



# Sisäinen laillisuusvalvonta osana Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön johtamista

Antti Raassina

2019 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

**Sisäinen laillisuusvalvonta osana Rajavartiolaituksen hallintoyksikön johtamista**

**Antti Raassina**

Antti Raassina  
Turvallisuusjohtaminen YAMK  
Opinnäytetyö  
Toukokuu, 2019

Antti Raassina

### Sisäinen laillisuusvalvonta osana Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön johtamista

Vuosi 2019 Sivumäärä 53

---

Opinnäytetyö perustuu kirjoittajan työnantajan antamaan työtehtävään, jossa tehtävänä oli laatia Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan raportti. Edelleen raportin pohjalta tuli suunnitella ja toimeenpanna hallintoyksikön seuraavan vuoden sisäisen laillisuusvalvonnan kohteet. Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää miten Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäistä laillisuusvalvontaa on johdettava, jotta hallintoyksikön toiminnan kehittäminen on mahdollista.

Opinnäytetyö on turvallisuusjohtamisen oppiaineen alaan kuuluva, oikeudellista lähestymistapaa hyödyntävä, oikeusdogmaattisella menetelmällä toteutettu opinnäytetyö. Johtamiseen liittyvä tutkimus on usein soveltavaa tutkimusta. Maanpuolustuskorkeakoulussa käytettävän jaottelun mukaisesti johtamisen osa-alueet voidaan ryhmittää ihmisten johtamisen, asioiden johtamisen, organisaatorakenteen ja organisaatiokulttuurin mukaisesti. Edellä mainittujen osa-alueiden tarkastelukulmaksi voidaan tuolloin ottaa kuinka oikeussäännöt rajaavat, valtuuttavat, oikeuttavat ja velvoittavat johtamistoimintaa Oikeudellista lähestymistapaa hyödyntävässä opinnäytetyössä tutkimus ei varsinaisesti tapahdu mainittujen johtamisen osa-alueiden kautta, vaan se läpäisee osa-alueiden yhdessä muodostaman kokonaisrakenteen määrittäen liikkumavaran, jonka sisällä toiminta tai johtajuus voi tapahtua.

Opinnäytetyön perusteella voidaan todeta, että sisäistä laillisuusvalvontaa on toteutettu hallintoyksikössä voimassa olevan lainsäädännön ja Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjojen edellyttämällä tavalla. Hallintoyksikön toimialakohtaisessa sisäisessä laillisuusvalvontatoiminnassa voitiin kuitenkin todeta olevan kehitettävää. Keskeisin kehittämiskohde toimialakohtaisessa sisäisessä valvontatoiminnassa voitiin todeta olevan dokumentointi, raportointi sekä syy- ja seuraussuhteiden selvittäminen. Kehittämiskohteiden voitiin todeta johtuvan hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvontasuunnitelman kokonaiskoordinaation puuttumisesta. Hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvontaportin laatimisen jälkeen ja opinnäytetyön lopputuotteena hallintoyksikön käyttöön on laadittu kokonaiskoordinaation mahdollistava sisäisen laillisuusvalvonnan suunnitelma.

Asiasanat: sisäinen laillisuusvalvonta, johtaminen, Rajavartiolaitos.

Antti Raassina

Internal Legality Control as part of the Finnish Border Guard administrative unit's management

Year	2019	Pages	53
------	------	-------	----

---

The thesis is based on the assignment given by the writer's employer in which the task was to draw up the report of the legality control inside the administrative unit of the Finnish Border Guard. Still the objective of the legality control for the following year had to be designed based on the report and had to be carried out. The objective of the thesis was to clarify how the legality control inside the administrative unit of the Finnish Border Guard must be conducted so that it will be possible to develop the function of the unit.

The thesis belongs to the field of safety management and it utilises a judicial approach that has been carried out with legal dogmatic method. Studies which are related to the management are often applied research. According to the division by National Defence University, the sectors of the management can be grouped as leadership, management, organisation structure and organisational culture.

The above mentioned sectors can be studied in how the legislation marks off, empowers, entitles and obliges management activity. In the thesis which utilises the legal approach, the study is not in fact performed through the above mentioned sectors of management, but rather it pierces the sectors where the action or management can take place.

On the basis of the thesis it can be stated that the internal legality control has been carried out in the administrative unit in the way required by the Finnish legislation and orders of the Finnish Border Guard. It was found out that the branch specific internal legality control of the district needs to be developed. In the branch specific internal supervision activity it can be stated that the most central subjects of development are documentation, reporting and the clarification of the relationship of cause and effect.

As the result of this thesis the plan of the internal legality control has been drawn up. With this plan the management and the coordination regarding internal legality control is possible inside the district.

Keywords: internal legality control, leadership, management, the Finnish Border Guard.

## Sisällys

1	Johdanto .....	6
2	Opinnäytetyön taustat ja tavoitteet .....	7
2.1	Turvallisuuden hybridiorganisaatio .....	9
2.2	Oikeudellinen lähestymistapa turvallisuusjohtamisessa .....	10
2.3	Tutkimuskysymykset.....	12
3	Oikeusdogmatiikka tutkimusmenetelmänä .....	12
3.1	Oikeusnormien tulkinnasta .....	14
3.2	Oikeussääntöjen hierarkia.....	15
4	Sisäisen laillisuusvalvonnan johtamiselle asetettavat vaatimukset .....	18
4.1	Suomen perustuslain sääntely .....	19
4.2	Rajavartiolaitosta koskeva sääntely .....	20
4.3	Sisäministeriön sisäinen ohjeistus.....	21
4.4	Rajavartiolaitoksen sisäinen ohjeistus .....	22
4.5	Yhteenveto .....	23
5	Havaintoja sisäisen laillisuusvalvonnan johtamisesta hallintoyksikössä .....	24
5.1	Hallintokanteluasiat .....	26
5.2	Kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle.....	27
5.3	Hallintovalitusasiat .....	28
5.4	Kansalaispalautteet.....	29
5.5	Vahingonkorvausvaatimukset .....	30
5.6	Sotilaskurinpitoasiat .....	31
5.7	Virkamiesoikeudelliset asiat .....	32
5.8	Oma-aloitteinen valvontatoiminta .....	32
5.9	Havainnot.....	33
6	Johtopäätökset .....	36
6.1	Hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan johtamista ohjaavat keskeiset kansalliset oikeusnormit .....	37
6.2	Sisäisen laillisuusvalvonnan johtaminen Rajavartiolaitoksen hallintoyksikössä....	38
6.3	Sisäisen laillisuusvalvonnan toimialakohtainen valvontasuunnitelma .....	41
6.4	Arvio opinnäytetyön luotettavuudesta sekä jatkotutkimuskohteista .....	41
	Lähteet .....	45
	Kuvat .....	49
	Liitteet.....	50

## 1 Johdanto

Viranomaisiin kohdistuva laillisuusvalvonta on herättänyt viime vuosina runsaasti huomioita sekä keskustelua. Kysymys on ollut erityisesti viranomaisten omasta sisäisestä laillisuusvalvonnasta tai tarkemmin ilmaistuna tämän tekemättä jättämisestä ja vastuun kantamisesta. Edelleen lainsäätäjän viranomaisille asettamat lisätoimivaltuudet muun muassa tiedustelu- toimivaltuuksien osalta painottavat laillisuusvalvonnan asianmukaisuutta merkittävästi tulevaisuudessa. Lisätoimivaltuudet tulevat lisäämään ylimpien laillisuusvalvojien vastuuta, mutta sisäisen laillisuusvalvonnan merkitystä ei sovi väheksyä lainkaan kuten viimeaikaiset tapahtumat ovat osoittaneet. Sisäisen laillisuusvalvonnan ollessa varsin ajankohtainen aihe ja tutkimuksien rajoittuessa pääasiassa poliisiin tai ylimpiin laillisuusvalvojiin on suorastaan pienimuotoinen puute, ettei Rajavartiolaitosta käsitteleviä opinnäytteitä ole aiheesta juuri laadittu. Rajavartiolaitoksen sisäistä laillisuusvalvontaa käsitellään vuosittain ministeriölle toimitettavissa raporteissa, mutta tutkimuksia tai opinnäytteitä aihepiiristä ei ole juurikaan löydetty. Toivottavasti tämä opinnäytetyö osaltaan korjaa tätä puutetta sekä innostaa mahdollisesti myös muita valitsemaan tutkimuskohteekseen jatkossa Rajavartiolaitoksen. Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää miten Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäistä laillisuusvalvontaa on johdettava, jotta hallintoyksikön toiminnan kehittäminen on mahdollista. Opinnäytetyön taustalla vaikuttaa vahvasti tarve johtamisen ja kokonaiskoordinaation lisäämiselle koskien hallintoyksikön sisäistä laillisuusvalvontaa.

Kirjoittaja on työskennellyt Rajavartiolaitoksen nuoremman upseerin virassa elokuusta 2009 alkaen. Rajavartiolaitoksen kuudesta päätehtävän tulosalueesta kirjoittaja on työskennellyt neljällä eri tulosalueella, jotka ovat pitäneet sisällään lukuisia eri työtehtäviä. Rajavartiolaitoksen tulosalueiden mukaiset päätehtävät ovat rajojen valvonta, rajatarkastukset, rikostorjunta, merialueen turvallisuus, kansainvälinen yhteistyö ja sotilaallinen maanpuolustus Rajavartiolaitoksen kahdeksasta hallintoyksiköstä kirjoittaja palvellut neljässä eri hallintoyksikössä. Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt muodostuvat rajavartiostoista, merivartiostoista, Vartiolentolaivueesta sekä Raja- ja merivartiokoulusta. Työtehtävien vaatimustaso on kasvanut vuosien mittaan nousujohteisesti pitäen sisällään runsaasti mielenkiintoisia työtehtäviä, ammattitaitoa kehittäviä kurseja sekä yhden pidemmän virkaurakurssin. Työtehtävät ovat tarjonneet mahdollisuuden ja velvoitteen osallistua kansainväliseen toimintaan, joten kyseistään ulottuvuutta ei ole erikseen tarvinnut lähteä etsimään.

Mitä sotilas tekee turvallisuusjohtamisen koulutusohjelmassa? Tähän kirjoittaja ei osaa antaa yksiselitteistä vastausta, mutta ajattelee tämän liittyvän jollain tasolla uteliaisuuteen sekä haluun opiskella sekä oppia uutta. Edelleen opiskelu on ollut omiaan avaamaan uusia näkökulmia johtamiseen myös liike-elämän näkökulmasta. Edelleen sotilaan näkökulmasta on mielenkiintoista oppia, miten johtaminen ja johtajuus ymmärretään liike-elämän organisaatiossa ihan jo käytettävän terminologian kannalta. Rajavartiolaitosta voidaan pitää sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden hybridiorganisaationa, jolla on valmius ja kyky toimia kaikissa yhteiskunnan häiriötilanteissa. Toimintaan liittyy luonnollisesti yhteistoiminta myös muiden yhteiskunnan

kannalta tärkeiden toimijoiden kanssa. Turvallisuusjohtamisen toimintaympäristö on näin hyvin monisyinen ja vaikeasti hahmotettava, jossa toiminta tapahtuu paitsi oman organisaation sisällä, mutta myös tämän ulkopuolella ja välittömästi näiden rajapinnoissa.

Uuden oppiminen avaa ennen kaikkea mahdollisuuden arvioida omaa toimintaa kriittisesti sekä ymmärtää myös muiden toimijoiden ajatusmaailmaa paremmin. Johtamisen kannalta keskeistä on tehdä itsensä ymmärretyksi, mutta kyky on oltava ymmärtää myös muita vaikka organisaatioiden taustat ja kulttuuri olisivatkin erilaiset.

Opinnäytetyön aiheeseen on vaikuttanut vahvasti kirjoittajan nykyinen työtehtävä eräässä Rajavartiolaitoksen hallintoyksikössä, jossa yksi keskeisistä työtehtävistä on hallintoyksikön sisäinen laillisuusvalvonta ja tämän organisoiminen. Opinnäytetyön aiheen valintaan on vaikuttanut laillisuusvalvonnan ajankohtaisuus. Kirjoittajan yksi ensimmäisistä työtehtävistä oli laatia hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan raportti kuluneesta edellisestä vuodesta. Tehtävään perehtyessään kirjoittaja havaitsi varsin nopeasti, että valvontaa ja raportointia oli tehty vuosien saatossa vaihtelevasti. Suurimmat huomiot kiinnittyivät sisäisen laillisuusvalvonnan dokumentointiin ja suunnitelmallisuuteen. Edellisen vuoden raportit olivat laadittu Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjojen edellyttämässä laajuudessa, mutta toiminnan kehittämistä ja seuranta edellyttävien hallintoyksikön toimialakohtaisten valvontakohteiden seuranta oli erittäin vaivalloista tai mahdotonta. Edelleen raportin laatiminen oli varsin työlästä puutteista johtuen. Miten Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäistä laillisuusvalvontaa olisi näin johdettava?

## 2 Opinnäytetyön taustat ja tavoitteet

Opinnäytetyön taustalla vaikuttaa vahvasti tarve johtamisen ja kokonaiskoordinaation lisäämiselle koskien hallintoyksikön sisäistä laillisuusvalvontaa. Työtehtävää aloittaessa suurimmat huomiot kiinnittyivät sisäisen laillisuusvalvonnan dokumentoinnin ja suunnitelmallisuuden puutteellisuuteen. Hallintoyksikön edellisen vuoden raportit olivat laadittu Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjojen edellyttämässä laajuudessa, mutta toiminnan kehittämisen kannalta polttopisteessä olevien toimialakohtaisten valvontakohteiden seuranta oli erittäin vaivalloista tai mahdotonta. Nämä toimialakohtaiset valvontakohteet muodostavat hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan perustan. Hallintoyksikön toimialoilla tarkoitetaan esimerkiksi rajavalvontatoimialaa, rajatarkastustoimialaa, rikostorjuntatoimialaa ja valmiustoimialaa. Toimialajohtajat johtavat toimialaansa hallintoyksikön operaatiopäällikön alaisuudessa. Toimialakohtaisten valvontakohteiden puuttuminen tarkoitti käytännössä sitä, että osaan hallintoyksikön toimialojen valvottavista asiakokonaisuuksista ei ollut kohdistettu sisäistä valvontaa vuosiin tai muutamaan vuoteen. Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjoissa määritettyjen tarkastuskohdeiden tuloksista ei ollut tehty vuosiin johtopäätöksiä, jolloin esimerkiksi hallintoyksikössä käsitellyiden hallintovalituksien tai hallintokanteluiden syy- ja seuraussuhteita ei ollut selvitetty, ja näin pohdittu mahdollisia toimenpiteitä näiden vähentämiseksi. Erikseen on todettava, etteivät Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjat johtopäätöksien tekemistä vaadikaan vaan ainoastaan määrät ja aiheiden raportoinnin. Edelleen upseereiden nopean tehtäväkierron

seurauksena jokainen uusi tehtävänhoitaja aloittaa tehtävänsä käytännössä alusta, koska pe-rehdytystä ehditään harvoin toteuttaa asiaan kuuluvalla tavalla. Tämä aiheuttaa haasteita sisäisen laillisuusvalvonnan toteuttamiselle suunnitelmallisesti keskipitkällä tai pitkällä aika-välillä. Hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan keskiöön on otettava tarkastustoiminnan suunnitelmallisuus, dokumentointi, raportointi ja käskyt kehittämistä vaativista toimenpiteis-tä. Suunnittelemattomuus aiheuttaa käytännössä sen, että samojen ongelmien ja haasteiden ympärillä painitaan vuodesta toiseen. Suunnittelemattomuus aiheuttaa puutteita dokumen-toinnissa ja raportoinnissa, jolloin toimenpiteitä vaativia käskyjä ei voida antaa.

Sisäistä laillisuusvalvontaa on tutkittu pääasiassa tutkimuksissa ja opinnäytetöissä, jotka kä-sittelevät poliisin toimintaa. Nygård (2013) on käsitellyt pro gradu -tutkielmassaan poliisimie-hen oikeusturvaa laillisuusvalvonnassa. Tutkielmassa pyritään löytämään Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittama itsekriminointisuoja hallintoprosesseissa systematisoimalla Eu-roopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittämiä kriteerejä, jotka liittyvät itsekriminointisuojan käyttöön hallinnollisissa asioissa. (Nygård 2013.) Fagerholm (2014) on pro gradu -tutkielmassaan käsitellyt poliisin hallintokantelumenettelyn kriittisiä menestystekijöitä. Hal-lintokanteluiden ohella tutkielmassa käsitellään myös poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa ja tämän järjestämistä. Tutkielmassa todetaan, että poliisin näkökulmasta keskeisintä on se, uskalletaanko poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa kyseenalaistaa poliisiorganisaation ja alaisten toimintaa, ja mitä kanteluista voidaan oppia. (Fagerholm 2014.) Poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa on sivuttu edelleen Laurean opinnäytetöissä Ojala (2010) sekä Kurtelius ja Tyynelä (2015) (Ojala 2010; Kurtelius & Tyynelä 2015). Nurmi (2016) on pro gradu -tutkielmassaan selvittänyt miten sisäisen laillisuusvalvonnan keskeiset keinot turvaavat lain, määräysten, ohjeiden ja hyvän hallinnon toteutumista poliisin toiminnassa. Tutkielmassa to-detaan, että lainsäädännöllinen perusta poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan keskeisillä keinoil-la on heikko. Tutkielmassa esitetään, että kaikista poliisin sisäisen valvonnan keskeisistä kei-noista tulisi säätää lain tasolla. (Nurmi 2016.) Virtanen (2017) on käsitellyt pro gradu -tutkielmassaan poliisin peitetoimintaa ja tämän rajoja. Tutkielmassa tarkastellaan muun mu-assa sitä, onko poliisin peitetoiminnan laillisuusvalvonta järjestetty riittävällä tavalla (Virta-nen 2017.) Rajavartiolaitoksesta opinnäytteitä on tehty pääasiassa Maanpuolustuskorkeakoulun perus- ja jatko-opinnoissa, mutta laillisuusvalvontaa käsitteleviä opinnäytteitä ei ole löydet-tävissä. Tästä syystä opinnäytetyön aihetta voidaan pitää myös varsin ajankohtaisena.

Sisäistä laillisuusvalvontaa on käsitelty Rajavartiolaitoksen osalta Sisäasianministeriön rapor-teissa sekä selvitystöissä (Sisäasianministeriön raportti 2009, 2013). Sisäministeriö on julkais-sut hallinnonalaansa koskevan laillisuusvalvontaohjeen (2016), johon laillisuusvalvonnan seu-ranta ja raportointi sekä tarkastustoiminta hallinnonalalla perustuvat. Ohjeen voimassaoloa on jatkettu vuoden 2019 loppuun asti (Sisäministeriön laillisuusvalvontaohje 2016). Edelleen sisäministeriön internetsivuilta on löydettävissä hallinnonalan laillisuusvalvontakertomukset vuodesta 2011 alkaen (Sisäministeriö 2019).



Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, miten Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäistä laillisuusvalvontaa on johdettava, jotta hallintoyksikön toiminnan kehittäminen on mahdollista. Opinnäytetyö rakentuu johdanto-osaan, jossa avataan opinnäytetyön lähtökoh-  
tia. Toisessa luvussa käsitellään opinnäytetyön taustat ja tavoitteet. Kolmannessa luvussa perehdytään opinnäytetyön tutkimusmenetelmään ja keskeiseen tutkimusteoreettiseen kirjallisuuteen. Neljännessä luvussa käsitellään sisäisen laillisuusvalvonnalle asetettavia vaatimuksia kansallisen lainsäädännön sekä viranomaisen oman ohjeistuksen näkökulmasta. Viidennes-  
sä luvussa käsitellään havainnot hallintoyksikön sisäisestä laillisuusvalvontaraportista, josta esitetään johtopäätökset kuudennessa luvussa opinnäytetyön aikaisempiin lukuihin tukeutuen.

Opinnäytetyön tutkimusteoreettisessa sekä menetelmällisessä osuudessa on hyödynnetty kirjoittajan aikaisemmin tekemää pro gradu -tutkimustyön teoreettista osuutta, mutta ainoastaan soveltuvin osin. Aikaisempaan tutkimukseen viittaa asiaankuuluvien viittauksien avulla tarvittavassa asiayhteydessä.

Sisäisen laillisuusvalvonnan osalta opinnäytetyö rajataan käsittelemään hallintoyksikköä, jossa kirjoittaja palvelee. Hallintoyksikön tarkempaa sijaintia tai nimeä ei käsitellä tarkemmin tässä opinnäytetyössä. Lisäksi sotilaskurinpidollisista ja virkamiesoikeudellisista asioista ei tehdä tämän opinnäytetyön laajuudessa tarkempia johtopäätöksiä. Opinnäytetyössä johtamista tullaan tarkastelemaan oikeudellisen näkökulman kautta. Johtamisen käsitettä lähestytään ja rajataan Maanpuolustuskorkeakoulussa julkaistun tutkimuskirjallisuuden avulla. Oikeudellista näkökulmaa lähestytään ja rajataan tukeutuen oikeuskirjallisuuteen. Näiden kahden kokonaisuuden tarkemmat rajaukset käsitellään aina tarvittavassa asiayhteydessä. Tämän opinnäytetyön laajuudessa käsitellään ainoastaan Rajavartiolaitoksen hallintoyksikössä toteutettavaa sisäistä laillisuusvalvontaa jättäen riskienhallintaan liittyvä sisäinen valvonta- ja tarkastustoiminta mahdollisten jatkotutkimuskohteiden varaan.

## 2.1 Turvallisuuden hybridioorganisaatio

Rajavartiolaitos vastaa Suomessa rajaturvallisuudesta. Rajaturvallisuus liittyy kiinteänä osana Suomen sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Tämän voidaan katsoa korostuvan erityisesti nykyisessä maailman tilanteessa, jossa turvallisuusympäristö on muuttunut radikaalisti ja muuttuu edelleen. Suomessa rajavalvonnan voidaan katsoa olevan järjestetty tehokkaasti. Schengenin ulkorajalla kaikki laillisesti ulkorajan ylittävät henkilöt tarkastetaan. Lisäksi laitton toiminta ja luvattomat rajanylitykset paljastetaan rajanylityspaikoilla kuin niiden välisillä alueilla. Rajat ylittävän rikollisuuden torjumisessa tehdään lisäksi yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. (Kaukanen 2015.)

Kokonaisturvallisuuden perusratkaisu on Suomessa selkeä. Puolustusvoimat vastaa ulkoisesta turvallisuudesta ja Poliisi sisäisen turvallisuuden ylläpitämisestä. Rajavartiolaitos toimii sisäisen turvallisuuden alalla rajaturvallisuustehtävissä, mutta vastaa myös ulkoisesta turvallisuudesta valvoessaan valtakunnan alueellista koskemattomuutta ja ylläpitäessään omalta osaltaan puolustusvalmiutta. (Kaukanen 2015.)

Rajaturvallisuutta heikentävien uhkien rinnalle on noussut uusia vaikeasti ennakoitavia ja kehittyviä tilanteita. Hybridiuhat ovat rajaturvallisuuden näkökulmasta tilanteita alkaen laittomasta maahantulosta, rajat ylittävästä rikollisuudesta, vierastaistelijoista ja terrorismista aina poliittiseen ja sotilaalliseen painostukseen ja edelleen sotilaallisen voiman käyttöön. Hybridiuhkiin vastaaminen edellyttää viranomaiselta riittäviä toimivaltuuksia niin sisäisen turvallisuuden tilanteisiin kuin sotilaallisen voiman käyttöön. Toimivaltuuksien lisäksi toiminta edellyttää osaavaa henkilöstä, asianmukaisia välineitä sekä valmiutta. Näitä kaikkia ominaisuuksia löytyy Rajavartiolaitoksessa, joka tekee siitä hybridiuhkien hallintaan tehokkaan organisaation. Rajavartiolaitoksen varautuminen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkiin edellyttää erityistä osaamista ja jatkuvaa valmiutta. Uhkiin varautumisessa korostuu uskottava ja itsenäisen rajavalvonta. (Kaukanen 2015.)

## 2.2 Oikeudellinen lähestymistapa turvallisuusjohtamisessa

Takamaan (2006) mukaan johtamiseen liittyvät tutkimukset ja opinnäytteet on usein soveltaa tutkimusta. Tällä tarkoitetaan sitä, että tutkimuksessa käytetään hyväksi eri tieteenalojen perustutkimusta sekä tutkimusmenetelmiä aina valitun lähestymistavan sekä näkökulman tarpeiden mukaisesti. (Takamaa 2006, 170.) Tätä näkemystä puoltaa myös Hirvonen (2011), jonka mukaan oikeustieteelliselle tutkimukselle on ominaista joustava eri tutkimusmenetelmien käyttäminen (Hirvonen 2011, 6-7). Kysymys voidaan näin todeta olevan siitä, miten opinnäytetyön tekijä näkee tutkimuskohteensa (Puusa & Juuti 2011, 14).

Keskeiset painopistealueet johtamisessa ovat ihmisten johtaminen, strateginen johtaminen, organisaatioteoriat ja johtamisprosessi. Esimerkiksi Maanpuolustuskorkeakoulussa käytettävän jaottelun mukaisesti johtamisen osa-alueet voidaan ryhmittää ihmisten johtamiseen, asioiden johtamiseen, organisaatorakenteen ja organisaatiokulttuurin mukaisesti. (Takamaa 2006, 170; Ks. myös Raassina 2015, 5.) Takamaan (2006) mukaan edellä mainittujen osa-alueiden tarkastelukulmaksi voidaan tuolloin muun muassa ottaa, kuinka oikeussäännöt rajaavat, valtuuttavat, oikeuttavat ja velvoittavat johtamistoimintaa. Kirjoittajan näkemyksen mukaan tuolloin voidaan valita oikeustieteellinen lähestymistapa johtamista käsittelevään opinnäytetyöhön, jos se palvelee työn tarkoituspäätä. Oikeudellinen tutkimus ei varsinaisesti tapahdu aiemmin mainittujen johtamisen osa-alueiden kautta, vaan se läpäisee osa-alueiden yhdessä muodostaman kokonaisrakenteen määrittäen liikkumavaran, jonka sisällä toiminta tai johtajuus voi tapahtua. (Takamaa 2006, 173-175; Ks. myös Raassina 2015, 6.) Tässä opinnäytetyössä johtaminen tapahtuu Maanpuolustuskorkeakoulun määritelmän mukaisessa kokonaisrakenteessa, jossa liikkumavaran määrittävät oikeussäännöt sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Opinnäytetyössä johtaminen rajataan Takamaan (2006, 173-175) sekä Maanpuolustuskorkeakoulun käytetyn määritelmän mukaisesti.

Tässä opinnäytetyössä on kysymys turvallisuusjohtamisen alaan kuuluvasta oikeudellista lähestymistapaa hyödyntävästä opinnäytetyöstä. Oikeudellisen lähestymistavan sekä oikeustieteellisen menetelmän valitseminen opinnäytetyöhön on mahdollista johtuen valitusta opinnäytetyön aiheesta. Opinnäytetyön oikeudellisen näkökulman voidaan katsovan liittyvän myös jul-

kisoikeuteen (Husa & Pohjolainen 2008, 73-76, 285; Ks. myös Raassina 2015, 6). Oikeussuhteet voidaan jakaa joko yksityis- tai julkisoikeudelliseen oikeussuhteisiin. Oikeussuhteiden jako edellä mainittuihin kokonaisuuksiin voi perustua joko subjektiteoriaan tai intressiteoriaan. (Husa & Pohjolainen 2008, 30-32, 285; Ks. myös Raassina 2015, 18.) Husan ja Pohjolaisten (2008) mukaan subjektiteorian mukaan oikeussuhde on yksityisoikeudellinen, kun molemmat osapuolet ovat yksityisoikeudellisia subjekteja. Esimerkkinä voidaan mainita muun muassa kahden luonnollisen henkilön välinen asuntovuokrasopimus. Subjektiteorian mukaan oikeussuhde on automaattisesti julkisoikeudellinen, jos toinen subjekteista on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, esimerkiksi rajavartiomies edustaessaan julkishallinnon organisaatiota Rajavartiolaitosta. Intressiteorian mukaan oikeussuhde on julkisoikeudellinen, jos toinen subjekteista käyttää toimessaan julkista valtaa, sitä samalla edustaen. Esimerkkinä voidaan mainita rajavartiomiehen virkatoimessaan tekemä rajatarkastus rajanylityspaikalla tai Rajavartiolaitoksen asiantuntijan vastaus hallintokanteluun. (Husa & Pohjolainen 2008, 30-32, 285; Ks. myös Raassina 2015, 19.) Opinnäytetyössä käsitellään julkishallinnon organisaation sisäisen laillisuusvalvonnan johtamista. Sisäistä laillisuusvalvontaa kohdennetaan toimenpiteisiin, joissa organisaatio on käyttänyt julkista valtaa. Tuolloin molempien teorioiden kautta tarkasteltuna opinnäytetyön oikeudellinen näkökulma on julkisoikeudellinen.

Husa ja Pohjolainen (2008) huomauttavat, että perustuslakivaliokunnan laatiman virkamieshallinnon periaatteen mukaisesti julkisen vallan käyttäminen kuuluu vain viranomaistahoille. Rajavartiomies eli Rajavartiolaitoksen virkamies on viranomaiskoneiston palveluksessa oleva julkinen henkilö, joka on virkasuhteessa julkisyhteisöön eli Rajavartiolaitokseen. (Husa & Pohjolainen 2008, 73-76, 285.) Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään rajavartiolaissa (578/2005) ja rajavartiolaitoksen hallinnosta säädetään laissa rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005). Yksinomaan nämä kansallisen oikeuden oikeussäännöt määrittävät, että opinnäytetyössä korostuu Suomen kansallisen lainsäädännön näkökulma. Tämä korostuu erityisesti määriteltäessä oikeudellisia perusteita sisäisen laillisuusvalvonnan toimeenpanemiselle julkishallinnon organisaatiossa. Opinnäytetyössä Rajavartiolaitoksen sisäistä laillisuusvalvontaa tarkastellaan näin kansallisesta näkökulmasta.

Opinnäytetyön oikeustieteellisestä otteesta johtuen opinnäytetyön aihetta lähestytään oikeustieteilijän näkökulmalla. Hirvosen (2012) mukaan oikeustieteilijän näkökulma voimassa olevaan oikeuteen on sisäinen. Sisäinen näkökulma tarkoittaa sitä, että opinnäytetyön kirjoittaja on tietoinen voimassaolevista säännöistä ja Suomessa vallitsevasta oikeusjärjestyksestä. Kirjoittaja ymmärtää sääntöjen normatiivisuuden eli säännöt synnyttävät velvollisuuden. Kirjoittaja hyväksyy säännöt itseään ja muita sitovina. (Hirvonen 2012, 114; Ks. myös Raassina 2015, 6.) Sisäinen näkökulma liittyy olennaisesti myös käytettävään tutkimusmenetelmään oikeusdogmatiikkaan (Niiniluoto 1983, 173; Husa 1995, 229-230).

Husan, Mutasen ja Pohjolaisten (2010) mukaan oikeustieteellisiä lähestymistapoja hyödyntävissä opinnäytetöissä keskeisenä tutkimusaineistona ovat usein oikeuslähteet sekä oikeuskirjallisuus. Husan ym. (2010) mukaan oikeuslähteet voidaan jaotella niiden velvoittavuuden perus-

teella. Oikeuskirjallisuutta voidaan katsoa olevan kaikki kirjallinen materiaali, joka liittyy opinnäytetyön aihepiiriin. Oikeuslähteet voidaan jaotella seuraavassa kuvatulla tavalla; Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä eli pakollisia oikeuslähteitä ovat laki, maantapa, säädökset, valtioneuvoston tai ministeriön päätös, hallintoviranomaisen antama yleinen määräys tai ohje. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut. Sallittuja oikeuslähteitä ovat muun muassa oikeustieteelliset tutkimukset. (Husa ym. 2010, 33; Ks. myös Raassina 2015, 7.) Toissijaisesti opinnäytetyössä hyödynnetään lähteinä sisäisestä laillisuusvalvonnasta laadittuja raportteja sekä näiden taustamateriaalia, kuten kanteluasiointia. Näihin lähteisiin viitataan aina asiaankuuluvassa asiayhteydessä. Oikeuslähteistä opinnäytetyön kannalta keskeisessä asemassa ovat kansallinen lainsäädäntö ja viranomaisen sisäinen ohjeistus sisäisestä laillisuusvalvonnasta.

### 2.3 Tutkimuskysymykset

Tämän opinnäytetyön tavoitteena ja päätutkimusongelmana on selvittää, miten Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäistä laillisuusvalvontaa on johdettava, jotta hallintoyksikön toiminnan kehittäminen on mahdollista. Tavoitteeseen tai ongelmaan kirjoittaja pyrkii löytämään vastauksen kahdella tutkimuskysymyksellä ja näitä tukevilla alakysymyksillä. Opinnäytetyön tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Mitkä oikeussäännöt muodostavat sisäisen laillisuusvalvonnan johtamisen keskeisimmät normit ja järjestävät sisäisen laillisuusvalvonnan Rajavartiolaitoksen hallintoyksikössä?
  - Mitkä ovat Suomen kansallisen oikeuden keskeisimmät säädökset?
  - Mitkä ovat sisäistä laillisuusvalvontaa ohjeistavat keskeisimmät ohjeet?
2. Mitä sisäisen laillisuusvalvonnan asiakokonaisuuksia hallintoyksikön sisäisessä laillisuusvalvonta raportissa on käsiteltävä?
  - Mitä keskeisiä johtopäätöksiä hallintoyksikön raportista voidaan tehdä?

### 3 Oikeusdogmatiikka tutkimusmenetelmänä

Opinnäytetyössä tutkimusmenetelmänä käytetään oikeusdogmatiikkaa. Husan ym. (2010) mukaan oikeusdogmatiikka rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan, joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä (Husan ym. 2010, 21). Edelleen Husan ym. mukaan "lainopin keskeisimpänä tutkimusongelma on selvittää mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainoppi pyrkii antamaan vastauksen kysymykseen kuinka aktuaalisessa tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan". (Husan ym. 2010, 21.) Lainopin voidaan katsoa olevan keskeisiltä osiltaan oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja aivan erityisesti niiden sisällön selvittämiseen tähtäävää toimintaa, jota kutsutaan tulkitsemiseksi (Husa ym.

2010, 21). Toinen keskeinen lainopin tehtävä on tutkimuskohteen eli oikeusjärjestyksen systematisointi eli voimassa olevan oikeuden jäsentäminen. Systematisoinnin avulla lainoppi pyrkii luomaan ja kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeutta tulkitaan. Systematisointi auttaa oikeusjärjestyksen sisältöön tutustujaa löytämään etsimänsä säännökset. (Husa ym. 2010, 21, Ks. myös Raassina 2015, 14.) Opinnäytetyössä oikeusdogmatiikkaa käytetään käsiteltävien oikeusnormien sisältöjen selvittämiseen eli tulkitsemiseen. Lisäksi pyritään löytämään vastaus siihen, kuinka asetetuissa oikeusongelmissa eli tutkimuskysymyksissä tulisi voimassa olevan oikeuden mukaan toimia.

Niiniluodon (1983) mukaan oikeusdogmatiikkaa luokitellaan usein tulkintatieteeksi. Tulkintatieteellä on jokin tietty kohde, joka omaa tietyn merkityksen. Toimintaa, jonka avulla tulkintatehtävä suoritetaan, kutsutaan tulkitsemiseksi ja sen tulosta tulkinnaksi. Näitä voidaan kutsua edelleen tulkintatieteiksi. Tulkintatieteiden voidaan todeta poikkeavan toisistaan kysymyksen asetteluiltaan. (Niiniluoto 1983, 166, 172-173; Ks. myös Raassina 2015, 14-15.) Niiniluodon (1983) ja Husan (1995) mukaan tulkintatieteet voidaan jaotella neljällä eri tavalla ja samalla soveltaa oikeustieteisiin (Niiniluoto 1983, 172; Husa 1995, 229-230). Husan mukaan "tulkitsejan merkitys voisi oikeustieteessä olla kysymystä siitä, mikä on oikea tapa tulkita lakia nykyisessä tilanteessa eli minkä sisällön tulkitseja antaa normille" (Husa 1995, 229-230; Ks. myös Niiniluoto 1983, 172). Tämän voidaan todeta olevan tyypillistä myös opinnäytetyössä käytettävälle tutkimusmenetelmälle oikeusdogmatiikalle (Niiniluoto 1983, 172; Husa 1995, 229-230; Ks. myös Raassina 2015, 14-15).

Husan (1995) mukaan tekstintulkintatieteiden tutkimuksen kohteena on teksti, jonka tulkitsemisessa käytetään apuna tekstintulkinnaksi kutsuttua tieteellistä menetelmää. Tekstintulkintaa voidaan myös kutsua hermeneutiikaksi. Sana hermeneutiikka on alun perin lähtöisin kreikan kielen sanasta hermeneuein, mikä tarkoitti alun perin pyhien tekstien tulkintaa. (Husa 1995, 235-237; Ks. myös Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2005, 152-155). Husan (1995) mukaan hermeneutiikan taustalla vaikuttava ajatus on se, että kulttuuri ja yhteiskunta ovat verrattavissa kirjoitettuihin teksteihin. Kulttuuria ja yhteiskuntaa voidaan hermeneutiikan mukaan näin tutkia tekstintulkinnan avulla. Tulkitseminen ja ymmärtäminen voidaan nähdä olevan keskeisessä asemassa hermeneutiikassa. Tekstihermeneutiikassa ymmärtäminen onkin kirjoitettujen lauseiden merkityksen oivaltamista. Ymmärtäminen on mahdollista, koska kaiken ymmärtämisen pohjana on jo aiemmin ymmärretty. (Husa 1995, 235-237). Husan mukaan "ajattelu johtaa loogisesti kysymään, mistä tulkittu todellisuus on sitten saanut alkunsa, kun absoluuttista alkua ei ole olemassa vaan kaikkea ymmärrystä edeltää esiymmärrys? Hermeneutiikka pyrkii vastaamaan tähän hermeneuttisen kehän avulla. Hermeneuttisessa kehässä ymmärtämistä edeltää esiymmärtäminen. Ymmärtäminen on siis eräänlaista paranneltua esiymmärtämistä, ja toimii täten perustana yhä paremmalle ymmärtämiselle." (Husa 1995, 235-237.) Hirsjärven ym. (2005) mukaan hermeneutiikkaan liittyvä tutkimus on lisäksi tyypillisesti kvalitatiivista eli laadullista tutkimusta (Hirsjärven ym. 2005, 152-155). Tässä opinnäytetyössä painopiste on juuri enemmän laadullisen tutkimuksen erityispiirteissä kuin määrällisessä tutkimuksessa.

Ymmärtääksesi jotakin, sinulla on oltava esiyymmärrys kohteesta, joka on perusta ymmärtämiselle, joka on perusta yhä paremmalle ymmärtämiselle. Esiyymmärrys ilmenee kirjoittajan kohdalla siten, että hän on toimivaltaisena rajavartiomiehenä tietoinen toimintaa ja toimivaltaa ohjaavista oikeusnormeista. Syvempi ymmärtäminen oikeudellisessa mielessä liittyy aikaisempiin työtehtäviin ja näiden tuomiin oikeuksiin, velvollisuuksiin tai rajoituksiin. Opinnäytetyön tutkimusongelman kannalta kirjoittajalla on ennakkokäsitys muodostetusta ongelmasta. Opinnäytetyö tehdään, jotta ilmiöstä saadaan syvällisempi käsitys. Opinnäytetyön tekemisen aikana joudutaan kyseenalaistamaan omat henkilökohtaiset käsitykset tiedon lisääntymisen seurauksena (Husa 1995, s. 238). Oikeusdogmatiikassa, jossa tulkinnan kohteena ovat oikeudelliset tekstit, hermeneuttinen kehä toimii siten, että tekstin osat ymmärretään kokonaisuuden avulla ja kokonaisuus toisaalta osien avulla. Hermeneuttinen ajattelu ja hermeneuttinen kehä ovat siis siirrettävissä myös oikeusdogmatiikkaan. (Husa 1995, 235-237.)

### 3.1 Oikeusnormien tulkinnasta

Oikeudellisen tulkinnan tehtävänä on tulkita, analysoida, selvittää, täsmentää, purkaa ja uudelleen muodostaa oikeusnormia oikeustekstien avulla. Tulkinnan tavoitteena on päästä selville oikeusnormin sanojen ja lauseiden merkityksistä. (Hirvonen 2012, 132; Ks. myös Raasina 2015, 16-17.) Hirvosen (2012) mukaan tulkintaprosessin voidaan katsoa koostuvan kahdesta vaiheesta. Ensimmäinen vaihe on varsinaista tulkintaa, joka on tekstien tulkintaa. Tämän tulkinnan lopputuloksena syntyy oikeusnormihypoteeseja, jotka ilmaisevat mahdolliset oikeusnormin merkityssisällöt. Toinen vaihe on päätöksen tekeminen, jossa tulkitsija valitsee useista merkityssisällöistä yhden, ja perustelee valintansa. Prosessin lopputuloksena oikeusnormilause täsmentyy tapauskohtaiseksi oikeusnormiksi. (Hirvonen 2012, 132; Ks. myös Raasina 2015, 16-17). Viimekädessä on siis kysymys siitä, minkä sisällön tulkitsija antaa oikeusnormille (Niiniluoto 1983, 172-173; Husa 1995, 229-230).

Hirvosen (2012) mukaan oikeusdogmatiikassa tulkintatulokset voidaan jäsentää normikannanottoihin ja tulkintakannanottoihin. Normikannanotot ottavat kantaa siihen, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassaolevaan oikeuteen. Normikannanotot eivät ota kantaa normin sisältöön. Tulkintakannanotot väittävät jotain käsiteltävän oikeusnormin merkityksestä. (Hirvonen 2012, 132; Ks. myös Raasina 2015, 16-17.) Hirvonen (2012) korostaa, että normikannanotto sekä tulkintakannanotto eivät ole irrallisia tulkintatapoja oikeusdogmatiikassa. Normikannanoton ja tulkintakannanoton voidaan todeta olevan vuorovaikutuksessa keskenään. Oikeusdogmatiikassa tämä toteutuu siinä, että lainoppi esittää tulkintakannanoton oikeusnormin merkityssisällöstä ja samalla se esittää normikannanoton oikeusnormin kuulumisesta voimassa olevaan oikeuteen. Opinnäytetyön oikeudellisesta lähestymistavasta johtuen tulkinnan lopputuloksena ei pyritä lopulliseen oikeudelliseen ratkaisuun käsiteltävässä oikeusongelmassa. Tavoitellussa loppuasetelmassa pyritään esittämään oikeusnormista tulkintavaihtoehtoja tai tulkintavaihtoehto ottamatta tarkemmin kantaa siihen, mikä mahdollisista tulkinnoista olisi voimassa olevan oikeuden mukaan oikea. (Hirvonen 2012, 132, 137-138.)

### 3.2 Oikeussääntöjen hierarkia

Husa ja Pohjolanen (2008) mukaan oikeussääntöjen ominaispiirteisiin kuuluu se, että ne ovat hierarkkisesti eriasteisia. Oikeusnormit voidaan sijoittaa hierarkian eri tasoille asettajan ja asettamisessa noudatettavan menettelyn perusteella. Eri hierarkian tasoista johtuen normit muodostavat niin sanotun oikeusnormihierarkian, jolla on muun muassa merkitystä normien tulkinnassa. Ylemmän tason normit antavat oikeudellisen pätevyyden alempiasteisille normeille. (Husa & Pohjolanen 2008, 11; Ks. myös Raassina 2015, 20-24.)

Ylimmänasteisia oikeussääntöjä ovat perustuslait. Perustuslaki määrittää julkisen vallankäytön peruseriaatteen sekä vallan perusjaon. Suomessa perustuslaki säädetään valtioneuvoston, tasavallan presidentin ja eduskunnan yhteistoimin (Husa & Pohjolanen 2008, 12). Esimerkkinä Suomen perustuslain (731/1999) 1 luku 2 § 3 momentti:

"Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia" (Perustuslaki 731/1999, 1 luku 2 § 3 momentti).

Perustuslakien alapuolella ovat lait. Lakien on oltava perustuslain mukaisia, joka tarkoittaa, että lain ja perustuslain välillä ei tule olla ristiriitaa. Lait säädetään perustuslain osoittamassa lainsäätämisyjärjestyksessä valtioneuvoston, tasavallan presidentin ja eduskunnan yhteistoimin (Husa & Pohjolanen 2008, 12). Esimerkkinä lain rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005) 4 luku 31 a §:

"Rajavartiolaitoksen esikunta tarkastaa hallintoyksiköiden kurinpitorekisterin vähintään kerran vuodessa" (Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 577/2005, 4 luku 31 a §).

Lakien alapuolella ovat asetukset. Asetuksia voivat perustuslain mukaan antaa valtioneuvosto, tasavallan presidentti tai ministeriö. Asetuksia ei aseteta keskinäiseen hierarkkiseen järjestykseen säätäjistä riippumatta (Husa & Pohjolanen 2008, 12). Esimerkkinä valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta (651/2005) 10 luku 52 §:

"Rajavartiomiehen on pidettävä rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu virkamerkki mukana virkatehtävää suoritettaessa. Virkamerkki on tarvittaessa ja myös vaadittaessa esitettävä, jos se on virkatehtävää vaarantamatta mahdollista" (Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta 651/2005, 10 luku 52 §).

Asetuksien alapuolella ovat muut viranomaisen antamat oikeussäännöt. Perustuslain (731/1999) 80 § 2 momentin mukaan myös viranomaiset voivat antaa oikeussääntöjä. Näitä on tosin hyvin vähän ja niillä ei ole vaikutusta tämän työn tarkasteluun. (K. Takamaa, henkilökohtainen tiedonanto 12.9.2014.)

Oikeussääntöjen lisäksi viranomaisten sisällä voidaan antaa hallintonormiasiakirjoja eli hallinnonsisäisiä määräyksiä ja erityisiä ohjeistuksia. Nämä eivät ole oikeussääntöjä, mutta nämä eivät saa olla ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Näillä on tarkoitus järjestää lainsäädännön mahdollistamia toimintoja tarkemmin. (K. Takamaa, henkilökohtainen tiedonanto 12.9.2014.)

Esimerkkinä Rajavartiolaitoksen sisäisen laillisuusvalvonnan pysyväisasiakirja (Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa 2018):

"Määräys perustuu rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin 577/2005, 3 § 1 momentti sekä valtioneuvoston asetukseen 651/2005 2 § 2 momentti 4 kohta" (Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa 2018).

Oikeusnormien luokittelulla hierekkiseksi järjestelmäksi voidaan katsoa olevan kaksi keskeistä tarkoitusta. Husan ja Pohjolaisen (2008, 13) mukaan ensimmäinen on se, että alempiasteinen normi ja sen olemassa olo perustuu ylempiasteiseen normiin. Husa ja Pohjolainen toteavat, että "laki voi siten olla voimassa vain, jos se on säädetty perustuslain osoittamalla tavalla. Asetuksen puolestaan tulee perustua perustuslakiin tai lakiin" (Husa & Pohjolainen 2008, 12). Husan ja Pohjolaisen (2008, 13) mukaan toinen keskeinen tarkoitus on se, että oikeussääntöjen hierarkia osoittaa oikeusnormien etusijajärjestyksen. Husa ja Pohjolainen toteavat, että "oikeusnormijärjestelmän lähtökohtana on se, että alemmanasteinen normi ei saa olla ristiriidassa ylempinasteisen normin kanssa. Jos tällainen ristiriita kuitenkin havaitaan, pääsääntö on, että soveltamistilanteessa alemmanasteinen normi väistyy." (Husa ja Pohjolainen 2008, 13.) Oikeusnormeihin voi myös liittyä sanktioita, mutta kuten sakkorangaistuksen tai vapausrangaistuksen uhka. Lisäksi oikeusnormien noudattamisen valvomiseen sekä ylläpitämiseen ja niihin perustuvien velvoitteiden täytäntöön panemista varten on perustettu julkiseen valtaan perustuvia järjestelmiä. (K. Takamaa, henkilökohtainen tiedonanto 12.9.2014.) Näitä järjestelmiä eli viranomaisia ovat esimerkiksi poliisi ja Rajavartiolaitos.

Husan ja Pohjolaisen (2008) mukaan korkeimmalle tasolle voidaan normihierarkiassa sijoittaa edelleen kansainvälisen oikeuden ihmisoikeudet. Euroopan unioni kytkentäisessä asiassa myös osa Euroopan unionin lainsäädännöstä kuuluu ylimmälle normihierarkian tasolle. Ihmisoikeudet voivat joissakin ristiriitatilanteissa mennä Suomen kansallisen perustuslain yläpuolelle. (Husa & Pohjolainen 2008, 13.) Kansallisen oikeuden suhde kansainväliseen oikeuteen ja Euroopan Unionin lainsäädäntöön on esitetty kuvassa yksi (K. Takamaa, henkilökohtainen tiedonanto 12.9.2014; Husa & Pohjolainen 2008, 11; Ks. myös Raassina 2015, 23).





Kuva 1. Kansallisen oikeuden suhde kansainväliseen oikeuteen ja Euroopan unionin lainsäädäntöön (K. Takamaa, henkilökohtainen tiedonanto 12.9.2014; Husa & Pohjolainen 2008, 11; Ks. myös Raassina 2015, 23).

Kansainvälinen oikeus ja Euroopan unionin lainsäädäntö asettavat Suomelle velvoitteita, joiden mukaan on toimittava (Hakapää 2014, 21; Husa & Pohjolainen 2008, 12; ks. myös Perustuslaki 731/1999, 1 § ). Hakapään (2014) mukaan velvoitteet voivat koskea valtiosuhteita, mutta ne voivat kohdistua myös valtion sisäisiin asioihin, kuten ihmisoikeuksien turvaamiseen tai lainsäädännön muuttamiseen (Hakapää 2014, 21; Ks. myös Raassina 2015, 23). Ojasen (2010) mukaan keskeisin ero kansainvälisen oikeuden oikeussääntöjen ja Euroopan unionin lainsäädännön välillä on se, että Euroopan unionin lainsäädäntö luo oikeuksia ja velvollisuuksia myös yksityisille oikeussubjekteille esimerkiksi luonnollisille henkilöille ja osakeyhtiöille. Kansainvälisen oikeuden oikeussäännöt koskettavat taas yleensä valtiosubjekteja ja kansainvälisiä järjestöjä. (Ojanen 2010, 35; Ks. myös Raassina 2015, 23.)

Husan ja Pohjolan (2008, 14) mukaan oikeusnormihierarkia järjestelmän moniulotteisuus pitää sisällään eräitä ongelmakohtia, jotka liittyvät olennaisesti Euroopan unionin lainsäädäntöön ja kansainväliseen oikeuteen. Borchardt (2011) mukaan Euroopan unionin toiminta perustuu jäsenmaiden hyväksymille perussopimuksille. Perussopimuksia ovat Euroopan unionista tehty sopimus, Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus ja Euroopan atomienergia-yhteisön perustamissopimus. Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen kuuluvat Maastrichtin sopimus (1992), Amsterdamin sopimus (1997), ja Nizzan sopimus (2001). Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimukseen. Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa käsitellään muun muassa poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla. (Borchardt 2011, 14-16.) Euroopan unionin lainsäädännössä annetaan oikeuksia ja velvollisuuksia jäsenvaltioille, mutta useat säännöt koskevat suoraan yksittäisiä kansalaisia ja yrityksiä. Euroopan unionin oikeutta ovat muun muassa perustamissopimusten lisäksi yksipuoliset säädökset ja asiakirjat sekä sopimukset, kuten Schengenin rajasäännöstö (2016) (Joutsama 1996, 637-641).

Husan ja Pohjolan (2008) mukaan Euroopan unionin lainsäädännön etusijaperiaate tuo kansalliseen normihierarkiaan yhden lisäulottuvuuden. Lisäulottuvuuden mukaan kansallisen oikeuden oikeusnormi asemastaan riippumatta väistyy silloin, kun se ja Euroopan unionin lainsäädännön normi ovat keskenään ristiriidassa, siten ettei ristiriitaa voida poistaa tulkinnalla. Kansallinen oikeusnormi jätetään tuolloin soveltamatta ja Euroopan unionin lainsäädännön normi saa etusijan. (Husa & Pohjolainen 2008, 14.) Hirvosen (2012) mukaan vaikka Euroopan unionin lainsäädäntö menee kansallisen oikeuden edelle, niin sen ei voida katsoa menevän mahdollisessa ristiriitatilanteessa kansallisten perusoikeuksien edelle, ellei se takaa jäsenvaltioiden perustuslakeja laajempaa suojaa. Moniulotteisessa oikeusnormihierarkia järjestelmässä etusijaperiaate on niillä normeilla, jotka takaavat laajimmat oikeudet ja vapaudet subjektin kannalta. Etusijaperiaatetta huomioitaessa huomioidaan erityisesti perus- ja ihmisoikeusnormit. (Hirvonen 2012, 172.) Tämän opinnäytetyön puitteissa ei ole tarkoituksenmukaista syventyä Euroopan unionin lainsäädäntöön tai kansainväliseen oikeuteen enää syvällisemmin. Tärkeää on kuitenkin ymmärtää näiden oikeusnormien etusijaisuus sekä keskinäiset suhteet. Tulevissa luvuissa pitäydytään kansallisen lainsäädännön asettamissa vaatimuksissa.

#### 4 Sisäisen laillisuusvalvonnan johtamiselle asetettavat vaatimukset

Sisäasianministeriön (2009) asettaman laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän raportin mukaan laillisuusvalvonnan tarkoituksena on tuottaa luotettavaa ja hyödynnettävissä olevaa tietoa sisäasianministeriölle siihen kohdistuvasta arvostelusta, perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksista, rikosepäilyistä ja väärinkäytöksistä. Kehittämistyöryhmän mukaan laillisuusvalvonta ei ole kuitenkaan yksiselitteinen käsite. Sen keskeisiksi muodoiksi ovat kuitenkin rakentuneet hallintokanteluiden tutkiminen ja erillisiin valvontakohteisiin tehtävät laillisuusvalvontatarkastukset. Laillisuusvalvonta on osa organisaation johtamistoimintaa sekä oikeudellisiin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa. (Sisäministeriön raportti 2009.) Jonkan (2004) mukaan laillisuusvalvonta on osa kaikkea sellaista toimintaa, jossa ollaan tekemisissä oikeudellisten normien kanssa. Edelleen laillisuusvalvonnan voidaan todeta olevan olevan oikeudellisiin kriteerein tapahtuvaa organisaation laadunvalvontaa. (Jonka 2004; Ks. myös Sisäasianministeriön raportti 2013, 11.) Laillisuusvalvonta voidaan kuitenkin määrittää ”oikeusjärjestykseen kuuluvien voimassa olevien oikeusnormien noudattamisen valvonnaksi” (Sisäasianministeriön raportti 2013, 8). Laillisuusvalvontaa suoritetaan näin Suomessa esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten normien noudattamiseen, Suomen perustuslain turvaamien perusoikeuksien noudattamiseen, mutta myös lakien ja asetusten asettamien normien noudattamiseen. Laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomioita perustuslain turvaamaan hyvän hallinnon periaatteiden sekä laissa säädettyjen oikeusperiaatteiden toteutumiseen. (Sisäasianministeriön raportti 2013, 8.)

Sisäinen laillisuusvalvonta voidaan näin todeta olevan ennakoivaa, reaaliaikaista tai jälkikäteistä. Sisäinen laillisuusvalvonta on osa sisäistä valvontaa ja tarkastustoimintaa. Edelleen näiden käsitteiden tarkempi määrittely ei ole Suomessa täysin selkeä. (Sisäasianministeriön raportti 2013, 9.) Suomen oikeusjärjestelmässä ei ole varsinaisesti laintasoisia säännöksiä

sisäisestä laillisuusvalvonnasta, mutta valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:ssä on säädetty virkamiehen osalta työnjohto- ja valvontamääräyksien noudattamisvelvollisuudesta (Sisäasiainministeriön raportti 2013, 9; Ks. myös Valtion virkamieslaki 750/1994, 14 §).

#### 4.1 Suomen perustuslain sääntely

Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallituksen esityksen (1/1998) mukaan perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentissa säädetään kahdesta oikeusvaltioperiaatteen olennaisesta seikasta. Kolmannen momentin ensimmäinen virke edellyttää hallituksen esityksen mukaan sitä, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin perustuva toimivaltaperuste. Esimerkiksi viranomaisilla ei voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole tukea oikeusjärjestyksessä. (HE 1/1998, Yksityiskohtaiset perustelut, 1 luku.)

Hallituksen esityksen (1/1998) mukaan julkisen vallan käytön piiriin luetaan sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin eli henkilöihin. Julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluvat esimerkiksi poliisitoimi ja tuomioistuineläytöksen lainkäyttötoiminta. Hallituksen esityksessä (1/1998) todetaan, ettei julkisen vallan alaa voida tyhjentävästi määrittellä. Sitä voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa tai supistaa. Julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan on perustuslaissa luotu useita takeita. Keskeinen merkitys on tältä osin erityisesti perusoikeussäännöksillä perustuslain (731/1999) 2 luvussa, jotka täsmentävät 3 momentin julkisen vallan käyttämiseksi asettamia vaatimuksia. Kolmannen momentin jälkimmäinen virke korostaa edelleen sitä, että kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin noudatettava lakia. (HE 1/1998, Yksityiskohtaiset perustelut, 1 luku.)

Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallituksen esityksen (309/1993) mukaan perustuslain (731/1993) 21 § edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Pykälän lähtökohtana pidetään yksilön oikeutta saada omasta aloitteestaan asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Käsittelyn olisi lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. (HE 309/1993, Yksityiskohtaiset perustelut, 1.1 luku.) Pykälän voidaan nähdä korostavan yksilön oikeusturvaa. Tähän voidaan katsoa sisältyvän yksilön tieto siitä, että millä viranomaisella on toimivalta asian käsittelyyn. (Sisäasiainministeriön raportti

2013, 14.) Edelleen pykälä viittaa hallintolakiin (434/2003) hyvän hallinnon vaatimuksien toteutumisen osalta.

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallituksen esityksen (309/1993) mukaan pykälän perusoikeussäännökset sitovat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. (HE 309/1993, Yksityiskohtaiset perustelut, 1.1 luku.)

Suomen perustuslain (731/1999) 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallituksen esityksen (309/1993) mukaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille. (HE 309/1993, Yksityiskohtaiset perustelut, 1.1 luku.) Tällä säännöksellä on katsottu olevan merkitystä hallinnonalan laillisuusvalvonnan kannalta, mutta säännöksen oikeudellista merkitystä on pidetty jossain määrin epäselvänä (Sisäasiainministeriön julkaisu 2009).

Suomen perustuslain (731/1999) 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Perustuslain (731/1999) 118 §:n 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. Hallituksen esityksen (309/1993) mukaan virkamies vastaa omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta sekä sellaisesta monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Virkamiehen katsotaan kannattaneen päätöstä, jos hän on toimielimen jäsenenä äänestänyt sen hyväksymisen puolesta tai osallistunut yksimielisen päätöksen tekemiseen. Pykälän 2 momentissa säädetään esittelijän vastuusta. Virkavastuu koskee myös ministereitä näiden toimiessa esittelijöinä tasavallan presidentin päätöksenteossa. Virkamiesten ja esittelijöiden vastuu toteutuu muussa lainsäädännössä olevien säännösten kautta. Sovellettaviksi voisivat tulla muun muassa rikoslain (39/1889) 40 luvun virkariikossäännökset. (HE 309/1993, Yksityiskohtaiset perustelut, 1.1 luku.)

#### 4.2 Rajavartiolaitosta koskeva sääntely

Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 4 §:n nojalla Rajavartiolaitoksen esikunta valvoo Rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaista suorittamista, ohjaa ja tarkastaa alaistensa hallintoyksiköiden toimintaa sekä suunnittelee ja kehittää Rajavartiolaitoksen toimintaa. Lisäksi Rajavartiolaitoksen esikunta tarkastaa Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 31 a §:n nojalla hallintoyksiköiden sotilaskurinpitoasioihin liittyvän kurinpitorekisterin vähintään kerran vuodessa sekä suorittaa kyseisen lain 31 §:n 3 momentin nojalla sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (255/2014) 124 §:n 2 momentissa säädetyt kurinpitorangeistusten tarkastukset. (Laki rajavartiolaitoksen hal-

linnosta 577/2005.) Lisäksi Rajavartiolaitoksen hallintotoimessa huomioidaan hallintolaki (434/2003).

Varsinaisten laintasoisten säännösten puuttuessa koskien sisäistä laillisuusvalvontaa, voidaan ohjaavaksi säännökseksi ottaa edelleen jo aiemmin mainittu valtion virkamieslain (750/1994) 14 §. Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Virkamiehen on myös noudatettava työnjohto ja valvontamääräyksiä. Lisäksi virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. (Valtion virkamieslaki 750/1994.)

Rajavartiolaitoksen sisäistä laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan hie-man hajanainen. Tehtävien asianmukaisesta suorittamisesta, ohjauksesta ja tarkastustoiminnasta on säädetty valtioneuvoston asetuksella. Edelleen Rajavartiolaitoksen hallinnossa annetussa laissa säädetään lisäksi Rajavartiolaitoksen esikunnan suorittamasta tarkastustoiminnasta sotilasrikokseen liittyvissä asioissa. Suoraan hallintoyksikön toimintaa koskevaa sääntelyä voidaan katsoa ohjaavan valtion virkamieslaki (750/1994). Sisäisen laillisuusvalvonnan sääntelyä onkin nähty tarpeelliseksi täydentää hallinnonalan omalla sisäisellä ohjeistuksella.

#### 4.3 Sisäministeriön sisäinen ohjeistus

Sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeen (2016) mukaisesti sisäisen laillisuusvalvonnan tavoitteena on toimeenpanna Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:ssä säädettyä hyvää hallintoa sekä edistää sisäministeriölle ja sen hallinnonalalle asetettujen tavoitteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa viranomaistoiminnan laatua. (Sisäministeriön laillisuusvalvontaohje 2016, 3.)

Sisäisen laillisuusvalvonnan tehtävä on viranomaistoiminnan laillisuuden, virkavelvollisuuksien ja ohjeistuksen noudattamisen valvonta. Laillisuusvalvonnan tavoitteena on edelleen tuottaa viranomaisen johtamiselle ja päätöksenteolle tueksi oikeaa, mahdollisimman ajantasaista ja riittävää tietoa viranomaisen toiminnan lainmukaisuudesta. Laillisuusvalvonnalla on pyrittävä estämään ennalta mahdolliset virheet sekä paljastamaan ja saattamaan asianmukaiseen menettelyyn virheellinen tai lainvastainen toiminta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. (Sisäministeriön laillisuusvalvontaohje 2016, 3.)

Sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeen (2016) mukaan sisäinen laillisuusvalvonta ei ole ranskaisevaa. Epäiltyyn lainvastaiseen menettelyyn on kuitenkin aina puututtava ja asiaa selvitettävä riittävässä laajuudessa. Tarvittaessa epäilty lainvastainen menettely on saatettava virkamiesoikeudelliseen ja rikosoikeudelliseen menettelyyn arvioitavaksi. Hallinnon sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei tehdä esitutkintaa eikä lainkäyttöön kuuluvia toimenpiteitä. (Sisäministeriön laillisuusvalvontaohje 2016, 3.)

Sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeen (2016) mukaan sisäistä laillisuusvalvontaa on perusteltua suunnata sellaiseen toimintaan, joka on ulkopuolisen kontrollin vaikeammin tavoitetta-

vissa ja asioihin, jotka liittyvät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Jokainen sisäministeriön osasto vastaa omasta laillisuusvalvonnastaan sekä oman toimintansa ja toimialansa laillisuusvalvonnan järjestämisestä. (Sisäministeriön laillisuusvalvontaohje 2016, 3.) Tämän voidaan katsoa antavan suoraa ohjausta Rajavartiolaitoksen sisäiseen laillisuusvalvontaan, koska Rajavartiolaitoksen esikunta toimii sisäministeriön rajavartio-osastona.

#### 4.4 Rajavartiolaitoksen sisäinen ohjeistus

Rajavartiolaitoksen sisäisessä laillisuusvalvonnassa noudatetaan edellisessä aluvuussa sivuttua sisäministeriön laillisuusvalvontaohjetta. Tarkemmin sisäministeriön rajavartio-osaston suorittamasta sisäisestä laillisuusvalvonnasta määrätään Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjassa (Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa 2018). Pysyväisasiakirjassa viitataan välittömästi Suomen perustuslakiin (731/1999), jonka 2 §:n 3 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. (Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa 2018, 1-2.)

Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa pysyväisasiakirjan (2018) mukaan viranomaisen oma valvonta täydentää valtion laillisuusvalvojien suorittamaa yleistä laillisuusvalvontaa. Jokaisen viranomaisen velvollisuutena on valvoa oman toimintansa laillisuutta ja asianmukaisuutta. Rajavartiolaitoksen sisäinen laillisuusvalvonta on osa laitoksen johtamisjärjestelmää ja sisäistä valvontaa. Rajavartiolaitoksen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on annettu oma sisäisen määräyksensä, jossa määrätään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleiset menettelytavat ja vastuut (Rajavartiolaitoksen sisäinen valvonta ja riskienhallinta 2018). Näin voidaan todeta, että hallintoyksikössä suoritettava sisäinen laillisuusvalvonta on osa Rajavartiolaitoksen johtamisjärjestelmää sekä näin turvallisuusjohtamista (Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa 2018, 1-2).

Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa pysyväisasiakirjan (2018) mukaan sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu toiminnan yleisen lainmukaisuuden valvonnan lisäksi henkilörekisterien käytön valvonta, esitutkinnan ja pakkokeinojen käytön valvonta, kanteluasioiden käsittely ja valvonta, sotilaskurinpitoasiat, muut sisäisen tutkinnan asiat ja vahingonkorvausasiat. Rajavartiolaitoksen hallintoyksikössä vastuu laillisuusvalvonnasta ja tämän järjestämisestä kuuluu hallintoyksikön päällikölle (Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa 2018, 1-2). Toimeenpanossa ja suunnittelussa hallintoyksikön päälliköllä on apunaan hallintoyksikön esikunta. Sisäisen laillisuusvalvonnan käytännön suunnittelu ja toimeenpano on usein lisäksi vastuutettu työjärjestyksessä yhdelle esikunnan toimialajohtajista.

Rajavartiolaitoksen sisäisen laillisuusvalvonnan tarkoituksena on edistää Rajavartiolaitokselle asetettujen tavoitteiden ja tehtävien toteutumista, ylläpitää ja parantaa Rajavartiolaitoksen toiminnan oikeellisuutta ja laatua sekä ylläpitää ja vahvistaa kansalaisten luottamusta Rajavartiolaitoksen toimintaan ja sen lainmukaisuuteen (Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa 2018). Rajavartiolaitokselle säädetyistä tehtävistä merkittävä osa on julkisen vallan käyttöä, jonka yhteydessä joudutaan puuttumaan ihmisten perustuslailla turvattuihin perusoi-

keuksiin, erityisesti henkilökohtaiseen vapauteen sekä omaisuuden ja yksityisyyden suojaan. Toiminnan laillisuuden asianmukaisella, tehokkaalla ja uskottavasti toteutetulla valvonnalla on ennalta ehkäisevä vaikutus, ja se on tärkeää kansalaisten virkatoimintaa kohtaan tunteman luottamuksen kannalta. (Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa 2018.)

Rajavartiolaitoksessa sisäinen laillisuusvalvonta toimii sekä ennalta estävästi että jälkikäteenä kontrollikeinona. Tavoitteena on edistää toiminnan laatua ja hyvää hallintoa. Lisäksi on pyrkimys ennalta ehkäisemään mahdolliset virheet, ja toisaalta paljastaa ja saattaa tutkintaan ja vastuuseen havaittuja lainvastaisia menettelyjä. (Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa 2018.) Toiminta on suunniteltava niin, että ennalta estävyys ja nopean puuttumisen periaate toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla. Laillisuusvalvonnassa havaittuihin puutteisiin ja niiden välittömään korjaamiseen kiinnitetään toiminnassa, sen kehittämisessä sekä koulutuksessa erityistä huomiota. Rajavartiolaitoksen sisäisessä laillisuusvalvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota hyvän hallintotavan toteutumiseen sekä niihin Rajavartiolaitoksen tehtäviin ja toimivaltuuksien käyttöön, joilla puututaan kansalaisten perusoikeuksiin. (Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa 2018.)

Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa (2018) pysyväisasiakirjan mukaan sisäistä valvontaa suoritetaan henkilörekisterien käyttöön ja henkilörekisteröinnin toteuttamiseen. Valvonnalla varmistetaan, että hallintoyksikön virkamiesten henkilörekisterien käyttö on asianmukaista ja oikeudet ovat vain virkatehtävissä tarvittaviin viranomaisrekistereihin. Edelleen valvonnalla varmistetaan rekisteripidon ajantasaisuus sekä asianmukaisuus. Lisäksi sisäistä valvontaa suoritetaan Rajavartiolaitoksen tutkimien rikosasioiden pakkokeinoasioita koskevien muotomääräysten noudattamiseen, laissa säädettyjen ilmoitusten tekemiseen ja määräaikojen noudattamiseen, asiakirjojen arkistointiin sekä asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Edelleen sisäisessä valvonnassa kiinnitetään huomioita Rajavartiolaitoksen rikostutkinnassa olevien juttujen tutkinta-aikoihin. Rikosasioista sisäistä valvontaa suoritetaan myös rangaistusvaatimus- ja rikesakkomenettelyä koskevien muotomääräysten ja määräaikojen noudattamiseen. Merkittävässä roolissa ovat lisäksi hallintopäätökset, joissa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Edelleen sisäistä valvontaa suoritetaan lisäksi hallintoyksikön asiakirjojen arkistointiin ja säilyttämiseen, huomioon ottaen erityisesti virkamiesten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännökset asiakirjojen julkisuudesta ja salassa pitämisestä. Vastaavasti kuten poliisissa myös Rajavartiolaitos raportoi vuosittain voimankäyttötilanteensa sisäministeriöille. Lisäksi sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu Rajavartiolaitoksen ja sen virkamiesten toiminnasta tehtyjen kanteluasioiden käsittely, sotilaskurinpitoasiat, muu Rajavartiolaitoksen virkamiesten epäiltyjä rikoksia ja väärinkäytöksiä koskeva sisäinen tutkinta sekä vahingonkorvausasioiden ratkaisukäytännön yhtenäisyyden valvonta. (Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa 2018.)

#### 4.5 Yhteenveto

Viranomaisen sisäinen laillisuusvalvonnan keskeiset periaatteet voidaan johtaa suoraan Suomen perustuslaista (731/1999). Perustuslaki (731/1999) korostaa viranomaisen osalta erityi-

sesti sitä, että vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Näin ollen viranomaisen toiminta ja toimivalta tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Edelleen perustuslaki (731/1999) korostaa viranomaisten osalta sitä, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Perustuslain (731/1999) 68 § 1 momentin mukaisesti vastuu toimialansa asianmukaisesta toiminnasta vastuutetaan ministeriöiden hoidettavaksi. Rajavartiolaitoksen osalta vastuu on sisäasianministeriöllä. Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 4 §:n nojalla Rajavartiolaitoksen esikunta valvoo Rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaista suorittamista, ohjaa ja tarkastaa alaistensa hallintoyksiköiden toimintaa sekä suunnittelee ja kehittää Rajavartiolaitoksen toimintaa.

Suomen kansallisen lainsäädännön näkökulmasta viranomaisen sisäisessä laillisuusvalvonnassa korostuu perustuslakilähtöisyys sekä oikeusvaltioperiaatteiden kunnioittaminen. Laillisuusvalvonnalle ei ole kuitenkaan Suomen lainsäädännössä katsottu säädettävän tarkkaa määritelmää (Sisäasianministeriön raportti 2013, 8). Laillisuusvalvonnan käsitettä voidaan näin ollen pitää jossain määrin epätarkkana. (Sisäasianministeriön raportti 2013, 8.) Laillisuusvalvonnan voidaan yleisesti katsoa kattavan ylempien tuomioistuimien harjoittaman valvonnan alempiin tuomioistuihin nähden. Edelleen sen on katsottu kattavan eri hallinnonalojen ylimpien viranomaisten harjoittaman laillisuusvalvonnan omissa organisaatioissaan. (Sarja 2001, 5. Ks. myös Sisäasianministeriön raportti 2013, 8.) Rajavartiolaitoksen osalta sisäisessä laillisuusvalvonnassa on kysymys ennen kaikkea laissa säädetyin velvoitteiden täyttämistä, mutta myös viranomaisen oman toiminnan uskottavuudesta ja läpinäkyvyydestä suhteessa yhteiskuntaan. Tällä on merkitystä myös kansalaisten odotusten täyttämistä ja luottamuksesta viranomaisen toimintaan. Suomessa kansalaiset luottavat viranomaisten toimintaan, mutta tätä ei tule ottaa itsestään selvyytenä, kuten viimeaikaiset tapahtumat eri viranomaisissa ovat osoittaneet. Sisäinen laillisuusvalvonta on viranomaistoiminnassa järjestettävä tarvittavalla huolellisuudella ja edelleen niin, että se tuottaa tarvittavaa tietoa organisaation johdon päätöksenteon tueksi. Edelleen lainsäädännön vastainen toiminta on kyettävä tarvittaessa paljastamaan ja toimenpiteet käynnistämään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

## 5 Havaintoja sisäisen laillisuusvalvonnan johtamisesta hallintoyksikössä

Tässä luvussa raportoidaan erään Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön vuonna 2018 kohdistetun sisäinen laillisuusvalvonta tulokset. Tämä luku rakentuu samoin kuin alkuperäinen raportti huomioiden opinnäytetyön johdanto-osiossa käsitellyt rajaukset sekä huomioiden operaatioturvallisuuden säilyttämisessä. Raportti on laadittu opinnäytetyön laatijan toimesta osana Rajavartiolaitoksen ja hallintoyksikön omaa sisäistä laillisuusvalvontaa. Raportti on laadittu sähköisesti ja allekirjoitettu Rajavartiolaitoksen asianhallintajärjestelmässä (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019). Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa Rajavartiolaitoksen esikunnan



kirjaamosta. Raportti on jaettu edelleen hallintoyksikön työyksiköiden päälliköille ja Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudelliselle osastolle (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019).

Hallintoyksikön operatiiviseen toimintaan kohdistui vuonna 2018 tarkastustoimintaa Rajavartiolaitoksen esikunnan eri osastojen toimesta sekä vartioston oman suunnitelman mukaisesti (Tarkastussuunnitelma RVL183350 2018). Lisäksi vuoden aikana 2018 hallintoyksikköön kohdistui Euroopan komission Schengen evaluointitarkastus (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019).

Rajavartiolaitoksen päällikkö tarkasti hallintoyksikön elokuussa vuonna 2018. Tarkastus toteutettiin kolmena käyntinä, joissa tarkastettiin esikunta ja hallintoyksikön työyksiköt. Tarkastuksessa ei ilmennyt laillisuusvalvonnan alaan liittyviä kehittämistarpeita. Tarkastuksesta ei laadittu erillistä tarkastuskertomusta. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019.)

Hallintoyksikön komentaja tarkasti työyksiköt keväällä ja loppuvuodesta 2018. Tarkastuksissa keskusteltiin yksiköiden operatiivisesta tilanteesta ja henkilöstötilanteesta sekä kalustosta ja tulevan vuoden toiminnan järjestelyistä. Tarkastuksen erityiskohteena olivat henkilöstötilanne kuten riittävyys ja koulutus. Tarkastuksella ei raportoitu kehittämistarpeita laillisuusvalvonnan näkökulmasta (Tarkastuskäsky RVL1827957 2017; Tarkastuskäsky RVL184718 2018).

Raja- ja meriosaston rajatarkastusyksikkö tarkasti hallintoyksikön rajatarkastustoimialan kahdessa vaiheessa. Tarkastuksen kohteena olivat työyksiköiden rajatarkastustoiminta (Tarkastuskäsky RVL1826772 2018). Lisäksi rajatarkastusyksikkö suoritti tarkastus- ja koulutustoimintaa hallintoyksikköön keväällä 2018 liittyen kesän Euroopan komission Schengen evaluointitarkastukseen. Erikseen voidaan todeta, että kyseinen hallintoyksikkö suoriutui Schengen evaluointitarkastuksesta erinomaisesti. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019; kts. myös Rajavartiolaitos 2019.)

Hallintoyksikön työyksiköt tarkastettiin keväällä ja syksyllä 2018 osana hallintoyksikön sisäisen valvonnan suunnitelmaa (Tarkastussuunnitelma RVL183350 2018). Hallintoyksikön rajatarkastuksia suorittavien yksiköiden tarkastukset toteutettiin lisäksi osana Schengen tarkastukseen valmistautumista keväällä 2018. Tarkastukset toteutettiin osaksi yhteistyössä Raja- ja meriosaston rajatarkastusyksikön kanssa. Tarkastukset suoritettiin yksiköissä päivittäistoiminnan yhteydessä. Schengen evaluointitarkastukseen valmistautumisen yhteydessä tarkastettiin myös johtokeskus. Hallintoyksikön operaatiopäällikkö tarkasti lisäksi yksiköt komentajan tarkastuksen yhteydessä (Tarkastuskäsky RVL1827957 2017; Tarkastuskäsky RVL184718 2018).

Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu- ja talousyksikkö kohdisti tarkastustoimintaa hallintoyksikköön sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa -pysyväisasiakirjan mukaisesti. Vuoden 2017 tarkastuksessa oli havaittu, ettei sakko- ja viisumikassoja ollut tarkastettu taloussäännön edellyttämällä tavalla. Kevään 2018 uusintatarkastuksessa ilmeni, ettei erään

työyksikön kassoja oltu edelleenkin tarkastettu asianmukaisesti. Hallintoyksikkö on antanut asiassa vastauksensa toimenpiteineen (Hallintoyksikön vastaus RVL1712734 2018) Lisäksi hallintoyksikön esikunta tulee suorittamaan sakko- ja viisumikassojen tarkastamiseen sisäistä valvontaa vuoden 2019 aikana (Tarkastuskäsky RVL19744 2019). Salaisten pakkokeinojen valvonnasta hallintoyksikkö laati erillisen raportin, jota ei käsitellä tässä opinnäytetyössä (Hallintoyksikön raportti RVL191278 2019).

Kantelu- ja valitusasioiden käsittelyssä sekä tilastoinnissa on huomioitu ainoastaan vuoden 2018 asiat. Sotilaskurinpitoasioiden ja virkamiesoikeudellisten asioiden käsittelyssä sekä tilastoinnissa on huomioitu lisäksi vuonna 2018 päätökseen tulleet asiat. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019).

### 5.1 Hallintokanteluasiat

Hallintokantelulla tarkoitetaan hallintolain (434/2003) 53 a §:n mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä tehtävää hallintokantelua toimintaa valvovalle viranomaiselle. Hallintokantelun mahdollisuus on jokaisella. Hallintokantelu tehdään kirjallisesti. Valvovan viranomaisen suostumuksella kantelun saa tehdä myös suullisesti. Kantelun tekijän tulee esittää käsityksensä siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä ja mahdollisuuksien mukaan tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta. (Hallintolaki 434/2003, 53 a §.)

Vuonna 2018 hallintoyksikön toiminnasta kanneltiin 18 (2017:13) kertaa. Hallintokanteluiden määrän voidaan todeta olevan lähes linjassa aikaisempien vuosien (2016: 19) ja (2015: 11) kanssa. Hallintokanteluasioiden määrän kehittymistä voidaan pitää varsin maltillisena, kun huomioidaan muun muassa hallintoyksikön toiminta-alueella kasvaneet tehtävämäärät sekä rajanylitysliikenteen kasvu. Pääasiassa hallintokanteluasioissa on esitetty epäilyjä virkamiesten epäasiallisesta käyttäytymisestä rajatarkastuksessa tai rajatarkastustoimenpiteiden laillisuudesta. Hallintoyksikön esikunta on korostanut yksiköilleen, että esimerkiksi II-linjan rajatarkastustoimenpiteet tulee perustella asiakkaille aina selkeästi sekä ymmärrettävällä tavalla. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 2-4).

Vuoden 2018 osalta yhdeksän (9) tapausta käsiteltiin hallintoyksikön esikunnassa ja yksi Rajavartiolaitoksen esikunnassa. Neljä hallintokanteluasia sisälsi lisäksi vahingonkorvausvaatimuksen. Yksi hallintokantelu- ja vahingonkorvausasia liittyi lisäksi vireillä olleeseen hallintovalitusasiaan. Vuoden 2018 osalta kahdeksan (8) kantelun käsittely oli raporttia laadittaessa vielä kesken. Näistä kahdeksasta kesken olevasta tapauksesta yksi (1) on vastaanotettu lokaan 2018 lopussa ja pelkästään kuusi (6) marraskuun 2018 aikana. Yhden elokuussa tapahtuneen tapauksen käsittely on kesken, koska tapaus odottaa edelleen virkamiehen lisäselvitystä. Neljään kesken olevaan tapaukseen liittyi lisäksi vahingonkorvausvaatimus. Kesken olevien tapauksen lukumäärää voidaan pitää raportoinnin ajankohdan yhteydessä varsin korkeana.

Edelleen kuuden uuden tapauksen käsittelyyn ottamista kuukauden sisällä voidaan pitää poikkeuksellisenä. Kaikissa eri tapauksissa on esitetty epäilyjä virkamiehen epäasiallisesta käyttäytymisestä. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 2-4).

Yhteenvetona käsitellyistä tapauksissa voidaan todeta, että kantelut olivat pääasiassa perusteettomia eivätkä aiheuttaneet hallintoyksikössä jatkotoimenpiteitä. Yksi tapaus siirrettiin vastaanoton ja kirjauksien jälkeen poliisin tutkittavaksi. Tämä tapaus ei ole tilastoitu vuoden 2018 hallintokanteluiden lukumääriin. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 2-4).

Hallintokanteluasiassa 2018/550 suoritettiin virkamiehen työnjohdollinen keskustelu hallintoyksikössä ja työyksikössä. Tapauksessa harkittiin myös virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä Valtion virkamieslain (750/1994) 24 §:n mukaisesti. Hallintokantelu- ja vahingonkorvausasiassa 2018/883 joka liittyi myös hallintovalitusasiaan 2018/686, virkamiesten todettiin toimineen tilanteessa asianmukaisesti, mutta itse hallinnollinen päätös pääsyn epäamisestä oli tehty puutteellisesti. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 2-4).

Hallintokanteluasioista tehtävien johtopäätöksen perusteella voidaan todeta, että valtaosa kanteluista tehdään rajatarkastuksien tai näiden jatkotoimenpiteiden yhteydessä. Hallintokanteluasioissa yhdistävinä tekijöinä voidaan katsoa olevan asiakkaan kokemus epäasiallisesta virkamiehen käyttäytymisestä häntä kohtaan. Yleensä tämän kokemuksen voidaan katsoa syntyvän asiakkaan näkökulmasta virkamiehen menettelystä tai toimenpiteistä, jotka jollain tapaa rajoittavat asiakkaan liikkumisenoikeutta esimerkiksi rajatarkastuksen yhteydessä. Siitäkin huolimatta, että hallintokantelumenettelyn jälkeen todetaan virkamiehellä olleen toimivalta ja perusteet tehdyille toimenpiteille sekä toiminnan olleen asianmukaista, tulisi myös asiakaspalvelun periaatteisiin kiinnittää korostetusti huomioita. Johtopäätöksenä voidaan todeta edelleen, että valtaosa hallintokanteluista olisi vältettävissä asiakkaan ystävällisellä, mutta asiallisella kohtaamisella sekä toimenpiteiden perustelemisella niin, että myös asiakas nämä ymmärtää. Näitä asioita tullaan korostamaan entistä enemmän virkamiehille annettavassa koulutuksessa jatkossa. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 2-4.) Hallintokanteluasiat ilmenevät tämän opinnäytetyön liitteestä yksi.

## 5.2 Kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle

Kantelulla eduskunnan oikeusasiamiehelle tarkoitetaan kantelua, jonka voi tehdä kun epäilee, että viranomainen tai virkamies ei ole noudattanut lakia tai täyttänyt velvollisuuksiaan. Tai jos kantelija epäilee, että perus- ja ihmisoikeudet eivät ole toteutuneet asianmukaisesti. Kantelun voi tehdä itseään koskevasta tai toisen henkilön puolesta. Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä, että viranomainen on toiminut lainvastaisesti tai jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. (Eduskunnan oikeusasiamies 2019.)

Hallintoyksikön toiminnasta kanneltiin vuonna 2018 kaksi (2) kertaa eduskunnan oikeusasiamiehelle (2017: 0). Ensimmäisessä tapauksessa 2018/487 eduskunnan oikeusasiamiehelle tehty kantelu käsitteli ruotsin kielen käyttämättä jättämistä rajatarkastuksen yhteydessä. Ta-

pauksessa todettiin, että viranomaisen on turvattava kielelliset oikeudet oma-aloitteisesti ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Rajatarkastuksen suorittaneen virkamiehen olisi tullut käyttää rajatarkastuksessa ruotsin kieltä tai pyytää rajatarkastuksen suorittamista varten paikalle ruotsin kielen taitoinen virkamies. Tapauksen jatkokäsittely toteutettiin työnjohdollisesti hallintoyksikössä. Tapauksessa harkittiin myös virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä Valtion virkamieslain (750/1994) 24 §:n mukaisesti. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 4.)

Toisessa tapauksessa 2018/1303 eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa esitettiin lukuisia väitteitä kantelijan perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisesta. Kantelussa esitettiin lisäksi vaatimus vahingonkorvauksista. Tapauksessa todettiin, että rajatarkastus oli suoritettu asianmukaisesti. Rajatarkastusta virkavastuulla suorittavaa virkamiestä sitovat Schengenin rajasäännösten vaatimukset, eli hänen tulee erityisesti kiinnittää huomiota lapsiin rajatarkastuksissa. Huomioiden tapauksen olosuhteet toisen linjan tarkastuksen tekeminen on ollut säännösten ja ohjeiden mukaista sekä näissä olosuhteissa perusteltua. Rajavartijalla on oikeus, tarvittaessa voimakeinoin, estää henkilön poistuminen rajatarkastuksesta. Kantelijan liikkumisoikeutta ei ollut rajoitettu enempää kuin on ollut välttämätöntä rajatarkastuksen suorittamiseksi. Muihin toimiin kantelu ei antanut aihetta. Yhteenvetona voidaan todeta, että kanteluiden lukumäärää voidaan pitää toimintaan nähden normaalina. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 4.) Kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle ilmenevät tämän opinnäytetyön liitteestä yksi.

### 5.3 Hallintovalitusasiat

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 4 §:n mukaan hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa sen mukaan kuin laissa säädetään. Edelleen 23 §:n mukaan valitus tehdään kirjallisesti. Valituskirjelmässä, joka on osoitettava valitusviranomaiselle, on ilmoitettava:

1) päätös, johon haetaan muutosta; 2) miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi; sekä 3) perusteet, joilla muutosta vaaditaan. (Hallintolainkäyttölain 586/1996, 23 §).

Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valituskirjelmässä on ilmoitettava, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää (Hallintolainkäyttölain 586/1996, 23 §).

Hallintoyksikön toiminnasta kanneltiin vuonna 2018 kuusi (6) kertaa hallinto-oikeuteen (2017: 2). Vuoden 2018 hallintovalituksista on erikseen todettava, että kolmessa (3) tapauksessa 2018/829, 2018/426, 2018/1811 valitus ei aiheuttanut jatkoimenpiteitä. Hallinnolliset päätökset olivat olleet asianmukaisia. Lisäksi yhdessä (1) tapauksessa 2018/893 hallinto-oikeus oli lähettänyt lausuntopyynnön virheellisesti Rajavartiolaitykselle, vaikka tapauksessa oli valitettu Maahanmuuttoviraston tekemästä päätöksestä. Yhdessä (1) tapauksessa 2018/397 oli valitus tehty myöhässä hallinto-oikeuteen jolloin asiaa ei otettu käsittelyyn. Hallintovalitusasiassa 2018/686 johon liittyi myös hallintokantelu- sekä vahingonkorvausasia 2018/883 päätös

pääsyn epäämisestä kirjauksineen ja perusteluineen oli tehty kaikkiaan puutteellisesti. Hallinto-oikeuden päätös 01697/18/3104 perusteluineen on huomioitu hallintoyksikön rajatarkastuksia suorittavien yksiköiden toiminnassa. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 5.)

Hallintovalitusasioiden lukumäärän voidaan todeta olevan lähes linjassa aikaisempien vuosien kanssa. Valitusmäärän kasvua lukumäärällisesti vuodesta 2017 vuoteen 2018 voidaan selittää osin rajatarkastettavan ulkorajaliikenteen kasvulla. Kasvua on ollut noin 20 % verrattuna vuoteen 2017. Toimenpidemäärien kasvaessa myös valitusten määrän on todettu kasvavan. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 5.) Hallintovalitusasiat ilmenevät tämän opinnäytetyön yksi liitteestä yksi.

#### 5.4 Kansalaispalautteet

Hallintoyksikön esikunnassa käsiteltiin vuoden 2018 aikana yhteensä 227 kirjallista kansalaispalautetta. Kansalaispalautteet voidaan jakaa varsinaisiin palautteisiin (28kpl) ja kysymyksiin (199kpl). Palautteet ja kysymykset käsittelivät pääosin matkustusasiakirjoihin, matkustamiseen oleskelulupaprosessin aikana ja asiakirjojen voimassaoloon liittyviä kysymyksiä. Yhteydenotot olivat pääosin neutraaleja kysymyksiä, joissa myös ulkomaalaiset halusivat usein ennakolta selvittää Suomeen tai Schengen-alueelle tarvittavia lupia. Varsinaisena palautteena hallintoyksikölle sisältäen sekä negatiiviset, positiiviset ja neutraalit palautteet tilastoihin kirjattiin 28 eri palautetta. Käsitellyistä palautteista ja kysymyksistä suurin osa tuli hallintoyksikön tietoon joltain muulta organisaatiolta, kuten Rajavartiolaitoksen esikunnalta tai toisen organisaation palautejärjestelmän kautta. Palautteisiin vastattiin asiakkaan käyttämällä kielellä, yleensä suomeksi tai englanniksi. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 5-6.)

Saadut kansalaispalautteet olivat pääosin neutraaleja havaintoja tai kysymyksiä, joihin annettiin kirjallinen vastaus. Huomattavasta asiakaskohtaamisen määrästä huolimatta hallintoyksikön saaman kansalaispalautteen joukossa oli ainoastaan 19 kielteisestä asiakaskokemuksesta kertovaa palautetapausta. Loput yhdeksän palautetta olivat joko positiivista tai neutraalia palautetta hallintoyksikölle. Negatiivisen palautteen osalta valtaosa tapauksista on tapahtunut rajatarkastuksien yhteydessä. Osissa tapauksista kielteiseen asiakokemukseen ovat vaikuttaneet ainakin välillisesti erään rajanylityspaikan laajennushankkeet ja näiden aiheuttamat häiriöt esimerkiksi matkustajaohjauksessa, joka on saattanut aiheuttaa esimerkiksi matkan myöhästymisen. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 5-6.)

Hallintoyksikön saamaa palautetta hyödynnetään koulutuksessa ja kielteisen asiakastilanteen hoitamisessa. Palautteita voidaan käyttää myös valvontatoiminnan suuntaamiseen hallintoyksikön alueella. Varsinaisten kansalaiskysymyksiä 199 osalta on nähtävissä, että kysymykset koskevat pääasiassa passia, viisumia tai matkustamista oleskelulupaprosessin aikana. Toistuvasti kysymyksiin on luonnollisesti helppo vastata, mutta valtaosaan kysymyksistä on löydettävissä myös vastaus suoraan Rajavartiolaitoksen internetsivujen kysymykset -osion kautta. Monissa tapauksissa vastaus annettiin suoraan Rajavartiolaitoksen internetsivujen kysymys -osion esi-

merkkivastauksella. Vastauksiin sisällytettiin usein lainkohdat, jotka tuntuivat usein myös askarruttavan kysyjä. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 5-6; Rajavartiolaitoksen esikunnan raportti RVL198520 2019, 10-11.)

Kansalaiskysymyksien määrän ja aiheiden valossa Rajavartiolaitoksen esikunnan ja hallintoyksikön tiedotuksen tulisi yhteistyössä tarkastella mahdollista sosiaalisen median kampanjan käynnistämistä liittyen matkustamiseen ja esitettyihin kysymyksiin. Rajavartiolaitoksen internetsivujen kysymykset -osiota tulisi kehittää tavoittamaan paremmin asiakkaita. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 5-6; Rajavartiolaitoksen esikunnan raportti RVL198520 2019, 10-11.) Kansalaispalautteet ilmenevät tämän opinnäytetyön liitteestä kaksi.

### 5.5 Vahingonkorvausvaatimukset

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Vahingonkorvauslain 1 §:n 1 momentin mukaan työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa. Työnantajana pidetään myös sitä, joka antaa tehtävän sellaiselle itsenäiselle yrittäjälle, joka huomioon ottaen toimeksiantosuhteen pysyvyys, työn laatu ja muut olosuhteet on rinnastettava työntekijään. (Vahingonkorvauslaki 412/1974, 1 §.)

Vuonna 2018 hallintoyksikössä käsiteltiin 11 vahingonkorvausvaatimusta (2017: 13). Vahingonkorvausvaatimuksista neljään (4) liittyi myös hallintokanteluasia. Vahingonkorvausvaatimuksista kahdeksan (8) liittyi rajatarkastuksiin, kaksi (2) Rajavartiolaitoksen muulla tehtävällä aiheuttamaan vahinkoon. Kolmessa tapauksessa katsottiin, ettei korvauksien maksamiselle ollut perusteita. Vuonna 2018 korvauksia maksettiin yhteensä 5123,63 € (2017: 5667,17 €). (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 6-7.)

Raportin laatimisen yhteydessä vuoden 2018 osalta kuuden (6) vahingonkorvauksen käsittely oli vielä kesken. Näistä kuudesta kesken olevasta tapauksesta neljä (4) on vastaanotettu marraskuu - joulukuu 2018 välisenä aikana. Yksi vahingonkorvausvaatimus on esitetty hallintoyksikölle 30.1.2018 tapahtuneesta asiasta vasta 7.10.2018. Toisessa tapauksessa asiakas on vaatinut korvauksia, koska on kertomansa mukaan fyysisesti loukkaantunut automaattisessa rajatarkastuslaitteessa saaden ruhjeita ja mustelmia. Tämä tapaus tulisi siirtää Valtiokonttorin käsiteltäväksi. Kahdessa tapauksessa vahingonkorvausvaatimukset ovat olleet puutteellisia ja asiakkailta on vaadittu lisätietoja korvauksien käsittelemiseksi. Hallintokantelu- ja vahingonkorvausasiassa (2018/883) esitettiin vahingonkorvauksia lähes 11 000 € edestä, joista 1045,88 € koski matkan keskeytyksestä aiheutuneita menetyksiä sekä 10 000 € henkisiä kärsimyksiä. Henkisten kärsimyksien osalta vaatimus siirrettiin Valtiokonttorin käsiteltäväksi. Matkan keskeytyksestä aiheutuneissa korvauksissa hallintoyksikön katsottiin olevan vahingonkorvausvelvollinen. Hallintoyksikkö ilmaisi käsityksensä asian siirron yhteydessä Valtiokonttorille, ettei kärsimyskorvauksien maksamiselle ole perusteita. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 6-7.) Vahingonkorvausvaatimukset ilmenevät tämän opinnäytetyön liitteestä yksi.

## 5.6 Sotilaskurinpitoasiat

Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005) 6 §:n mukaisesti Rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen. Rajavartiolaitoksen sotilasviroissa palveleviin sovelletaan kyseisen lain 31 §:n perusteella sotilasrikossäännöksiä. Rikoslain (39/1889) 45 luvussa säädetään sotilasrikoksista.

Hallintoyksikön sotilasviroissa palveleviin virkamiehiin kohdistettiin vuonna 2018 kaksi (2017: 4) sotilaskurinpitoon liittyvää esitutkintaa. Ensimmäisessä tapauksessa virkamiehen epäiltiin syyllistyneen tuottamukselliseen palvelusrikokseen menettelemällä vastoin Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjassa annettuja ohjeita ja määräyksiä. (Hallintoyksikön esitutkintanumero 1/2018). Hallintoyksikön suorittaman esitutkinnan jälkeen tapauksessa tehtiin syylliseksi toteava kurinpitopäätös. Tapauksessa kurinpitorangeistus on jätetty määräämättä, koska teko on johtunut olosuhteet huomioon ottaen anteeksi annettavasta huolimattomuudesta, ajattelemattomuudesta tai tietämättömyydestä tai tekoa on muuten pidettävä kurin ja järjestyksen ylläpitämisen kannalta vähäisenä. (Hallintoyksikön kurinpitopäätös 1/2018; Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 7-8.)

Toisessa tapauksessa virkamiehen epäiltiin syyllistyneen tuottamukselliseen palvelusrikokseen menettelemällä vastoin Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjassa annettuja ohjeita ja määräyksiä (Hallintoyksikön esitutkintanumero 2/2018). Hallintoyksikön suorittaman esitutkinnan jälkeen tapauksessa tehtiin syylliseksi toteava kurinpitopäätös. Tapauksessa kurinpitorangeistus on jätetty määräämättä, koska teko on johtunut olosuhteet huomioon ottaen anteeksi annettavasta huolimattomuudesta, ajattelemattomuudesta tai tietämättömyydestä tai tekoa on muuten pidettävä kurin ja järjestyksen ylläpitämisen kannalta vähäisenä. (Hallintoyksikön kurinpitopäätös 2/2018; Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 7-8.)

Lisäksi vuonna 2018 hallintoyksikössä tuli päätökseen vuonna 2014 alkanut tapaus epäillystä palvelusrikoksesta. Hovioikeuden päätös on annettu heinäkuussa 2018, jossa syyte hylättiin. Lisäksi vuonna 2016 alkaneesta epäillystä virkasalaisuuden rikkominen tapauksessa saatiin syyttäjänviraston päätös syyttämättä jättämisestä helmikuussa 2018. Edelleen vuonna 2017 alkaneesta epäillystä virkasalaisuuden rikkominen ja palvelusrikostapauksessa saatiin käräjäoikeuden päätös toukokuussa 2018, jossa syyte hylättiin. Viimeisimpänä päätökseen saatiin vuoden 2017 lopulla alkanut virkamieheen kohdistuva rikosepäily. Käräjäoikeus katsoi virkamiehen syyllistyneen epäilyihin rikoksiin. Tapauksen käsittelyä jatkettiin hallintoyksikössä virkamiesoikeudellisessa menettelyssä vuonna 2018. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 7-8.)

Varsinaisten esitutkintojen lisäksi viidessä tapauksessa selvitettiin, onko virkamiesten toimien vuoksi syytä epäillä rikosta. Kaikissa tapauksissa todettiin, ettei perusteita rikosepäilylle ollut. Ensimmäinen tapaus koski epäilyä sotilaalle sopimattomasta käyttäytymisestä vapaaajalla. Toinen tapauksista koski epäilyä Rajavartiolaitoksen tarkastusmääräyksen laiminlyön-

nistä. Kolmas tapaus liittyi reserviläisen poissaoloon kertausharjoituksesta kesällä 2018. Tapauksessa ei ollut syytä epäillä rikosta. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 7-8.)

Lisäksi kolmessa eri tapauksessa selvitettiin vahingonlaukauksiin johtaneita tekijöitä. Kaikissa kolmessa tapauksessa vahingonlaukaukset olivat tapahtuneet asehuoneessa luotiloukkuun ennen työvuoron lopettamista. Jatkotoimenpiteet suoritettiin työnjohdollisesti työyksikössä. Vahingonlaukauksien tapaukset ovat huomioitu edelleen annettavassa voimankäytönkoulutuksessa. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 7-8.)

### 5.7 Virkamiesoikeudelliset asiat

Rajavartiomies on sotilas, mutta myös virkamies. Rikoslain (39/1889) 40 luvun 13 §:n mukaan sotilasrangaistussäännösten alaisten virkamiesten virkarikoksia ovat myös ne rikokset, joista säädetään rangaistus rikoslain (39/1889) 45 luvussa. Virkamiehen moitittavaa menettelyä arvioitaessa tarkastellaan näin ensin, että täyttääkö teko rikoksen tunnusmerkistön rikoslain (39/1889) 40 luvun vai 45 luvun osalta (Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellinen osasto, henkilökohtainen tiedonanto 15.11.2018).

Hallintoyksikössä suoritettiin vuonna 2018 neljä (4) tapausta virkamiesoikeudellisessa menettelyssä. Kahdessa eri tapauksessa virkamiehen epäiltiin rikkoneen toistuvasti työterveyshuollon hoitonsopimusta. Ensimmäisessä tapauksessa virkamiesoikeudellisen menettelyn lopputuloksen virkamiehen katsottiin syyllystyneen hoitonsopimuksen rikkomiseen. Toimenpiteenä suoritettiin virkamiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen. Toisessa tapauksessa virkamies irtisanoutui itse ennen kuin tarkempia virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä ehdittiin suorittamaan. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 7-8.)

Kolmannessa tapauksessa oli kysymys eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdystä kantelusta 2018/487, joka käsitteli virkamiehen ruotsin kielen käyttämättä jättämistä rajatarkastuksen yhteydessä. Tapauksessa suoritettiin hallintoyksikössä valtion virkamieslain mukainen kuuleminen. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 7-8.)

Neljännessä tapauksessa oli kysymys virkamiehen kohdistuvista rikosepäilyistä. Käräjäoikeus katsoi ratkaisussaan virkamiehen syyllystyneen epäiltyihin rikoksiin. Virkamiesoikeudellisen menettelyprosessin lopputuloksen virkamies erotettiin määräajaksi. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 7-8.)

### 5.8 Oma-aloitteinen valvontatoiminta

Hallintoyksikön esikunnan rajatarkastustoimiala suoritti oma-aloitteisen valvontatoimenpiteen hallintoyksikön säilöönottopäätöksiin ja kirjauksiin marraskuun lopussa 2018. Tarkastukseen valittiin satunnaisesti viisi (5) säilöönottopäätöstä kirjauksineen keväältä 1.1. - 30.6.2018 sekä syksyltä 1.7. - 28.11.2018. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 9-10.)



Säilöönottopäätöksissä jokaisen tapauksen osalta täytyi säilöön ottamisen edellytyksenä vähintään yksi erityinen edellytys. Näin ollen säilöönottopäätöksien oikeellisuudessa ei ollut huomautettavaa. Osissa säilöönottopäätöksissä oli havaittavissa, että erityisien edellytysten osalta perusteluja kuvaavien vakiolauseita olisi voinut tapaukseen liittyen selventää vielä tarkemmin selostuskentässä, jotta selkeästi voidaan varmistua, ettei ulkomaalaislain (301/2004) 118 - 120§:n mukaiset lievemmat turvaamistoimet tule kysymykseen päätöksessä käsiteltävän tapauksen osalta. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 9-10.)

Kirjauksissa tulee huomioida, että jokainen tapaus on ainutlaatuinen kokonaisuus ja täten välttämättä ei ole edes mahdollista rakentaa yhtenäistä tapausrunkoa käytettäväksi päätöksissä. Yleisien- ja erityisien edellytysten perustelua kuvaavat vakiolauseet ovat samat, mutta niiden tapauskohtainen avaaminen ilmenee selostuskentässä aina jokaisen yksilöllisen tapauksen osalta. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 9-10.)

Lisäksi voidaan todeta, ettei päätöksissä koskaan ole väärin huomioida äidinkielellisiä seikkoja päätöksien kirjaamisen osalta. Vastuu on erityisesti säilöpäätöksiä allekirjoittavilla pidättämiseen oikeutetuille virkamiehille, jotka tutkinnanjohtajina ovat osaltaan vastuussa myös päätöksien laadunvalvonnasta. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 9-10.)

Hallintoyksikön esikunnan rikostorjuntatoimiala suoritti oma-aloitteisen valvontatoimenpiteen hallintoyksikön sulkemattomiin perusilmoituksiin Poliisiasiain tietojärjestelmässä 15. - 16.1.2019. Järjestelmästä ajetusta raportista voitiin todeta, että sulkemattomia perusilmoituksia oli useita kappaletta. Ilmoituksista suurin osa koski sakkoasiaa. Sulkemattomien ilmoitusten määrästä voidaan todeta, että järjestelmän käyttämisessä sekä valvonnassa on ollut puutteita. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 9-10.)

Suurin osa sulkemattomista ilmoituksista mitätöitiin koska kyseessä on ollut virhekirjaus. Osaan ilmoituksista tehtiin päätös (8kpl), koska sakot oli saatu annettua tiedoksi. Neljässä tapauksessa ilmoitus korjattiin avoin -tilaan ja ohjeistettiin ilmoituksen kirjannutta yksikköä jatkotoimenpiteistä. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019, 9-10.)

## 5.9 Havainnot

Kyseisessä hallintoyksikössä hallintokanteluista käsiteltiin 18 kappaletta vuonna 2018. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että suurin osa kanteluista tehdään rajatarkastuksien yhteydessä. Vastaavasti hyvin pieni osa kanteluista tehdään jollain muulla hallintoyksikön osatehtävälueella kuten rajavalvonnan tai muun valvonnan suorittamisen seurauksena. Rajatarkastuksista tehdyille hallintokanteluille on yhteistä se, että kanteluissa esitetään väitteitä virkamiesten epäasiallisesta käyttäytymisestä asiakasta kohtaan. Tässä yhteydessä täytyy huomauttaa, että suurin osa väitteistä voidaan suoritettujen selvityksien perusteella todeta perusteettomiksi. Rajatarkastuksista tehdyistä hallintokanteluista voidaan päätellä, että asiakkaat tekevät kantelun sillä perusteella, että he kokevat heidän liikkumisen vapauden rajoitetun virkamiesten toimesta perusteettomasti. Rajavartiolain (578/2005) 28 §:n mukaan rajavartiomiehellä on

toimivalta Schengenin rajasäännöstössä tarkoitetun rajavalvonnan suorittamiseksi oikeus ilman rikosepäilyä muun muassa suorittaa rajatarkastus ja estää rajatarkastuksesta poistuminen, kunnes tarkastus on suoritettu. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019.)

Hallintoyksikön 18 tapauksesta vain kolmessa (3) tapauksessa voitiin virkamiehen toiminnassa todeta olevan kehitettävää. Hallintokanteluasioista tehtävien johtopäätöksen perusteella voidaan todeta, että valtaosa kanteluista tehdään rajatarkastuksien tai näiden jatkotoimenpiteiden yhteydessä. Hallintokanteluasioissa yhdistävinä tekijöinä voidaan katsoa olevan asiakkaan kokemus epäasiallisesta virkamiehen käyttäytymisestä häntä kohtaan. Yleensä tämän kokemuksen voidaan katsoa syntyvän asiakkaan näkökulmasta virkamiehen menettelystä tai toimenpiteistä, jotka jollain tapaa rajoittavat asiakkaan liikkumisoikeutta esimerkiksi rajatarkastuksen yhteydessä. Siitäkin huolimatta, että hallintokantelumenettelyn jälkeen todetaan virkamiehellä olleen toimivalta ja perusteet tehdyille toimenpiteille sekä toiminnan olleen asianmukaista, tulisi myös asiakaspalvelun periaatteisiin kiinnittää korostetusti huomioita. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että valtaosa hallintokanteluista olisi vältettävissä asiakkaan ystävällisellä, mutta asiallisella kohtaamisella sekä toimenpiteiden perustelemisella niin, että myös asiakas nämä ymmärtää. Näitä asioita tullaan korostamaan entistä enemmän virkamiehille annettavassa koulutuksessa jatkossa. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019.)

Hallintokanteluiden osalta on kuitenkin todettava, että ihmiset harvoin kantelevat asioista huvikseen, vaikka tätä toki esiintyy. Hallintokanteluista tehtävistä johtopäätöksistä voidaan todeta, että ihmiset odottavat rajatarkastajien olevan asiakaspalvelutehtävissä, jolloin toiminnalle voidaan asettaa tietyt odotukset. Näin ollen voidaan todeta, että asiakaspalvelukokemukseen sekä asiakaspalveluun itsessään tulisi panostaa hallintoyksikön sisäisessä koulutuksessa sekä rajavartioiden peruskoulutuksessa Raja- ja merivartiokoululla enemmän. Aina ei välttämättä tulla ajatelleeksi, että rajatarkastaja sekä rajatarkastus itsessään ovat yleensä ensimmäinen kokemus Suomeen saapuvalle ulkomaalaiselle. Mielikuvaa Suomesta ja yhteiskunnasta aletaan rakentaa jo näin valtakunnan rajalta. Negatiivisilla asiakokemuksilla on vaikutusta Rajavartiolaitoksen julkisuuskuvaan ja maineeseen turvallisuustoimijana, jolloin vähemmän määrärahoja voidaan joutua kohdentamaan näiden osa-alueiden parantamiseksi. Kokonaisuutena arvioiden hallintokanteluiden määrän voidaan hallintoyksikössä todeta olevan kuitenkin normaalilla tasolla. Määrä on hyvä suhteuttaa hallintoyksikön tehtävämääriin ja suoritettujen rajatarkastuksien lukumäärään koko vuoden aikana. Hallintokantelut ovat lisäksi hoidettu hallintoyksikössä voimassa olevan ohjeistuksen sekä hallintolain mukaisesti. Hallintokanteluihin on vastattu pääasiassa kolmen kuukauden sisällä kanteluiden saapumisesta tai tätä nopeammin. Muutamassa tapauksessa kanteluiden käsittely oli ottanut lähes puoli vuotta johtuen virkamiesten virkavapauksista tai lisätietojen hankkimisesta asiakkaalta. Kokonaisuutena arvioiden hallintokantelut ovat käsitelty hallintoyksikössä voimassaolevan lainsäädännön ja annettun ohjeistuksen mukaisesti. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019.)

Hallintoyksikössä käsiteltiin kuusi (6) hallintovalitusta vuonna 2018. Näistä hallintovalituksista yksi oli hallinto-oikeuden mukaan hoidettu puutteelliseksi. Kaikki hallintovalitukset oli tehty

rajatarkastuksista. Rajatarkastuksista tehdyissä hallintovalituksissa kannellaan usein käännytämiseen, maahantulokieltoon tai viisumin kumoamiseen tai peruuttamiseen liittyvistä hallintopäätöksistä. Hallinto-oikeuden ratkaisu korosti eräaseen hallintoyksikön päätökseen viittaen, että hallintopäätöksien tekemisessä on huomioitava, että päätös on yksilöity ja perusteltu riittävällä tarkkuudella. Edelleen päätökseen johtaneiden seikkojen ja olosuhteiden kuvaamiseen on kiinnittävä erityistä huomiota. Näiden seikkojen huomioiminen vaikuttaa edelleen kokonaisarviointiin, jonka on myös ilmentävä seikkaperäisesti päätöksessä. Hallinto-oikeuden ratkaisu korosti edelleen, että kaikki viittaukset sovellettaviin lainkohtiin on myös tehtävä asianmukaisesti. Kokonaisuutena arvioiden hallintopäätöksien tekeminen on aina pysyttävä perustelemaan riittävällä tarkkuudella ja laissa säädetyllä tavalla, jolloin näiden voidaan olettaa ainakin teoriassa pitävän myös hallinto-oikeudessa vaikka päätös olisi muuten tehty asianmukaisesti. Hallinto-oikeuden ratkaisua voidaan pitää siinä mielessä onnistuneena, että siinä tuodaan ilmi seikkaperäisesti ne asiat, jotka hyvässä hallintopäätöksessä on oltava. Tämä hallinto-oikeuden ratkaisu on huomioitu hallintoyksikön rajatarkastuksia suorittavien yksiköiden toiminnassa. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019.)

Vuonna 2018 hallintoyksikössä käsiteltiin 11 vahingonkorvausvaatimusta. Vahingonkorvausvaatimuksista neljään (4) liittyi myös hallintokanteluasia. Vahingonkorvausvaatimuksista kahdeksan (8) liittyi rajatarkastuksiin, kaksi (2) Rajavartiolaitoksen muulla tehtävällä aiheuttamaan vahinkoon. Kolmessa tapauksessa katsottiin, ettei korvauksien maksamiselle ollut perusteita. Vahingonkorvauksista tehtävistä johtopäätöksistä voidaan todeta, että valtaosa korvausvaatimuksesta aiheutuu rajatarkastuksen yhteydessä tai ainakin siihen välillisesti liittyvästä tapahtumasta. Viidessä tapauksessa voitiin todeta, että Rajavartiolaitos oli vahingonkorvausvelvollinen. Rajatarkastuksesta tehtävät vahingonkorvaukset liittyvät usein matkan keskeytymisestä ja myöhästymisestä aiheutuviin menetyksiin. Valtaosassa tapauksista voitiin kuitenkin todeta, että matkustajat olivat jo aiemmin myötävaikuttaneet vahingon syntymiseen siten, että jo pelkästään tästä syystä Rajavartiolaitos oli vahingonkorvauksista vapaa. Yhdessä tapauksessa oli selvästi viitteitä vahingonkorvauksen kalastelusta väritetyllä vaatimuksella, joka voitiin hallintoyksikön tutkimuksissa myös osoittaa. Vahingonkorvauksia maksettiin vuonna 2018 5123,63 euroa, jonka voidaan todeta olevan linjassa aikaisempien vuosien korvauksien kanssa. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019.)

Oma-aloitteisen toimialakohtaisen valvontatoiminnan organisoiminen, dokumentointi ja raportointi voidaan todeta olevan hallintoyksikön yksi keskeisimmistä kehittämiskohteista ja kokonaiskoordinaation piiriin saatettavista asioista. Oma-aloitteinen valvontatoiminta palvelee ennen kaikkea hallintoyksikön oman toiminnan kehittämistä, mutta myös sisäistä laillisuusvalvontaa, joka niin kuin todettua lisää viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä ja uskottavuutta. Edelleen sisäisessä laillisuusvalvonnassa tulee hallintoyksikössä korostaa suunnitelmallisuutta, dokumentointia, raportointia ja toimeenpanoa. Raportin laatimisen lopputuotteena laadittiin sisäisen laillisuusvalvonnan suunnitelma seuraavalle neljälle vuodelle, josta toiminnan etenemistä voidaan valvoa. Suunnitelmaa voidaan päivittää vuosittain tehtyjen havainto-

jen perusteella. Laaditun hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvontaraportin kenties tärkein johtopäätös tai tulos on se, että sisäistä laillisuusvalvontaa on johdettava suunnitelmallisesti hallintoyksikössä. Edelleen havainnoista on pyrittävä tekemään johtopäätöksiä. Tämä mahdollistaa toiminnan kehittämisen saatujen havaintojen perusteella sekä korostaa edelleen viranomaistoiminnan uskottavuutta. Hallintoyksikön operatiivisen laillisuusvalvonnan käsky on allekirjoitettu Rajavartiolaitoksen asiainhallintajärjestelmässä 2019. (Hallintoyksikön raportti RVL19758 2019; Tarkastuskäsky RVL19744 2019.)

## 6 Johtopäätökset

Tässä opinnäytetyössä on käsitelty Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan johtamista. Teoreettisen viitekehyksen hahmottamisessa lähdeaineistona on käytetty Suomen kansallista lainsäädäntöä sekä ministeriön ja viranomaisen antamaa omaa sisäistä ohjeistusta. Opinnäytetyön empiirisessä osuudessa on käsitelty havaintoja Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Opinnäytetyön empiirinen osuus perustui laadittuun hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan raporttiin, joka on palautettu Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudelliselle osastolle päivämäärällä 30.1.2019 (Hallintoyksikön raportti 2019). Opinnäytetyön puitteissa käsiteltyä aineistoa on osittain jouduttu jättämään kokonaan pois, jottei hallintoyksikön operaatioturvallisuus vaarantuisi. Tämän voidaan katsoa olleen myös positiivinen haaste, jolloin opinnäytetyön raportointiosuuteen on pitänyt kiinnittää erityistä huomiota.

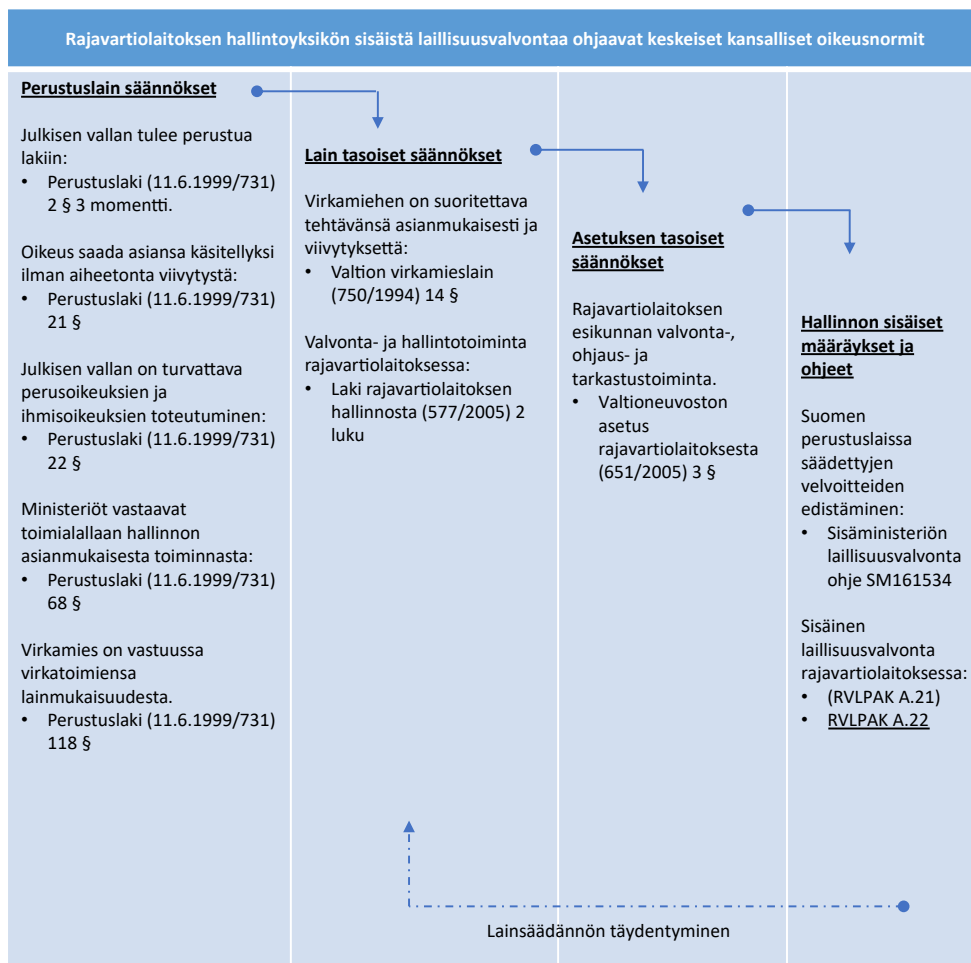
Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, miten Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäistä laillisuusvalvontaa on johdettava, jotta hallintoyksikön toiminnan kehittäminen on mahdollista. Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjat määrittävät yksiselitteisesti sen, mihin asioihin sisäisessä laillisuusvalvonnassa on hallintoyksikön otettava kantaa (Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa 2018). Pysyväisasiakirjat määrittävät, mitä tulee tehdä, mutta hallintoyksikön päätettäväksi jää se, miten tehdään. Raportoivat asiakokonaisuudet ovat usein toimialat ylittäviä, läpäiseviä tai niiden rajapinnoissa olevia asiakokonaisuuksia, jolloin näiden valvontaan voi jäädä puutteita. Kirjoittajan näkemyksen mukaan hallintoyksikön sisäistä laillisuusvalvontaa on johdettava siten, että hallintoyksikön toimialakohtaiset valvottavat asiakokonaisuudet puretaan selkeästi osiin, määritetään valvontakohteet toimialoittain ja vastuuteen toimialajohtajien vastuulle. Toimialajohtajan tehtävänä on suorittaa toimialakohtaista sisäistä laillisuusvalvontaa ja suorittaa raportointia annettujen käskyjen ja ohjeiden mukaisesti. Laillisuusvalvonnan kokonaiskoordinointi on sillä henkilöllä, jolle se on hallintoyksikön työjärjestyksessä käsketty. Tämä henkilö vastaa kokonaiskoordinoinnista, dokumentoinnista sekä hallintoyksikön raportoinnista ja pitää hallintoyksikön komentajan tietoisena valvonnan tilanteessa.

Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjojen ohjeistusta voidaan pitää varsin onnistuneena, koska se jättää hallintoyksikön itsensä päätettäväksi miten sisäinen laillisuusvalvonta tulee suorittaa. Pysyväisasiakirjoissa voidaan kuitenkin todeta olevan yksi puute, johon ei oteta

kantaa tai sitä ei ole erikseen käsketty. Tämä puute on vaatimus hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan johtopäätöksistä ja toimenpiteistä toiminnan kehittämiseksi. Ilman johtopäätöksien tekemistä sisäisestä laillisuusvalvonnasta tulee helposti kehä, jota hallintoyksikkö kiertää raportoiden vuodesta toiseen samansuuntaisia havaintoja ilman, että asioiden kehittämiseksi tai havaittujen puutteiden korjaamiseksi olisi tehty aktiivisia toimenpiteitä. Sisäisen laillisuusvalvonnan raportissa tulee ehdottomasti ottaa kantaa, siihen kuinka valvonnassa havaittuja epäkohtia lähdetään korjaamaan (Ks. myös Fagerholm 2014.) Tämä liittyy olennaisesti hallintoyksikön jatkuvuuden sekä Rajavartiolaitoksen riskienhallintaan. Nykyisessä ohjeistuksessa kiinnitetään lisäksi jopa liikaa huomioita määrien ja lukujen raportointiin, kun painopisteen tulisi olla syy-yhteyksien ja toiminnan analysoimisessa, jotta toiminnan kehittäminen on tosiasiasa mahdollista. Kyse voidaan todeta olevan organisaation oikeudellisin kriteerein tapahtuvasta laadunvalvonnasta (Jonka 2004).

#### 6.1 Hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan johtamista ohjaavat keskeiset kansalliset oikeusnormit

Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäistä laillisuusvalvontaa ohjaavat sekä järjestävät Suomen kansallisessa lainsäädännössä seuraavassa kuvassa esitetyt oikeusnormit;

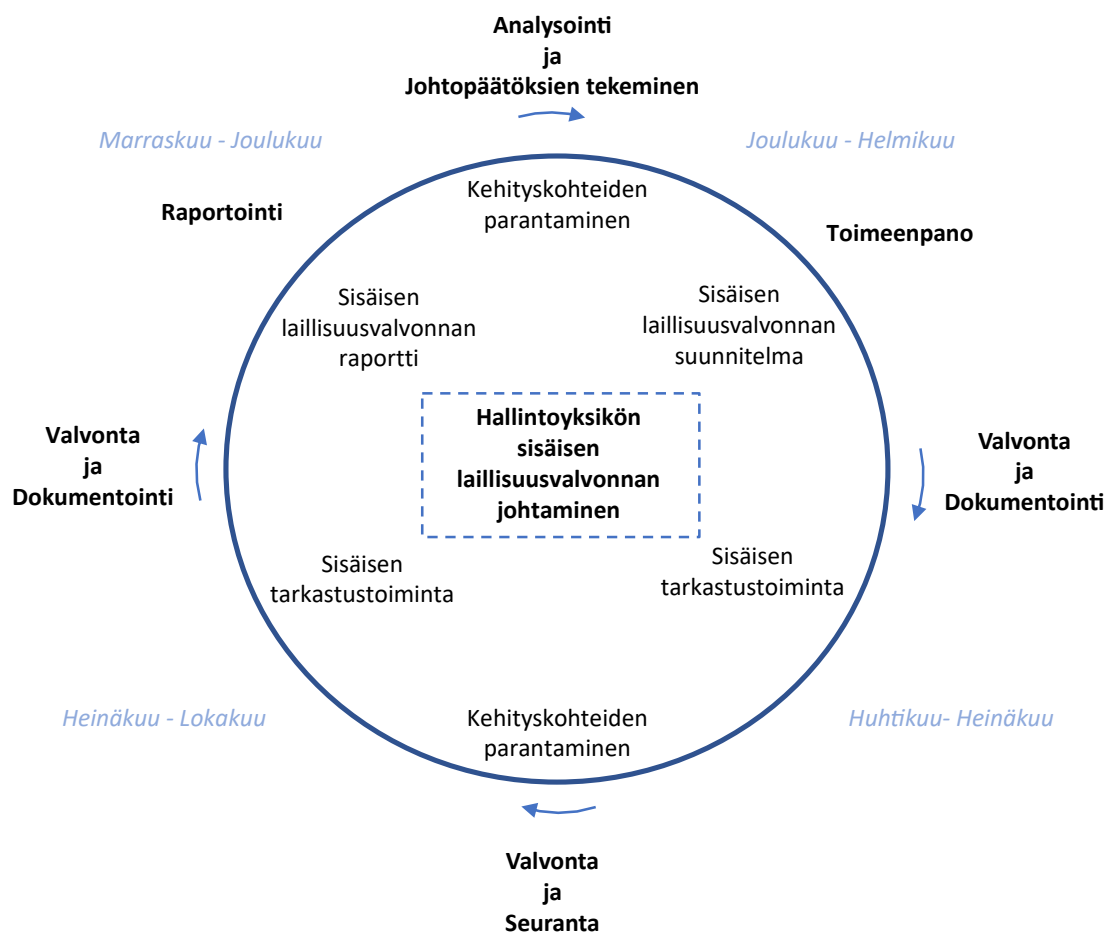


Kuva 2. Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäistä laillisuusvalvontaa ohjaavat keskeiset kansalliset oikeusnormit.

Kuvassa kaksi esitettyjen normien ja ohjeiden sisältöä sekä merkitystä olen avannut tarkemmin luvussa neljä. Sisäasiainhallinnon omissa määräyksissä ja ohjeissa korostetaan, että kaiken toiminnan sekä toimenpiteiden on perustuttava lakiin (ks. myös Sisäministeriön raportti 2013; Sisäministeriön laillisuusvalvontaohje 2016). Edelleen hallinnonalan ohjeet ja määräykset rakentuvat voimassa oleviin asetuksiin sekä lainsäädäntöön. Ohjeet ja määräykset sekä asetukset ja lainsäädäntö voivat olla olemassa, jos ne eivät ole ristiriidassa ylempiasteisen normin kanssa (Husa ja Pohjolainen 2008, 13). Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäinen laillisuusvalvonnan johtaminen ei ole näin yksinomaan Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjoissa käskettyä tarkastus- ja valvontatoimintaa, vaan tätä voidaan pitää lainsäätäjän näkökulmasta sisäisen laillisuusvalvonnan alimpana portaana, jolla viranomaisen toimeenpanee voimassaolevan lainsäädännön tahdon.

## 6.2 Sisäisen laillisuusvalvonnan johtaminen Rajavartiolaitoksen hallintoyksikössä

Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan johtamista voidaan havainnollistaa seuraavassa esitetyllä kuvalla:



Kuva 3. Sisäisen laillisuusvalvonnan johtaminen hallintoyksikössä.

Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjojen asettamia vaatimuksia hallintoyksikölle olen avannut tarkemmin luvussa neljä. Hallintoyksikön on raportoitava sisäistä laillisuusvalvontaa koskevat toimenpiteensä Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjan mukaisesti (Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa 2018). Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston julkaiseman koko Rajavartiolaitosta koskevan laillisuusvalvontaraportin (Rajavartiolaitoksen esikunnan raportti 2019) mukaan hallintoyksiköissä laillisuusvalvontaa on toteutettu vuonna 2018 annettujen ohjeiden ja määräyksien mukaisesti. Raportista voidaan kuitenkin todeta, että sisäiseen laillisuusvalvontaan käytettävien resurssien määrä vaihtelee aina hallintoyksikkökohtaisesti. Painopistesuunnassa olevien hallintoyksiköiden sisäiseen laillisuusvalvontaan joudutaan luonnollisesti kohdistamaan enemmän resursseja, koska myös tapahtumia ja toimenpiteitä on enemmän. (Rajavartiolaitoksen esikunnan raportti 2019.)

Johtamisen tarkastelukulmaksi voidaan ottaa, kuinka oikeussäännöt rajaavat, valtuuttavat, oikeuttavat ja velvoittavat johtamistoimintaa (Takamaa 2006, 173-175). Hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan johtaminen tapahtuu näin opinnäytetyön kuvassa kaksi havainnollistun normihierarkian määrittämässä kokonaisrakenteessa, jonka sisällä varsinainen johtaminen tapahtuu (ks. myös Takamaa 2006, 173-175). Kuva kolme jäsentää havainnollistamaan sitä, miten tarkasteluun otetun hallintoyksikön sisäistä laillisuusvalvontaa on johdettava, jotta se

palvelisi mahdollisimman hyvin sisäisen määräyksien toteutumista, mutta myös hallintoyksikökohtaisten toimintojen kehittämistä.

Tarkasteluun otetun hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan johtamisessa avainasemassa ovat suunnitelmallisuus, valvontatoiminnan dokumentointi sekä edellisen vuoden havaintojen toimeenpano. Lisäksi on tärkeää, että sisäisen laillisuusvalvonnan toimeenpanosta vastaava toimialajohtaja ottaa omistajuuden toiminnan organisoimisesta sekä vaatimuksien asettamisesta. Hallintoyksikön komentaja hyväksyy, käskää tarkennukset tai hylkää toimialajohtajan esittelemän suunnitelman. Sisäisen laillisuusvalvonnan johtamisen on lisäksi oltava aktiivista läpi vuoden. Hyvin usein laillisuusvalvontaa keskittyy kuluvan vuoden viimeiselle neljännekselle, jolloin toimenpiteet raportoidaan pysyväisasiakirjojen mukaisesti Rajavartiolaitoksen esikunnalle. Vuoden viimeiselle neljännekselle painottuva raportointi voi johtaa siihen, että varsinaista toiminnan analysointia ja johtopäätöksiä tehdään tuskin lainkaan hallintoyksikön toiminnan kehittämiseksi seuraavalle kalenterivuodelle.

Kuvaa kolme mukaillen hallintoyksikön kuluvan vuoden sisäisen laillisuusvalvonnan johtamisen toimeenpano on aloitettava viimeistään tammikuussa edellisen vuoden havaintoihin pohjautuen. Hallintoyksikön muuhun johtamistoimintaan liittyen tulee myös sisäistä laillisuusvalvontaa koskevat vaatimukset käskää työyksiköille erillisellä suunnitelmalla. Tulevan vuoden suunnitelman tulisi olla käskettynä työyksiköille viimeistään helmikuun loppuun mennessä. Ensimmäisellä puolivuositaiskautella hallintoyksikön johto ja toimialajohtajat suorittavat tarkastustoimintaa työyksiköissä laaditun suunnitelman mukaisesti. Työyksiköille voidaan lisäksi käskää omia erillisiä raportoitavia tarkastuskohteita, joiden on todettu vaativan kehittämistoimenpiteitä edellisen vuoden analysoinnin perusteella. Suoritetuista tarkastustoimenpiteistä on laadittava asianmukaiset raportit, jotta tarkastuksen havainnot ja toimenpiteet voidaan edelleen todentaa. Toisella puolivuositaiskautella hallintoyksikön johto ja toimialajohtajat suorittavat toisen tarkastuskierroksen työyksiköissä, jotka dokumentoidaan edelleen asianmukaisesti. Loppuvuodesta viimeistään joulukuussa hallintoyksikön on otettava valmiste luun Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjoissa määrätty hallintoyksikön laillisuusvalvontaraportti. Nykyisen ohjeistuksen mukaisesti raportoinnissa edellytetään luvussa viisi käsiteltyjä asiakokonaisuuksia, jotka ovat pääasiassa tilastollista aineistoa. Tästä tilastollisesta materiaalista olisi hallintoyksikön pyrittävä tekemään toimintaa kehittäviä johtopäätöksiä. Johtopäätöksien tekemistä seuraavalle vuodelle voidaan pitää yhtenä tärkeimpänä asiakokonaisuutena, joilla mahdollistetaan toiminnan kehittyminen. Edelleen johtopäätöksistä voi olla nähtävissä asiakokonaisuuksia, jotka voivat vaikuttaa kaikkein Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköiden toimintaan. Nämä asiakokonaisuudet voivat liittyä esimerkiksi koulutuksellisiin asioihin, joilla voidaan vaikuttaa muun muassa käsiteltävien hallintokanteluiden lukumäärään. Esimerkkinä voidaan edelleen nostaa kansalaispalautteiden aiheet ja lukumäärät, joihin pystyttäisiin vaikuttamaan suunnitelmallisella valtakunnallisella sosiaalisen median kampanjalla.



### 6.3 Sisäisen laillisuusvalvonnan toimialakohtainen valvontasuunnitelma

Opinnäytetyön liitteessä kolme on esitetty sisäisen laillisuusvalvonnan toimialakohtainen valvontasuunnitelma hallintoyksikön käyttöön. Suunnitelma on laadittu hallintoyksikössä seuraavalle neljälle vuodelle, joka noudattaa myös Rajavartiolaitoksen toiminnan- ja talouden suunnittelun suunnitteluprosessia. Suunnitelmaa voidaan täydentää vuosittain saatujen kokemusten ja havaintojen perusteella. Suunnitelmaan tukeutuen sisäisen laillisuusvalvonnan johtaminen on hallintoyksikössä suunnitelmallista ja järjestelmällistä vaikka tehtävänhoitajat vaihtuisivat. Edelleen sisäisessä laillisuusvalvonnassa pystytään huomioimaan tehokkaammin toiminnan dokumentointi, raportointi sekä toimeenpantavat kehityshankkeet. Sisäisen laillisuusvalvonnan kohteita on suunnitelmassa vastuutettu hallintoyksikön toimialojen vastuulle, jotka vastaavat osaltaan tarkastuksien suunnittelusta ja toimeenpanosta. Kokonaiskoordinaatio kuuluu hallintoyksikössä yhdelle toimialajohtajalle. Kaikkia sisäisen laillisuusvalvonnan kohteita ei tarkasteta vuosittain vaan tarkastuksissa pyritään noudattamaan laadittua suunnitelmaa.

Keskeinen osa sisäisen laillisuusvalvonnan johtamista ovat hallintoyksikön kaikilla organisaatiotasoilla tehtävät valvontatoimet. Valvontatoimien tulee olla osa normaalia päivittäistöimintää. Vastuu valvontatoimien toteutumisesta on erityisesti yksiköiden päälliköillä ja esimiestehtävissä toimivilla virkamiehillä (Ks. myös Rajavartiolaitoksen sisäinen laillisuusvalvonta 2018.) Hallintoyksikössä toimialat huomioivat mahdollisuuden yhdistää samaan tarkastukseen useamman toimialan tarkastuksen. Suoritettavista tarkastuksista laaditaan erillinen hallintoyksikön käsky. Tehdyistä tarkastuksista laaditaan tarkastuksen jälkeen muistio, jossa esitetään vähintään tarkastetut kohteet, tehdyt havainnot ja tarkastuksesta aiheutuvat toimenpiteet. Kaikki tarkastustoiminnasta laadittu materiaali tallennetaan asiainhallintajärjestelmään sille erikseen määrätyle diaarille.

### 6.4 Arvio opinnäytetyön luotettavuudesta sekä jatkotutkimuskohteista

Opinnäytetyön tekemisessä tulisi luonnollisesti pyrkiä välttämään merkittävien virheiden tekemistä. Tästä syystä opinnäytetyössä tulee arvioida myös tehdyn opinnäytteen luotettavuutta. Edelleen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa voidaan käyttää hyväksi useita erilaisia tapoja. (Hirsjärvi ym. 2005, 216-218.) Tässä opinnäytetyössä on käsitelty turvallisuusjohtamiseen liittyviä sisäisiä laillisuusvalvonnan kysymyksiä oikeudellista lähestymistapaa hyödyntäen. Tutkimusmenetelmänä on käytetty oikeusdogmatiikkaa lähdemateriaalin muodostuessa lähes täysin erilaisista oikeuslähteistä sekä oikeuskirjallisuudesta. Tutkimusmenetelmää sekä käytettyä lähdemateriaalia voidaan arvioida myös tieteenfilosofisten suuntauksien kautta, kuten ontologian, epistemologian ja teleologian näkökulmista (Hirsjärvi ym. 2005, 120-122).

Hirsjärvi ym. (2005) ontologinen tarkastelunäkökulma tai ontologia itsessään on tieteenfilosofian suuntaus, joka esittää kysymyksiä todellisuuden luonteesta. Ontologia pyrkii etsimään vastauksia kysymyksillä; Mikä on tutkittavan ilmiön luonne? Mikä on todellista? Mitä voidaan pitää todisteina? Ontologiassa eli opissa olevaisesta pohditaan sitä, mitä todellisuus on (Hirsjärvi ym. 2005, 120-122; Jyväskylän yliopisto, tieteenfilosofiset suuntaukset; Ks. myös Raassi-

na 2017, 3-6.) Ontologisista perusteista on johdettavissa tutkimustyön tasolla käsitys tutkittavasta ilmiöstä. Millaisia ilmaisun keinoja kohteen esille saattamisessa käytetään? Miten kohde käsitteellistetään? Millaisia ovat ne prosessit, joilla tuote aikaan saadaan? Ontologisten perusteiden määrittely johtaa tutkimuksen teoria- ja käsitevalintoihin. (Opintojakson A9358 materiaali 2017, Anttila 2006 mukaan.)

Puusan ja Juutin (2011) mukaan kysymys on siitä, miten opinnäytetyön tekijä näkee tutkimuksensa kohteen. Näkemystä tutkittavasta ilmiöstä voidaan pitää aina subjektiivisena. Opinnäytetyön tekijästä riippuen ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä voi vaihdella, ja vaikuttaa näin oleellisesti käytettäviin menetelmiin. Ilman käsitystä opinnäytetyön ilmiön perusrakenteesta, opinnäytetyön tekijällä ei ole mahdollista valita sopivia menetelmällisiä ratkaisuja opinnäytetyön toteuttamiseksi. (Puusa & Juuti 2011, 14.) Hirvosen (2011) mukaan humanistisissa tieteissä ja laadullisia menetelmiä käyttävissä yhteiskuntatieteissä tutkimusmenetelmät ovat epäselvemmin hahmotettavia kuin syy-seuraussuhteita selittävässä luonnontieteissä tai määrällisiä menetelmiä käyttävissä yhteiskuntatieteissä. Lisäksi edellä mainituissa tarkoin määritellyt objektiiviset tutkimusmenetelmät antavat pohjan tieteellisesti luotettavalle ja vakuuttavalle havainnoinnille, raakatiedon keräämiselle, selitysjärjestelmien koettelemiselle ja tiedon tuottamiselle. Oikeustieteelle taas on ominaista tutkimusmenetelmien avoimuus. (Hirvonen 2011, 6-7).

Hirvonen toteaa ”oikeustieteissä ei ole yleispätevää todettua ja standardisoitua tutkimusmenetelmäsäännöstöä, johon oikeus tutkimuskohteena sovitettaisiin ja jota seuraamalla tästä kohteesta voitaisiin tuottaa luotettavaa tieteellistä tietoa” (Hirvonen 2011, 6-7). Hirvosen (2011) mukaan oikeuskirjallisuus huomauttaa, että oikeudellinen ajattelu ei ole mekaaninen, yksikäsitteisiä sääntöjä noudattava prosessi. Oikeustieteelliselle tutkimukselle onkin ominaista joustava eri tutkimusmenetelmien käyttö, jossa tutkimusmenetelmiä ei ole lopullisesti lyöty lukkoon tutkimusta aloitettaessa. Tutkimuksen aikana uudet näkökulmat oikeuteen ja oikeudellisen ilmiöiden havainnointi vaikuttavat käytettäviin tutkimusmenetelmiin. (Hirvonen 2011, 6-7.)

Ontologisten perusteiden määrittämisen lopputuloksena opinnäytetyössä tutkimusmenetelmänä on käytetty oikeusdogmatiikkaa. Kirjoittaja on katsonut, että tutkimusmenetelmä on soveltunut opinnäytetyön kehityksessä käsiteltyjen asiakokonaisuuksien kuten oikeusnormien sisällön selvittämiseen eli tulkitsemiseen sekä systematisointiin. Tätä prosessia on kuvattu erityisesti luvussa kolme. Systematisointi helpottaa oikeusjärjestyksen sisältöön tutustujaa löytämään aihetta käsittelevät säännökset kuten alaluvussa 6.1 on kuvattu. Ontologisesta näkökulmasta tarkasteltuna opinnäytetyön voidaan katsoa kuuluvan turvallisuusjohtamisen oppiaineen alaan, jossa on hyödynnetty oikeudellista lähestymistapaa käyttäen oikeusdogmaattista tutkimusmenetelmää. Opinnäytetyössä käsitteellistämässä on pyritty noudattamaan oikeudellista tutkimusotetta. Opinnäytetyön puitteissa tutkittavasta ilmiöstä on pyritty saamaan käsitys oikeusteoreettisen materiaalin sekä käytännön empiirisen materiaalin kautta.

Opinnäytetyötä voidaan Hirsjärven ym. (2005) mukaan tarkastella myös epistemologian näkökulmasta. Epistemologia itsessään on tieteenfilosofian suuntaus, joka käsittelee tietämisen alkuperää ja luonnetta sekä tiedon muodostamista. Epistemologiassa eli tietoteoriassa pohditaan sitä, mitä ja miten ihminen voi tietää asioista ja millainen tieto on oikeaa tietoa (Hirsjärvi ym. 2005, 120-122.) Oikeusdogmatiikassa, jossa tulkinnan ja tietämisen kohteena ovat oikeudelliset tekstit, tietämisen voidaan katsoa tapahtuvan hermeneuttisen kehän avulla. Hermeneuttisen kehän voidaan katsoa toimia siten, että tekstin osat ymmärretään kokonaisuuden avulla ja kokonaisuus toisaalta osien avulla. (Husa 1995, 235-237.) Kirjoittaja on omannut ennakkokäsityksen opinnäytetyössä käsiteltävästä ilmiöstä, mutta opinnäytetyön tekemisen seurauksena tietämys on syventymyt hermeneuttista kehää mukailleen. Kirjoittaja katsoo, että on syventänyt käsitystään käsiteltävän ilmiön kokonaisuudesta nimenomaisesti osien avulla, jossa osien roolia ovat toimittaneet sisäisestä laillisuusvalvonnasta säätävät oikeusnormit. Toisaalta hallintoyksikön sisäisenlaillisuusvalvonnan johtaminen voidaan käsittää myös osien avulla, jossa osat muodostuvat toimialakohtaisista sisäisistä valvontakohteista muodostaen hallintoyksikön laillisuusvalvonnan kokonaisuuden. (Ks. myös Husa 1995.)

Opinnäytetyössä on käsitelty sisäisen laillisuusvalvonnan johtamista Rajavartiolaitoksen hallintoyksikössä. Ilmiöstä on pyritty saamaan käsitys aiemmin kuvatus mukaisesti. Opinnäytetyöstä voidaan nostaa esiin kaksi kantavaa teemaa, joiden varaan opinnäytetyö rakentuu. Ilmiönä käsitellään sisäisen laillisuusvalvonnan johtamista. Ilmiöstä pyritään saamaan käsitys oikeusteoreettisen lähdemateriaalin sekä empiirisen aineiston kautta. Kantavien teemojen voidaan katsoa rakentuvan sisäisen laillisuusvalvonnan ja johtamisen käsitteiden ympärille.

Opinnäytetyön tekohetkellä käytetty oikeuslähdemateriaali on ollut voimassa olevan oikeuden mukaista. Voimassa olevan oikeuden tulkinnassa apuna on hyödynnetty pääasiassa lainvalmisteluaineistoa sekä teoreettisessa osuudessa oikeusoppineiden näkemyksiä. Opinnäytetyössä käytetty lähdemateriaalia on ollut näin vähintään laadukasta. Opinnäytetyön luonne huomioiden oikeuslähdemateriaalin hyödyntäminen monipuolisemmin etenkin luvussa kaksi ja kolme olisi ollut toivottavampaa. Edelleen lainoppineiden tiedonantojen hyödyntäminen lisäisi opinnäytteen uskottavuutta sekä luotettavuutta.

Oikeusdogmatiikkaa hyödyntävässä tutkimuksessa on kuitenkin kyse viime kädessä siitä, minkä merkityksen tulkitsija antaa oikeusnormille (Niiniluoto 1983, 172-173; Husa 1995, 229-230). Opinnäytetyön tulkintakannanotot ovat siis subjektiivisia eikä niitä tule pitää oikeudellisesti velvoittavina tai oikeina. Tutkimusmenetelmä antaa tähän mahdollisuuden. Joku toinen olisi kenties päätenyt vastaavan aineiston pohjalta erilaisiin tulkintakannanottoihin (Hirvonen 2012, 132, 137-138). Tämän opinnäytetyön puitteissa kirjoittaja ei ole pystynyt käyttämään tutkimusmenetelmää niin laajasti tai monipuolisesti kuin olisi halunnut. Yksi syy tähän on ollut opinnäytetyön luonne ja käsiteltävät aihekokonaisuudet sekä opinnäytetyön aikataulu. Jälkikäteen tarkasteltuna opinnäytetyön aiheeksi olisi pystynyt valitsemaan ainoastaan yhden käsiteltävän aihekokonaisuuden kuten esimerkiksi hallintokantelut. Tuolloin käytettyä tutkimusmenetelmää olisi pystynyt soveltamaan monipuolisemmin sekä käyttämään juuri tähän

aihepiiriin liittyvää oikeuslähdemateriaalia syvällisemmin. Nykyisellä asetelmalla opinnäytetyössä käsiteltävät aihekokonaisuudet jäävät varsin pintapuolisiksi.

Opinnäytetyötä voidaan lisäksi Hirsjärven ym. (2005) mukaan tarkastella teleologisesta näkökulmasta. Teleologia itsessään on tieteenfilosofian suuntaus, joka esittää kysymyksiä tutkimuksen tarpeellisuudesta. Teleologia pyrkii etsimään vastauksia kysymyksillä: Mitä varten tutkimus tehdään? Miten tutkimus lisää tietoa tutkittavalla alueella? Teleologialla tarkoitetaan kuvaus- ja selitystapaa, jossa jonkin tapahtuman tai prosessin olemassaoloa ja luonnetta selitetään viittaamalla sen tulokseen ja päämäärään. (Hirsjärvi ym. 2005, 120-122.)

Opinnäytetyön aihe muodostui lopulta työelämästä lähteneen tarpeen perusteella. Opinnäytetyön tarkoituksena on ollut lisätä tietoa siitä, miten Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäinen laillisuusvalvontaa on johdettava. Opinnäytetyön tarpeellisuudesta voidaan olla montaa mieltä, mutta opinnäytetyön lopputuotteena syntynyt malli sisäisen laillisuusvalvonnan johtamisesta toimialakohtaisesti on selkeyttänyt hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan johtamista, suunnitelmallisuutta, dokumentointia ja kokonaiskoordinointia. Opinnäytetyön lopputuotteesta voidaan todeta olevan hallintoyksikölle konkreettista hyötyä.

Opinnäytetyön pohjalta mahdolliset jatkotutkimuskohteet voisivat liittyä muun muassa sosiaalisen median tehokkaampaan hyödyntämiseen Rajavartiolaitoksen viestintä- ja valistuskanavana. Kansalaispalautteesta tehtyjen havaintojen perusteella sosiaalisen median valjastamisessa on vielä Rajavartiolaitoksessa kehitettävää. Edelleen mielekästä olisi tutkia rajavartiolaitoksen perustyölle asetettavia vaatimuksia tulevaisuudessa. Hallintokanteluista tehtyjen havaintojen perusteella rajavartiomieheltä odotetaan myös asiakaspalveluperiaatteiden hallitsemista. Lisäksi yhä teknistyvä työympäristö tulee asettamaan rajavartiolaitokselle yhä monipuolisempia vaatimuksia. Tekniikan ollessa yhä moninaisempi osa rajaturvallisuutta olisi myös näitä aihealueita käsitteleville opinnäytetöille myös tilausta. Opinnäytetöissä pystyisi käsittelemään esimerkiksi rajatarkastuksissa hyödynnettävää tekniikkaa, edelleen jopa virtuaalitodellisuuden hyödyntämistä sekä näiden rajapinnoissa tapahtuvaa toimintaa.

Opinnäytetyön laatiminen on ollut mielenkiintoinen ja sopivasti myös kuormittava oppimisprosessi. Mielenkiintoista on ollut myös havaita eri opinahjojen näkemyksiä koskien johtajuutta sekä johtamista. Toivottavasti tämä opinnäytetyö on avannut lukijalle Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan johtamista sekä siihen liittyviä haasteita. Edelleen olisi totta kai hienoa, että lukijalla olisi herännyt ajatuksia siitä, miten sisäistä laillisuusvalvontaa olisi johdettava hänen omissa organisaatioissaan.

## Lähteet

### Painetut

Borchardt, K. D. 2011. Euroopan unionin oikeuden perusteet. Luxembourg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.

Hakapää, K. 2010. Uusi kansainvälinen oikeus. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. Tutki ja kirjoita. Jyväskylä: Gummerrus Kirjapaino Oy.

Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit? Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.

Hirvonen, A. 2012. Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki: Unigrafia.

Husa, J. 1995. Julkisoikeudellinen tutkimus. Helsinki: Finnpublishers.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2008. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet - johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2010. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.

Joutsama, K. 1996. Euroopan yhteisö ja Euroopan unioni. Teoksessa Timonen, P (toim.) Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään. Nide 2. Rikos- ja prosessioikeus sekä julkisoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Niiniluoto, I. 1983. Tieteellinen päättely ja selittäminen. Helsinki: Otava.

Ojanen, T. 2010. EU-oikeuden perusteita. Helsinki: Edita Prima Oy.

Puusa, A. & Juuti, P. 2011. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. Vantaa: Hansaprint.

Takamaa, K. T. 2006. Oikeus, laki ja johtaminen. Teoksessa Huhtinen, A. M. (toim.) Sotilasjohtamisen tiedon kohteet. Julkaisusarja 2. Artikkelikokoelmat n:o 16. Helsinki: Edita Prima Oy.

### Lait ja asetukset

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä, Schengenin rajasäännöstö, kodifikaatio. (EUVL L 77, 23.3.2016). Rajavartiolaitoksen intranet. Viitattu 28.4.2019.

[http://intra.raja.fi/oma\\_tyoni/operatiivisen\\_kayton\\_aloitussivu/saadokset](http://intra.raja.fi/oma_tyoni/operatiivisen_kayton_aloitussivu/saadokset)

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut tosinnot, 26.10.2012, 01/C 326/2012. Rajavartiolaitoksen intranet Viitattu 28.4.2019.

[http://intra.raja.fi/oma\\_tyoni/operatiivisen\\_kayton\\_aloitussivu/saadokset](http://intra.raja.fi/oma_tyoni/operatiivisen_kayton_aloitussivu/saadokset)

Hallintolaki 434/2003. Viitattu 19.4.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

Hallintolainkäyttölaki 586/1996. Viitattu 20.4.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19960586>

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Viitattu 16.3.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1993/19930309>

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Viitattu 16.3.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980001>

Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 577/2005. Viitattu 10.4.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050577>

Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 255/2014. Viitattu 10.4.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140255>

Rajavartiolaki 578/2005. Viitattu 15.3.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050578>

Rikoslaki 39/1889. Viitattu 15.3.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001>

Suomen Perustuslaki 731/1999. Viitattu 16.3.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Ulkomaalaislaki 301/2004. Viitattu 16.3.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

Valtioneuvoston asetus rajavartiolaiksesta 651/2005. Viitattu 16.3.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050651>

Valtion virkamieslaki 750/1994. Viitattu 20.4.2019.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750>

Sähköiset lähteet

Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 19.4.2019.

<http://www.oikeusasiamies.fi>

Jonka Jaakko, Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004. Viitattu 21.4.2019.

<https://docplayer.fi/40707452-Poliisin-johtamisjarjestelma-ja-sisainen-laillisuusvalvonta-jaakko-jonka-sisainen-turvallisuus.html>

Jyväskylän yliopisto. Viitattu 1.5.2019.

<https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tieteenfilosofiset-suuntaukset>

Kaukanen J. 2015. Rajavartiolaitoksen päällikkö, kenraali. Turvallisuuskomitean blogikirjoitus. Viitattu 18.4.2019.

<https://turvallisuuskomitea.fi/rajavartiolaitos-hybridioorganisaatio/>

Rajavartiolaitos. 2019. Tiedotteet 29.4.2019. Viitattu 30.4.2019.

[https://www.raja.fi/tietoa/tiedotteet/1/0/eu\\_arvioi\\_suomen\\_rajaturvallisuusjarjestelman\\_korkeatasoiseksi\\_rajavalvontahenkiloston\\_maaraa\\_on\\_kuitenkin\\_lisattava\\_ja\\_teknista\\_valvonta\\_aitarajalla\\_parannettava\\_77535](https://www.raja.fi/tietoa/tiedotteet/1/0/eu_arvioi_suomen_rajaturvallisuusjarjestelman_korkeatasoiseksi_rajavalvontahenkiloston_maaraa_on_kuitenkin_lisattava_ja_teknista_valvonta_aitarajalla_parannettava_77535)

Sarja M. 2001. Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja. Edita OyJ. Viitattu 20.4.2019.

<https://www.edilex.fi/artikkelit/3.pdf>

Sisäministeriön laillisuusvalvonta ohje. 2016. SM161534. Viitattu 20.4.2019.

<https://intermin.fi/ministerio/laillisuusvalvonta>

Sisäasiainministeriön raportti. 2009. Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä. Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet. SM Julkaisut 11/2009. Sisäasiainministeriö. Viitattu 20.4.2019.

[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79741/sm\\_112009.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79741/sm_112009.pdf)

Sisäasiainministeriön raportti. 2013. Poliisiin kohdistuva sisäisen laillisuusvalvonta. SM Julkaisut 19/2013. Sisäasiainministeriö. Viitattu 21.4.2019.

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79030/Poliisiin%20kohdistuva%20sis%c3%a4inen%20laillisuusvalvonta.pdf>

Pro gradu -tutkielmat ja opinnäytteet

Fagerholm, P. 2014. Poliisin hallintokantelumenettelyn kriittiset menestystekijät. Pro Gradu. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kurtelius, O. & Tyynelä, T. 2015. Tarkkailua ja teknistä tarkkailua koskevan lakiuudistuksen jatkotutkimus. Opinnäyte YAMK. Helsinki: Laurea ammattikorkeakoulu.

Nurmi, M. 2016. Lainvalvoja laillisuusvalvojana - poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan keskeiset keinot. Pro Gradu. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Nygård, M. 2013. Poliisimiehen oikeusturva laillisuusvalvonnassa. Pro Gradu. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Raassina, A. 2015. Rajavartiomiehen voimakeinojen käyttö Frontexin koordinoimissa ulkorajavalvontaoperaatioissa. Pro Gradu. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.

Ojala, J. 2010. Tekninen seuranta poliisin salaisena pakkokeinona. Opinnäyte YAMK. Helsinki: Laurea ammattikorkeakoulu.

Virtanen, A. 2017. Peitetoiminnan rajat. Pro Gradu. Helsinki: Helsingin yliopisto.

#### Julkaisemattomat lähteet

Takamaa, K. T. 2014. Henkilökohtainen tiedonanto 12.9.2014. Kari T. Takamaa toimii johtavana sotilaslakimiehenä Maanpuolustuskorkeakoulussa.

Hallintoyksikön tarkastussuunnitelma, RVL183350, RVLdno/2018/435.

Hallintoyksikön tarkastuskäsky, RVL1827957, RVLdno/2017/986.

Hallintoyksikön tarkastuskäsky, RVL184718, RVLdno/2018/530.

Hallintoyksikön esitutkintanumero 1/2018.

Hallintoyksikön kurinpitopäätös 1/2018.

Hallintoyksikön raportti. 2019. RVL19758 RVLdno/2019/223. Sisäisen laillisuusvalvonnan raportti.

Hallintoyksikön tarkastuskäsky. 2019. RVL19744. RVLdno/2019/347. Sisäisen laillisuusvalvonnan toimeenpano vuonna 2019.

Turvallisuuden johtaminen riskienhallinta prosesseissa opintojakson A9358materiaali 2017, Anttila, P. 2006. Tutkiva toiminta ja ilmaisu, teos, tekeminen -mukaan.

Raassina, A. 2017. Turvallisuuden johtaminen riskienhallinta prosesseissa opintojakson A9358 oppimistehtävä.

Rajavartiolaitoksen esikunnan tarkastuskäsky, RVL1826772, RVLdno/2018/489.

Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellinen osasto. Henkilökohtainen tiedonanto 15.11.2018.

Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirja. 2018. RVLPAK A.21. Rajavartiolaitoksen sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Rajavartiolaitoksen esikunta.

Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirja. 2018. RVLPAK A.22. Sisäinen laillisuusvalvonta rajavartiolaitoksessa. Rajavartiolaitoksen esikunta.



## Kuvat

- Kuva 1. Kansallisen oikeuden suhde kansainväliseen oikeuteen ja Euroopan unionin lainsäädäntöön (K. Takamaa, henkilökohtainen tiedonanto 12.9.2014; Husa & Pohjolainen 2008, 11; Ks. myös Raassina 2015, 23). ..... 17
- Kuva 2. Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön sisäistä laillisuusvalvontaa ohjaavat keskeiset kansalliset oikeusnormit. .... 38
- Kuva 3. Sisäisen laillisuusvalvonnan johtaminen hallintoyksikössä. .... 39

## Liitteet

Liite 1: Valitukset, kantelut ja vahingonkorvausvaatimukset hallintoyksikössä .....	51
Liite 2: Hallintoyksikön kansalaispalautteet ja kyselyt .....	52
Liite 3: Hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan suunnitelma .....	53

## Liite 1: Valitukset, kantelut ja vahingonkorvausvaatimukset hallintoyksikössä

NRO	RVLdno	Asia	Käsittelytasa	Väitteet tai kysymykset	SLMVE
<b>KANTELUT EOA</b>					
1	2018-487	EOA kantelu	EOA/RVLE	Ruotsin kielen käyttämättömyydestä rajatarkastuksesta.	Lausunto
2	2018-1303	EOA kantelu	EOA/RVLE	Rajavartiomiehen epäasiallinen käyttäytyminen, ja lukuisat väitteet perusteettomista toimenpiteistä, ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien loukkaaminen.	Lausunto
<b>HALLINTOKANTELUT</b>					
1	2018-550	Kantelu	Hallintoyksikkö	Rajatarkastajan epäasiallinen käyttäytyminen	Vastaus
2	2018-676	Kantelu	Hallintoyksikkö	Rajatarkastajan epäasiallinen käyttäytyminen	Vastaus
3	2018-677	Kantelu+vahink.	Hallintoyksikkö	Rajatarkastajan epäasiallinen käyttäytyminen	Vastaus+Päätös
4	2018-806	Kantelu	Hallintoyksikkö	Epäasiallinen käyttäytyminen (ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä).	Vastaus
5	2018-799	Kantelu	Hallintoyksikkö	Väitteitä, että rahaa kadonnut rajatarkastuksen yhteydessä.	Vastaus
6	2018-1343	Kantelu	Hallintoyksikkö	Rajatarkastajan epäasiallinen käyttäytyminen	Vastaus
7	2018-542	Kantelu+vahink.	Hallintoyksikkö	Matkalta myöhästyminen rajatarkastuksen seurauksena.	Vastaus + Päätös
8	2018-958	Kantelu+vahink.	Hallintoyksikkö	Myöhästyminen lennolta rajatarkastuksen seurauksena.	Vastaus+Päätös
9	2018-883	Kantelu+vahink.	Hallintoyksikkö	Vahingonkorvaus matkan kuluista ja kantelu rajatarkastajien käytöksestä.	Vaustaus+Päätös
10	2018-1261	Kantelu	RVLE	Väitteet huonosta viranomaisen kohtelusta merellä.	Lausunto
11	2018-1268	Kantelu	Hallintoyksikkö	Rajatarkastajien käyttäytyminen ja väitteet etnisestä profiloinnista.	Vastaus
12	2018-1483	Kantelu	Hallintoyksikkö	Rajatarkastajan epäasiallinen käyttäytyminen	Vastaus
13	2018-1522	Kantelu	Hallintoyksikkö	Rajatarkastajan epäasiallinen käyttäytyminen	Vastaus
14	2018-1559	Kantelu	Hallintoyksikkö	Rajatarkastajan epäasiallinen käyttäytyminen	Vastaus
15	2018-1602	Kantelu+vahink.	Hallintoyksikkö	Rajatarkastajan epäasiallinen käyttäytyminen ja korvaus menetystä matkasta.	Vaustaus+Päätös
16	2018-1604	Kantelu+vahink.	Hallintoyksikkö	Rajatarkastajan epäasiallinen käyttäytyminen ja korvaus menetystä matkasta.	Vaustaus+Päätös
17	2018-1643	Kantelu+vahink.	Hallintoyksikkö	Rajatarkastajan epäasiallinen käyttäytyminen ja korvaus menetystä matkasta.	Vaustaus+Päätös
18	2018-1610	Kantelu+vahink.	Hallintoyksikkö	Rajatarkastajan epäasiallinen käyttäytyminen ja korvaus menetystä matkasta.	Vaustaus+Päätös
<b>VAHINGONKORVAUKSET</b>					
1	2018-579	Vahingonkorvaus	Hallintoyksikkö	Oleskeluluvan tippuminen rajatarkastuskopin väliin. Vaatimus 770 euroa.	Päätös
2	2018-662	Vahingonkorvaus	Hallintoyksikkö	Pääsyn epääminen puuttuvan matkustusasiakirjan takia. Vaatimus 1253,77 euroa	Päätös
3	2018-1636	Vahingonkorvaus	Hallintoyksikkö	Toimenpiteen yhteydessä aiheutunut vahinko. Vaatimus 1002,92 euroa.	Päätös
4	2018-1679	Vahingonkorvaus	Hallintoyksikkö	Toimenpiteestä aiheutunut vahinko. Vaatimus 398,99 puntaa (448,66 e)	Päätös
5	2018-1182	Vahingonkorvaus	Hallintoyksikkö	Toimenpiteestä aiheutunut vahinko. Vaatimus 602,40 euroa.	Päätös
6	2018-1457	Vahingonkorvaus	Hallintoyksikkö	Passin vaurioituminen manuaalisessa rajatarkastuksessa.	Päätös
7	2018-1448	Vahingonkorvaus	Hallintoyksikkö	Myöhästyminen matkalta rajatarkastuksen seurauksena.	Päätös
8	2018-1591	Vahingonkorvaus	Hallintoyksikkö	Passin vaurioituminen manuaalisessa rajatarkastuksessa.	Päätös
9	2019-96	Vahingonkorvaus	Hallintoyksikkö	Oleskeluluvan tippuminen rajatarkastuskopin väliin. Vaatimus 118 euroa.	Päätös
10	2019-355	Vahingonkorvaus	Valtiokonttori	Asiakkaan loukkaantuminen automaattisessa rajatarkastuksessa.	siirretty Valtiokont.
11	2019-356	Vahingonkorvaus	Hallintoyksikkö	Oleskelulupakortin katoaminen rajatarkastuksessa (Vastaanotettu 28.11.2018)	Päätös
<b>HALLINTOVALITUKSET</b>					
1	2018-829	Valitus HaO	RVLE	Käännyttäminen ja maahantulokiellon määrääminen	Lausunto
2	2018-426	Valitus HaO	RVLE	Ilmoittautumisvelvollisuudesta valittaminen	Lausunto
3	2018-893	Valitus HaO	RVLE	MIGRI:lle tehty esitys käännyttämisestä ja maahantulokiellosta. MIGR tehnyt päätöksen asiassa.	Lausunto
4	2018-686	Valitus HaO	RVLE	Valittaminen pääsyn epäämisestä	Lausunto
5	2018-1811	Valitus HaO	RVLE	Valitus turvaamistoimen käyttämisestä	Lausunto
6	2018-397	Valitus HaO	RVLE	Valitus käännyttämistä ja maahantulokiellosta koskevasta päätöksestä	Lausunto
<b>TAPAUKSEN SIIRTÄMINEN POLIISILLE</b>					
1		Rikosilmoituksen siirtäminen poliisille		Väitteet rahavarojen katoamisesta rajatarkastuksen yhteydessä.	Poliisi

## Liite 2: Hallintoyksikön kansalaispalautteet ja kyselyt

ACTA asianumero: 2018/1124	
Aihe	Lukumäärä
Passiin liittyvä	34
Viisumiin liittyvä	32
Matkustaminen oleskelulupaprosessin aikana	31
Oleskelulupa ja matkustaminen	29
Palaute [REDACTED]	28
Matkustaminen yleisesti	22
Oleskeluoikeuteen liittyvä	11
Lapsen kanssa matkustaminen	10
Maahantulon edellytykset	6
Viisumiin ja oleskelulupaan liittyvä	3
Rajatarkastukset [REDACTED]	3
Merimiehien rajatarkastus	2
Muukalaispassin kanssa matkustaminen	2
EU-kansalaisen perheenjäsen	1
Tietopyyntö	1
Eläimen kanssa matkustaminen	1
Huvialuksien rajatarkastus	1
Viisumiin liittyvä (MIGR kysymys)	1
Rajatarkastus tilastotiedot	1
Matkustaminen Kelakortilla	1
Tiedustelu sakosta	1
Sakkoa koskeva kysymys	1
Turvapaikanhakijan henkilöllisyystodistus ja matkustaminen [REDACTED]	1
Ulkomaalaisen passi (MIGR kysymys)	1
Matkustaminen yleisesti [REDACTED]	1
Kysymys työtehtävistä [REDACTED]	1
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>227</b>

## Liite 3: Hallintoyksikön sisäisen laillisuusvalvonnan suunnitelma

KOMENTAJAN TARKASTUKSET							
	Tarkastuksen kohde	Ajankohta	2019	2020	2021	2022	2023
Vartioston kaikkien yksiköiden tarkastaminen vuosittain. Tarkastuksen erityiskohteet mainitaan esikunnan erikseen laatimassa käskyssä.	Yksikkö 1	kevät ja syksy					
	Yksikkö 2	kevät ja syksy					
	Yksikkö 3	kevät ja syksy					
	Yksikkö 4	kevät ja syksy					
	Yksikkö 5	kevät ja syksy					
	Yksikkö 6	kevät ja syksy					
	Yksikkö 7	kevät ja syksy					
	Yksikkö 8	kevät ja syksy					
	Yksikkö 9	kevät ja syksy					
	Yksikkö 10	kevät ja syksy					
	Yksikkö 11	kevät ja syksy					
HENKILÖSTÖTOIMISTON TARKASTUKSET							
	Tarkastuksen kohde	Ajankohta	2019	2020	2021	2022	2023
Rajavartiolaitoksen työaikapöytäkirja (TARKVES RVLTA) päivitetty 5.4.2019	Työaikaerittelyjen vertailu ja seuranta		X	X	X	X	X
	Vartioston haittakorvausten seuranta		X	X	X	X	X
	Koulutuksen seuranta työyksiköissä ja asemilla (henkilöstön oikeuksien kirjaaminen ja taltiointi sekä toiminnan yhtenäistäminen)		X	X	X	X	X
	Rekisterioikeudet		X	X	X	X	X
OPERATIIVISEN TOIMISTON TARKASTUKSET							
Rajojenvalvonta	Tarkastuksen kohde	Ajankohta	2019	2020	2021	2022	2023
	Tilanteenseuranta ja tilannekuva sekä riskianalyysi RVLPAK C.12	jatkuva	X	X	X	X	X
	Kohde 1	kevät	X	X	X	X	X
	Kohde 2	vuoden aikana	X	X	X	X	X
	Kohde 3	vuoden aikana	X	X	X	X	X
	Kohde 4	syksy	X	X	X	X	X
	Kohde 5	vuoden aikana	X		X		X
	Kohde 6	vuoden aikana	X	X	X	X	X
Rajatarkastukset	Tarkastuksen kohde	Ajankohta	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Ohjaava lainsäädäntö</b>							
Sisäinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa, pysyväisasiakirja RVLPAK.22	Rajatarkastuksia suorittavien yksiköiden rajatarkastustoiminnan tarkastaminen	vuoden aikana	X	X	X	X	X
Ulkomaalaislaki (301/2004) 142 §	Pääsyn epäämispäätöksen tarkastaminen	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.		X		X	
Ulkomaalaislaki (301/2004) 142 §	Käännyspäätöksen tarkastaminen	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.		X		X	
Hallintolaki (434/2003) 6 § - 10 §	Valitusten ja kanteluiden tarkastaminen (toiminnan ohjaaminen)	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X	X	X	X	X
Ulkomaalaislaki (301/2004) 121 §, 123 § - 126 §	UML mukaiset turvaamistoimet (säilyttämiset)	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.		X		X	
Ulkomaalaislaki (301/2004) 173 §, 179 § - 184 §	Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksut	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X		X		X
<b>Rikostorjunta ja sisäinen valvonta</b>							
Ohjaava lainsäädäntö	Tarkastuksen kohde	Ajankohta	2019	2020	2021	2022	2023
Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005) 31 a §. Laki henkilöetöjen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (579/2005) 13 a §, 13 b §.	Sotilaskurintopitoasiat lähetetään OIKOS/RVLE tarkastettavaksi (Kortistokappale ja päätöskappale)	Tammikuun loppuun mennessä	X	X	X	X	X
Vahinkosoiden käsittely Rajavartiolaitoksessa, pysyväisasiakirja RVLPAK A.13	Henkilökunnan pienvahinkoilmoitusten ja ratkaisujen tarkastaminen	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X	X	X	X	X
Laki Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta (108/2018) 4 § kohdat 12) ja 13). Laki henkilöetöjen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (579/2005) 13 a § ja 13 b §.	Sotilaskurintopitoasioiden ja virkamiesoikeudellisten asioiden arkistointi, valvonta ja seuranta, hävittäminen (kassakaappin sisältö)	Jatkuva. Mahdolliset hävittämiset tammikuun loppuun.	X	X	X	X	X
Esitutkinta	Tarkastuksen kohde	Ajankohta	2019	2020	2021	2022	2023
Pakkolainlaki (806/2011) 20 §	Pakkokeinojen muotomääräykset, ilmoitukset ja määräajat	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X	X	X	X	X
Rikoslaki (39/1889) 1 § 4 kohta. Laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010) 8 § - 13 §.	Sakkoasioiden tarkastukset (muotomääräykset ja määräajat)	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X		X		X
Esitutkintalaki (805/2011) 9 luku 1 § - 7 §. Rikoslaki (39/1889) 1 §.	Esitutkintaa ja pakkokeinoja koskevien asiakirjojen arkistointi, säilytys ja julkisuus	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.		X		X	
Pakkolainlaki (806/2011) 7 luku 1 §, 7 § - 15 §, 17 § - 23 §.	Takavarikoiden omaisuuksien asianmukainen haltuunotto, kirjaaminen ja säilyttäminen	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X	X	X	X	X
Pakkolainlaki (806/2011) 8 luku 24 § - 26 §, 10 luku 57 §	Takavarikoiden datan kirjaaminen, säilyttäminen ja hävittäminen	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X	X	X	X	X
Pakkolainlaki (806/2011) 9 luku 2 § - 4 §.	Henkilörekisteröinnin toteutus	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X	X	X	X	X
Esitutkintalaki (805/2011) 3 luku 11 §.	Avoimena olevien rikosasioiden tutkinta-ajat	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X	X	X	X	X
Pakkolainlaki (806/2011) 10 luku 55 § - 57 §. Laki Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta (108/2018) 47 § - 49 §.	Esitutkinnaassa kertyneen rikostiedustelutiedon käsittely	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X			X	
Tietojärjestelmät	Tarkastuksen kohde	Ajankohta	2019	2020	2021	2022	2023
Laki henkilöetöjen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (579/2005) 7 § - 13 §, 28 a §.	Rikostiedustelun rekisterioikeudet (määrä ja käyttätarkoitussidonnaisuus)	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X		X		X
Laki henkilöetöjen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (579/2005) 12 §, 28 a §.	Rikostiedustelun henkilörekisterit ja tietojen tallentaminen	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X		X		X
Laki henkilöetöjen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (579/2005) 28 a §.	Henkilöstön rekisterien käytön lokitieto tarkastukset (PATJA, RIKITRIIP jne)	Kevät ja syksy. Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X	X	X	X	X
Pakkolainlaki (806/2011) 10 luku 65 §	SALPA tarkastus	Kevät ja syksy. Raportointi 31.1 men.	X	X	X	X	X
Tiedonhankinta	Tarkastuksen kohde	Ajankohta	2019	2020	2021	2022	2023
	Kohde 7	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.		X		X	
	Kohde 8	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.		X		X	
	Kohde 9	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.		X		X	
Valmiudelliset asiat	Tarkastuksen kohde	Ajankohta	2019	2020	2021	2022	2023
	Kohde 10	Edellisen vuoden raportointi 31.1 men.	X	X	X	X	X
	Kohde 12		X	X	X	X	X
	Kohde 13		X	X	X	X	X