**LAUSUNNOT ULKOMAALAISTEN SÄILÖÖN OTTAMISTA KOSKEVAN TILASTOINNIN NYKYTILAA JA KEHITTÄMISTÄ KOSKEVASTA MUISTIOSTA**

**Taustaa**

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto pyysi 8.6.2012 päivätyllä lausuntopyynnöllä lausunnot työryhmän muistiosta koskien ulkomaalaisten säilöön ottamista koskevan tilastoinnin nykytilaa ja kehittämistä. Lausunnot pyydettiin 24 eri taholta, joista 15 antoi lausunnon. Lausunnon antoivat eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Helsingin käräjäoikeus, Helsingin kaupungin sosiaalivirasto, lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, oikeusministeriön oikeushallinto-osasto, Pakolaisneuvonta ry, sisäasiainministeriön rajavartio-osasto, Suomen Mielenterveysseura, Suomen Punainen Risti, tietosuojavaltuutettu, Tilastokeskus, valtiovarainministeriö, vähemmistövaltuutettu ja YK:n pakolaisjärjestö UNHCR. Sisäasianministeriön oikeusyksikkö ja valtioneuvoston oikeuskansleri ilmoittivat, että he eivät lausu asiasta. Valtioneuvoston oikeuskansleri perustelee päätöksensä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisellä tehtävienjaolla.

Sisäasiainministeriössä on selvitetty osana *Ulkomaalaisen säilöön ottamista koskevien säännösten tarkistaminen* -hanketta (SM072:00/2011), joka on asetettu ajalle 1.12.2011 - 1.12.2013, säilöön ottamista koskevan tilastoinnin kehittämistä. Kyseisen hankkeen valmistelutyössä nousi eri yhteyksissä esiin tarve kehittää ja yhtenäistää säilöön ottamista koskevaa tilastointia, tätä varten helmikuussa 2012 muodostettiin säilöön ottamisen tilastointia selvittävä alatyöryhmä. Aluksi alatyöryhmä sai toimeksiannon selvittää, miten ulkomaalaisten säilöön ottamisen kehittämisen kannalta välttämätön säilöönoton seuranta saataisiin pikaisesti toiminnalliselta ja tekniseltä toteutukseltaan järjestettyä.

Työryhmä kuvaa muistiossaan säilöönottoa koskevan tilastoinnin nykytilannetta sen keskeisten toimijoiden kannalta ja arvioi tilastoinnin kehittämistarpeita. Muistiossa työryhmä korostaa, että tilastoinnista tulee saada kattava kokonaiskuva säilöönoton valtakunnallisesta tilanteesta. Työryhmä ehdottaa, että säilöön ottamisen tilastointia kehitettäisiin ja yhtenäistettäisiin vuoden 2014 alussa käyttöön otettavan poliisiasiain toiminnanohjausjärjestelmän (jatkossa VITJA) puitteissa. Työryhmä on muistiossaan laatinut luettelon niistä tiedoista, jotka tilastotietojärjestelmistä tulisi tulevaisuudessa saada. Lisäksi säilöönoton tilastointia kehitettäessä työryhmässä tiedostettiin tarve kehittää jo vanhentunutta lakia ulkomaalaisrekisteristä, sitä ei tämän työryhmän puitteissa kuitenkaan pystytä tarkastelemaan.

**Yleistä**

Lausujat pitävät yleisesti muistion kuvausta tilastoinnin nykytilasta kattavana ja ovat huolissaan ulkomaalaisten säilöön ottamista koskevan tilastoinnin nykytilasta. Tilastoinnin kehittäminen nähdään erityisen tärkeänä, jotta säilöön ottamista voidaan kehittää ja seurata. Muutama lausunnon antaja pitää erityisen huolestuttavana, että poliisin tiloissa tapahtuvasta säilöönotosta ei ole tällä hetkellä saatavilla yhtenäistä tilastoa. Lisäksi useat lausunnonantajat korostavat sitä, että erityisesti lasten säilöön ottamista koskevaan tilastointiin kaivataan parannusta.

*Helsingin kaupungin käräjäoikeus* esittää kaksi korjausta työryhmän muistiossa esitettyyn kuvaukseen koskien säilöön ottamisen tilastointia käräjäoikeuksissa. Ensiksi käräjäoikeuksien asiamääriä yhteen laskettaessa voi sama säilöön otetut henkilö esiintyä useampaan kertaan. Päällekkäisyys johtuu siitä, että usein henkilö otetaan säilöön jonkun muun käräjäoikeuden kuin Helsingin toimialueella, jolloin paikallinen käräjäoikeus kirjaa diaariinsa uutena asiana. Toiseksi lyhytaikaisesta säilöönotosta ei tehdä ollenkaan kirjausta käräjäoikeuden diaariin tapauksissa, joissa säilöön ottamista koskeva tuomioistuinkäsittely ei ehdi toteutumaan.

