aihe on edellisen vuoden tavoin ollut 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 selvittämistason heikentymisen johtuvan sekä vaativista tutkittavista rikosjutuista että tutkintaan kohdennetuista liian niukoista resursseista. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tavallisen kansalaisen näkökulmasta asioilla, jotka poliisiin tai syyttäjän päätöksellä jätetään kokonaan tai osittain tutkimatta, voi olla suurikin merkitys. Tämä voi pidemmällä aikavälillä osaltaan heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän legitimitettä ja luottamusta poliisiin.

Valiokunta pitää myönteisenä, että laillisuusvalvojen 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 heikkomat. Hallintovaliokunta on sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 5/2017 vp) määritellyt poliisimiesten määrän tavoitetasoksi nykyisessä turvallisuus- ja tehtävätilanteessa vuonna 2025 yhteensä 7 850. Valiokunta tulee tarkastelemaan huolellisesti

## Valiokunnan lausunto HaVL 1/2021 vp

muun muassa tätä asiaa kuluvalle kevätistuntokaudella 2021 annettavan uuden sisäisen turvallisuuden selonteon käsittelyn yhteydessä.

Kertomuksessa tuodaan edelleen esiin eräiden poliisin tietojärjestelmäohjelmien (ns. VITJA-hanke ja asetietojärjestelmä) viivästyminen. Nämä ja poliisin toimitila-asiat ovat olleet hallintovalioikunnassa jo pidempään esillä. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä panostaa yhtäältä tarvittavaan tilaaja- ja sopimussuorittamiseen sekä toisaalta järjestelmätoimittajien edellytyksiin täyttää tilaajien odotukset ja vaatimukset tietojärjestelmien toimivuudesta, käyttökelpoisuudesta ja käyttäjäystävällisyydestä sekä tarpeellisesta yhteentoimivuudesta. Sopimussuorittamiseen kuuluu myös ICT-järjestelmien elinkaaren ajan käyttökustannusten hallinta.

Toimitilojen heikko kunto aiheuttaa osaltaan ongelmia poliisin toiminnalle. Merkittävä osa poliisin toimitiloista on peruskorjauksessa, ja osassa on vakavia käytön estäviä sisäilmaongelmia tai homevahinkoja. Oikeusasiamiehen mukaan asema Senaatti-kiinteistöjen vuokralaisena jättää joskus vain huonoja vaihtoehtoja. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että eduskunta on hyväksyessään joulukuussa 2020 Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevan lainsäädännön edellyttänyt hallituksen antavan Senaatti-kiinteistöistä, sen tytäriyhtiö Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä kokonaisvaltaisen selonteon (EV 194/2020 vp — HE 31/2020 vp). Mainitussa selonteossa on tarkasteltava muun muassa valtion tilahallintoa kokonaisuudessaan, sen organisaatiota, toimintaperiaatteita, sääntelyä, asiakkaan asemaa, kustannuksia, palvelusopimuksia ja niihin mahdollisesti liittyneitä erimielisyyksiä, järjestelmän vaikutuksia viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisäätöisiä tehtäviä ja tilahallinnon vastuuta muun muassa toimitilojen kuntoon liittyvistä puutteista.

### *Ulkomaalaisasiat*

Oikeusasiamiehelle tehtiin vuonna 2019 yhteensä 161 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 158. Tyypillisiä kantelun aiheita ovat kertomuksen mukaan olleet tyytymättömyys viranomaisen kielteisiin oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin sekä pitkät käsittelyajat ja hyvän hallinnon vastaisiksi koetut menettelyt. Oikeusasiamies antoi kertomusvuonna 11 huomautusta Maahanmuuttovirastolle lainvastaisesta menettelystä (6 huomautusta vuonna 2018). Näistä kahdeksan liittyi perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen laissa säädetyn enimmäiskäsittelyajan (9 kk) ylittämiseen ja kolmessa oli kyse laissa säädetyn työperäisen oleskelulupahakemuksen käsittelyajan (4 kk) ylittymisestä. Myös suoraan Maahanmuuttovirastoon tulleiden kanteluiden sekä sisäministeriön ja oikeuskanslerinviraston käsittelemien kantelujen aiheena ovat olleet yleisimmin Maahanmuuttoviraston pitkät käsittelyajat.

Valiokunta on jo edellisen kertomuksen yhteydessä todennut, 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 johtanut siihen, että käsittelyaikavelvoitteen piirissä olevien hakemusten käsittelyä priorisoidaan ja muiden hakemusten käsittelyajat ovat pidentyneet.

## Valiokunnan lausunto HaVL 1/2021 vp

Valiokunta toteaa, että Maahanmuuttoviraston resurssit eivät tällä hetkellä riitä lakisääteisten käsittelyaikavelvoitteiden asianmukaiseen toteuttamiseen eivätkä muutoinkaan kaikilta osin laadukkaan ja sujuvan prosessin turvaamiseen. Valiokunta on korostanut viraston riittävien resursien turvaamista. Myös oikeusasiamies on todennut, että Maahanmuuttovirasto tarvitsee lisää voimavaroja ja mahdollisesti työtapojen uudistamista. Maahanmuuttovirastolle onkin lisätty 10 miljoonaa euroa päätöksentekoresursien turvaamiseen ja 3 miljoonaa euroa turvapaikkahakemusten ruuhkanpurkuun valtion talousarviossa vuosille 2020 ja 2021. Maahanmuuttoviraston määrärahatilanne on näiden kertaluontoisten lisäysten vuoksi kohtuullisen hyvä vuonna 2021, mutta määrärahataso on viraston toimintaan nähden riittämätön vuosille 2022—2024.