Lausujat pitävät muistiossa esitettyjä toimenpiteitä yleisesti hyvinä ja kannattavat pääasiassa esitystä tilastoinnin kehittämisestä uuden poliisiasian toiminnanohjausjärjestelmä VITJA:n puitteissa. Useat lausujat haluavat lausunnoissaan painottaa VITJA-järjestelmän ja ulkomaalaisasioiden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän (jatkossa UMA) välisen tiedonsiirron toteutumisen tärkeyttä. Muutama lausuja korostaa, että tiedon saatavuus on varmistettava sekä yleisölle että maahanmuuton ja turvapaikanhaun toimijoille ja tilastoja tulisi olla mahdollista tuottaa myös vuositasoa tiheämmällä aikavälillä.

Lausunnonantajien näkemykset eroavat toisistaan siinä, miten säilöön ottamisen tilastointi tulisi ylimenokauden 2012–2013 aikana järjestää. Yhtäältä muutamat lausunnonantajista korostavat, että luotettavien ja kattavien tilastotietojen toimittaminen tulisi järjestää jo ylimenokauden aikana. Toisaalta muutamat lausujat painottavat, että ylimenokauden tilastoinnin järjestäminen tulisi arvioida erityisesti kustannustehokkuuden näkökulmasta.

Lisäksi lausunnonantajat ehdottavat useita lisäyksiä työryhmän muistiossa esitettyihin ehdotuksiin tietojärjestelmiin kirjattavista tiedoista. Erityisesti lasten säilöön ottamiseen liittyvät seikat sekä säilöönoton vaihtoehtoisiin turvaamistoimiin liittyvät asiat tulisi lausujien mukaan dokumentoida työryhmän muistion ehdotuksia tarkemmin.

*Eduskunnan apulaisoikeusasiamies* kritisoi työryhmän muistiota siitä, että näin monitahoista hanketta on arvioitu pelkästään suppeasta toiminnallisesta ja teknisestä näkökulmasta. Muun muassa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan säilöön ottamisen tilastoinnin kehittämistä tulisi arvioida tilasto- ja tietohallintolainsäädännön sekä henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön kannalta. Apulaisoikeusasiamies huomauttaa, että tietojärjestelmien ja niiden välisen tiedonvaihdon kehittämisessä on oikeudelliselta kannalta kysymys verkottuneesta hallinnosta ja tilastoinnin kehittäminen merkitsisi uuden elementin mukaantuloa jo nykyisin laajaan VITJA-järjestelmään. Lisäksi apulaisoikeusasiamies huomauttaa, että sisäasiainministeriön verkkosivuilla ei ole mainittu muistion tarkoittamaa hanketta maahanmuuttoon liittyvänä säädöshankkeena.

**Tietojärjestelmien välisen tiedonsiirron ja yhteen toimivuuden varmistaminen**

Lausunnonantajat korostavat erityisen tärkeänä asiana, että eri virastojen tietojärjestelmien välinen tiedonsiirto ja yhteen toimivuus kehitetään toimiviksi ja käyttäjäystävällisiksi. *Maahanmuuttoviraston* mukaan UMA- ja VITJA- järjestelmien yhteenliittymän suunnittelu tulisi aloittaa välittömästi, sillä VITJA-järjestelmän käyttöajankohta on jo hyvin lähellä. Lisäksi liittymän toimintaperiaatteiden suunnittelu on kesken ja liittymän määrittelyyn liittyy lukuisia avoimia kysymyksiä. Lisäksi *Helsingin kaupungin sosiaalivirasto*, *Maahanmuuttovirasto* ja *sisäasianministeriön rajaosasto* korostavat lausunnoissaan sitä, että UMA- ja VITJA- järjestelmien välinen yhteys tulisi suunnitella siten, että saman tiedon kirjaaminen useampaan järjestelmään vältettäisiin.

*Tilastokeskus* painottaa, että tietojen kerääminen kattavasti ja laadukkaasti edellyttää sitä, että tietojen sisällöstä ja kirjaamisen vastuista sovitaan järjestelmän eri toimijoiden välillä. Tilastokeskuksen mukaan on myös tärkeää, että eri viranomaisten tieto- ja tilastointitarpeet tulevat otetuksi huomioon järjestelmien yhteenliittymien suunnittelussa.

*Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto* esittää, että järjestelmien toimiva liittymä tietojen vaihdon osalta tulisi varmistaa myös suunnitteilla olevan syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumenttihallintajärjestelmän (AIPA) sekä VITJA-järjestelmän välillä. *Sisäasianministeriön rajaosasto* pitää tärkeänä, että UMA- ja VITJA- järjestelmien sekä oikeushallinnon tietojärjestelmien välisten liittymärajapintojen toteutuksesta huolehditaan.

**Säilöön ottamisen tilastoinnin järjestäminen ylimenokauden 2012–2013 aikana**

Useat lausunnonantajat painottavat tilastoinnin kehittämisen tärkeyttä ennen VITJA-järjestelmän käyttöönottoa. *Pakolaisneuvonta ry*, *Suomen Mielenterveysseura* sekä *Suomen Punainen Risti* pitävät tärkeänä, että luotettavien ja tarkkojen tilastotietojen saaminen varmistetaan ja luodaan toimiva ja keskitetty järjestelmä myös ylimenokauden aikana. Myös *vähemmistövaltuutettu* pitää tärkeänä, että asianmukainen tietojen tallentaminen, kerääminen ja julkaiseminen alkavat mahdollisimman pian.

*Valtionvarainministeriö* yhtyy työryhmän kantaan siitä, että UMA-järjestelmää ei ryhdytä väliaikaisratkaisuna ylimenokauden aikana toteuttamaan, vaan tietojen välittämisen edellyttämä yhteentoimivuus toteutetaan VITJA:n käyttöönoton yhteydessä. *Sisäasiainministeriön rajaosaston* mukaan ylimenokauden väliaikaistentoimenpiteiden tarpeellisuus tulisi arvioida erityisesti kustannustehokkuuden näkökulmasta siitä syystä, että VITJA-järjestelmän käyttöönottoon on jäljellä enää kohtuullisen lyhyt aika.

*Maahanmuuttoviraston* mukaan kattavien ja julkaisukelpoisten valtakunnallisten tilastotietojen kerääminen ylimenokauden aikana edellyttää eri vastuutahoilta suuria kehittämistoimenpiteitä. Maahanmuuttovirasto pitää säilöön ottamisen tilastoinnin nykytila niin puutteellisena, ettei se näe julkaisukelpoisen tilastojen tuottamista ylimenokauden aikana tarkoituksenmukaisena. Maahanmuuttovirasto pitää parempana resurssien suuntaamisena sitä, että tilastointia keskitytään kehittämään VITJA-järjestelmän puitteissa.

Siinä tapauksessa, että tilastoinnin kerääminen ja koordinointi aiotaan ylimenokauden aikana järjestää, *Maahanmuuttovirasto* ehdottaa, että koordinoijaksi valittaisiin esimerkiksi Poliisihallitus. Maahanmuuttovirasto ei pidä itseään järkevänä tilastoinnin koordinoijatahona ja perustelee näkemyksensä sillä, että se ei ole ulkomaalaisten säilöön ottamisessa päätöksentekijänä, eivätkä säilöön ottamista koskevat tilastotiedot ole Maahanmuuttoviraston toimittamia. Maahanmuuttovirasto ei pidä tarkoituksenmukaisena, että sen niukkoja resursseja suunnattaisiin lyhyen ylimenokauden aikana viraston lakisääteisten tehtävien kannalta vieraaksi koettuun säilöön ottamisen tilastoinnin koordinointitehtävään.

*Maahanmuuttovirasto* pitää mahdollisena, että säilöön ottamista koskeva tilastotieto julkaistaisiin ylimenokauden ajan sen internetsivuilla edellyttäen, että Maahanmuuttoviraston rooli tilastojen toimittamisessa on puhtaan viestinnällinen. Maahanmuuttovirasto on myös sitä mieltä, ettei tilastojen julkaiseminen vain kahden vuoden ajan Maahanmuuttoviraston internetsivuilla vaikuta järkevältä, sillä VITJA- järjestelmän käyttöönoton myötä tilastojen julkaisemisvastuu oletettavasti kuuluu Maahanmuuttovirastoa luontevammalle viranomaistaholle.

**Lausunnonantajien lisäysehdotukset tilastotietojärjestelmistä saatavaan tietoon**

Lausunnonantajilla oli useita lisäyksiä työryhmän muistion ehdotukseen siitä, mitä tietoa tilastoista tulisi tulevaisuudessa olla saatavilla. *Suomen Mielenterveysseuran* mukaan tilastojärjestelmästä tulisi tulevaisuudessa käydä ehdotettujen tietojen lisäksi ilmi, onko kyseessä yksin vai huoltajan kanssa säilöön otettu lapsi. Ilman huoltajaa säilöön otettujen lasten säilöönoton tulisi ulkomaalaislain muuttamisen myötä loppua kokonaan, mutta Mielenterveysseuran mukaan tämä pitäisi myös tilastollisesti voida todentaa. Suomen Mielenterveysseura huomauttaa, että säilöönoton tilastointia kehitettäessä tulisi siirtyä systemaattisesti sanan lapsi käyttöön ja luopua sanasta alaikäinen.

*Lapsiasiavaltuutettu* korostaa, että ulkomaalaisten säilöönottoa koskevissa tilastoissa tulee käydä ilmi perusteet niille tilanteille, joissa lapsi yhdessä huoltajansa kanssa on otettu säilöön. Huoltajansa kanssa säilöön otettujen lasten määrää ja säilöönotossa käytettyjä perusteita on lapsiasiavaltuutetun mielestä pystyttävä seuraamaan tilastollisesti. Lisäksi tilastoista tulisi selvitä vanhempiensa kanssa säilöön otettujen lasten elinolojen laadulliset seikat, erityisesti lapsen mahdollisuus perusopetukseen.

*Lapsiasiavaltuutettu* pitää tärkeänä myös sitä, että tilastoihin kirjataan aikuisten säilöön otettujen osalta, onko heillä huollettavia lapsia Suomessa tai mahdollisesti muualla. Säilöön otettujen huollettavien lasten lukumäärä on lapsiasiavaltuutetusta tarpeen tietää, jotta voidaan arvioida säilöön otettujen vanhempien ja heidän lastensa väliseen yhteydenpitoon tarvittavat tukitoimenpiteet.

*Suomen Mielenterveysseura* kritisoi sitä, että työryhmän muistiossa ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota säilöönoton vaihtoehtojen selvittämiseen. Mielenterveysseuran mukaan tilastoista tulisi saada vaihtoehtoisten turvaamistoimien määrien lisäksi kattava kuva siitä, milloin toimenpiteitä käytetään, ketkä ovat muiden turvaamistoimien kohteena ja milloin toimenpiteeksi valitaan säilöönotto. *Pakolaisneuvonta ry* pitää vaihtoehtoisten turvaamistoimien kirjaamista tärkeänä, jotta tulevaisuudessa pystyttäisiin selvittämään eroja viranomaisten käytännöissä.

*Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen* mukaan tilastoitavaan tietoon on tärkeä kirjata viranomaistoimenpiteiden toteutus. Erityistä huomiota apulaisoikeusasiamiehen mukaan pitää kiinnittää säilöönoton oikeusturvakysymyksiin liittyviin seikkoihin, sillä ulkomaalaisten säilöön ottamista koskevan lain 5 §:n mukaan ulkomaalaiselle on tiedotettava hänen säilöönottojärjestelyistään sekä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sellaisella kielellä, jota hän ymmärtää.

YK:n pakolaisjärjestö *UNHCR* painottaa, että säilöön ottamista koskevista tilastoista tulisi tulevaisuudessa selvitä ulkomaalaisen asema (esim. turvapaikanhakija, kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija, muut ulkomaalainen). UNHCR:n näkökulmasta on tärkeää saada selville, missä määrin säilöönottoa käytetään turvapaikanhakijoille, jotka saapuvat maahan ja missä määrin ennen maasta poistamista.

**Säilöön otettujen henkilötietojen käsittelyyn liittyvät huomiot**

Muutamat lausunnonantajista kritisoivat työryhmän muistiota siitä, ettei siinä ole kiinnitetty huomiota säilöön otettujen yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen käsittelyyn. *Tietosuojavaltuutettu* huomauttaa, että säilöön ottamisen tilastoinnin kehittelyssä on jatkossa otettava huomioon henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö. Tietosuojavaltuutettu muistuttaa, että lainvalvontaviranomaisten rekisterinpidosta on säädetty mm. laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003), henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (579/2005) ja ulkomaalaisten rekisteröinnistä (1270/1998). Henkilötietojen käsittelyä koskevista yleisistä periaatteista säädetään henkilötietolain (523/1999) 2 luvussa. Henkilötietojen käsittely on suunniteltava mm lain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä säädetään lain 8 §:ssä.

*Eduskunnan apulaisoikeusasiamies* huomauttaa, että perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla ja tilastotiedot perustuvat tässä tapauksessa hyvin arkaluontoisiin henkilötietoihin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut esimerkiksi hallituksen esityksen HE 266/2010 mainitun perustuslain kohdan vastaiseksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseisessä lakiehdotuksessa olisi eriteltävä tarkemmin tietojen saatiin oikeutetut sekä se, mitä ja ketä koskevia tietoja tiedonsaantioikeus esityksessä koskee. Apulaisoikeusasiamies huomauttaa, että perustuslakivaliokunta on aiemmin vastaanoton asiakasrekisterin osalta katsonut, että tietoja rekisteröidyn etnisestä alkuperästä ja uskonnollisesta vakaumuksesta voidaan tallettaa vain, jos se on tarpeen vastaanottopalvelujen järjestämiseksi ja rekisteröity antaa siihen suostumuksen.

Lisäksi *eduskunnan apulaisoikeusasiamies* huomauttaa, että tilastolain 5§:n periaatteen mukaan tietoja tulee kerätä ja tallettaa ilman tunnistetietoja aina, kun se tilastojen laatimisen kannalta on mahdollista. Tunnistetietoja voidaan kerätä ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä tietoaineistojen yhdistämiseksi tai kun se on muutoin välttämätöntä yhteiskuntaolojen kehityspiirteitä kuvaavien luotettavien ja vertailukelpoisten tilastojen tuottamiseksi.

*Pakolaisneuvonta ry* haluaa painottaa, että mikäli säilöönottoyksikön kirjaajille annetaan käyttöoikeudet VITJA-järjestelmään, oikeudet tulee ehdottomasti rajata vain tietojen kirjaamiseen. Myös *eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen* mukaan säilöönoton tilastoinnin kehittämisessä ratkaistavia ongelmia ovat muun muassa VITJA-järjestelmän käyttöoikeuksien antaminen sijaisille ja poliisihallinnon ulkopuolisille tahoille sekä lokitietojen tehokkaan seurannan järjestäminen.

*Pakolaisneuvonta ry* sekä *tietosuojavaltuutettu* kiinnittävät huomiota työryhmän muistion ehdotukseen siitä, että esimerkiksi säilöön otettujen ruokailu, ulkoilutus sekä lääkitys voitaisiin kirjata VITJA-järjestelmään. Pakolaisneuvonta huomauttaa, että henkilötietolain 11 §: 4 kohdan mukaan terveyden tilaa koskevat tiedot ovat arkaluonteisia ja henkilötietolain 11 §:n 1,2, 4-6 kohdissa tarkoitettuja tietoja saa kerätä ja tallettaa poliisin henkilötietorekisteriin ja käsitellä ainoastaan kun se on poliisin yksittäisen tehtävän suorittamiseksi välttämätöntä. Myös tietosuojavaltuutetun mukaan henkilötietojen käsittelyn suunnittelun yhteydessä tulee ottaa huomioon, että uusien tietojen ja tietoryhmien kirjaamiselle viranomaisen henkilörekisteriin tulee olla laissa tarkoitettu käsittelyn peruste.

**Lausunnonantajien kehitysehdotukset tilasto- ja tietohallintolainsäädäntöä koskien**

*Eduskunnan apulaisoikeusasiamies* kritisoi työryhmän muistiota siitä, ettei se myöskään käsittele tilastoinnin kehittämistä tilasto- ja tietohallintolainsäädäntöä kannalta. Apulaisoikeusasiamies muistuttaa, että nykyisenä perustana tietojärjestelmien uudistamiselle on laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011).

*Eduskunnan apulaisoikeusasiamies* kritisoi sitä, että muistiossa ei ole osana tilastoinnin kehittämistä analysoitu viranomaisten välistä vastuunjakoa lain vaatimalla tavalla. Apulaisoikeusasiamies huomauttaa, että tietohallinnon ja tietojohtamisen kannalta on aihetta todeta, että tilastolain (280/2004) 2 §:n 2 momentin mukaan tilastoinnissa tulee erottaa tilastoviranomaiset, tilastoja laativat muut viranomaiset, tiedonantajatahot, tiedonantovelvolliset tahot sekä tiedonantajien ja tiedonantovelvollisten edustajat.