Saadun selvityksen mukaan sisäministeriön asettamassa Tulevaisuuden Maahanmuuttovirasto-hankkeessa pyritään kuluvaan vuoden aikana selvittämään, mikä on viraston lakisääteisten tehtävien hoitamiseen riittävä määrärahataso. Valiokunta pitää välttämättömänä, että Maahanmuuttoviraston toimintaedellytykset turvataan myös pitkäjänteisesti. Valiokunta toteaa, että maahanmuuttoviranomaisten resursoinnin yhteydessä tulee kiinnittää huomiota prosessin kokonaiskeston ja erityisesti hallintotuomioistuinten resursseihin. Ulkomaalaisasioiden käsittelyajat ovat tällä hetkellä pitkiä myös muutoksenhakutuomioistuimissa, ja niiden määrällä on vaikutusta myös muiden asiaryhmien käsittelyaikoihin.

Valiokunta toteaa lisäksi, että myös prosessien kehittämiseen ja digitalisaation edistämiseen tulee virastossa edelleen panostaa. Maahanmuuttovirasto kehittää ja sujuvoittaa prosessejaan voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Lupaprosessien sujuvoittamisessa hyödynnetään jo nyt prosessien osa-automaatiota, jossa osa lupaedellytyksistä pystytään tarkastamaan automaation avulla. Kaikki päätökset vahvistetaan kuitenkin manuaalisessa käsittelyssä. Valiokunta toteaa, että automaattiseen päätöksentekoon liittyvää yleislainsäädäntöä valmistellaan parhaillaan oikeusministeriön johdolla. Valiokunnan käsityksen mukaan työ lupa-asioiden yhden kuukauden ja erityisasiantuntijoiden oleskelulupien kahden viikon kokonaiskäsittelyaikatavoitteet edellyttävät automatisoidun päätöksentekoprosessin käyttöönottoa, joka on mahdollista vasta mainitun yleislainsäädännön voimaan tultua.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa mainitaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) 14.11.2019 Suomelle antama langettava tuomio kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa N.A. v. Suomi (25244/18). Maahanmuuttovirasto on analysoinut päätöksen ja sen seurauksena käynyt ylimääräisenä toimenpiteenä läpi 319 lainvoimaista ja täytäntöönpanokelpoista turvapaikkapäätöstä palautuskiellon noudattamisen varmistamiseksi. Saadun selvityksen mukaan tässä tarkastelussa puutteita on ilmennyt vain 3 prosentissa tarkastelun kohteena olleista päätöksistä. Valiokunta toteaa, että mainittuun tuomioon liittyvässä asiassa on sittemmin avattu rikostutkinta. Tutkinnassa kävi ilmi, että EIT:n tuomiossa tarkoitettu henkilö, jolle Suomi ei ollut myöntänyt kansainvälistä suojelua, ei vastoin EIT:n virheellistä käsitystä ollut tullut surmatuksi Irakissa, vaan oli edelleen elossa. Helsingin käräjäoikeus on 11.2.2021 tuominnut vastaajat ehdottomiin vankeusrangaistuksiin törkeistä väärennyksistä ja törkeästä petoksesta. Vastaajat olivat mainittua käräjäoikeuden tuomiota koskevan tiedotteen mukaan vuosina 2017—2019 yhdessä Irakissa olleiden tekijäkumppaneiden kanssa valmistuttaneet neljä väärää Irakin viranomaisen asiakirjaa (mm. kuolintodistus). Näitä oli tuomion mukaan käytetty harhauttavina todisteina Helsingin hallinto-oikeudessa oleskelulupaa ja käännyttämistä koskevassa asiassa sekä Euroopan ihmisoikeus-

## Valiokunnan lausunto HaVL 1/2021 vp

tuomioistuimessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklojen (oikeus elämään ja kidutuksen kielto) loukkaamista koskevassa asiassa.

### *Muuta*

Rajavartiolaitokseen liittyviä kanteluita tehdään yleensä vähän. Näin on ollut myös kertomusvuonna 2019. Rajavartiolaitos on vuoden 2020 keväästä alkaen kohdentanut henkilöstö- ja kalustoresursseja Schengen-alueen ulkorajaliikenteen ja ulkorajojen valvonnasta covid-19-pandemian vuoksi sisärajaliikenteen valvontaan valtioneuvoston päätettyä rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille sekä eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta 19.3.2020 alkaen. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on tähän kokonaisuuteen liittyen antanut vuoden 2020 lopulla laajan ratkaisun koskien rajavartiolaitoksen menettelyä sisärajaliikenteen valvonnassa. Päätöksessä on korostettu Suomen kansalaisten perustuslaillista oikeutta lähteä maasta ja saapua maahan.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

*että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 17.2.2021

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  
jäsen Hanna Holopainen vihr  
jäsen Hanna Huttunen kesk  
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok  
jäsen Aki Lindén sd  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Mauri Peltokangas ps  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Matti Semi vas  
jäsen Heidi Viljanen sd  
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo