EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Helsinki 20.6.2016 EOAK/2218/2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2015 (K 11/2016 VP)

LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta on kutsunut oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehet kuultavaksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen vuodelta 2015 johdosta. Kertomuksen yleisesittelynä lausun kunnioittavasti seuraavan.

Toimintakertomus vuodelta 2015 on 96. tämän maailman toiseksi vanhimman oikeusasiamiesinstituution vuosittainen kertomus.

Sisällöllisesti tässä kertomuksessa näkyy aikaisempaa korostuneemmin kaksi oikeusasiamiehen erityistehtävää, jotka perustuvat kansallisen lainsäädännön lisäksi myös kansainvälisiin sopimuksiin. Nämä ovat ensinnäkin vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien valvonta ja toiseksi vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonta.

Määrällisessä suhteessa voin todeta, että kertomusvuonna tehtiin ennätysmäärä tarkastuksia. Kanteluiden määrä nousi hieman, mutta niiden käsittelyajat lyhenivät entisestään.

Rakenteeltaan kertomus on pääosin edellisten vuosien kaltainen. Kertomuksen alussa on aikaisempien vuosien tapaan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot kunkin itse valitsemasta aiheesta.

Oikeusasiamiehestä vammaisten henkilöiden oikeuksien valvoja

Omassa puheenvuorossani käsittelen YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyä yleissopimusta, joka tulee Suomessa voimaan 10.6.2016 eli ylihuomenna. Sopimuksen voimaan saattaminen kesti Suomessa lähes 10 vuotta. Pidän valitettavana sitä, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointiprosessien hitaus on Suomessa

Osoite: 00102 Eduskunta
Puhelin: (09) 4321
Telefax: (09) 432 2268
Sähköposti: oikeusasiamies@eduskunta.fi
Internet: www.oikeusasiamies.fi

pikemmin sääntö kuin poikkeus. Vammaisyleissopimuksen ratifioinnissa Suomi jäi kolmen viimeisimmän EU-maan joukkoon.

Sopimuksen ratifioinnin myötä vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonnasta tulee oikeusasiamiehen uusi erityistehtävä. Kun uuden tehtävän tuleminen oikeusasiamiehelle on ollut tiedossa jo pitkään, tähän tehtävään on etukäteen valmistauduttu monin tavoin.

Ensinnäkin vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvistä asioista on muodostettu oma uusi asiaryhmänsä, kun aikaisemmin ne sisältyivät useisiin eri asiaryhmiin, kuten sosiaalihuoltoon, sosiaalivakuutukseen tai opetukseen. Oma asiaryhmä mahdollistaa vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvien asioiden paremman seurannan, kokonaiskuvan saamisen ja raportoinnin.

Toiseksi vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen valittiin kanslian ns. perus- ja ihmisoikeusteemaksi jo vuonna 2014 ja teemaa jatkettiin kertomusvuonna. Teemaa pidettiin silmällä ja siihen liittyviä kysymyksiä otettiin esille muun muassa jokaisella oikeusasiamiehen tarkastuskäynnillä.

Kolmanneksi uusi tehtävä on otettu huomioon suuntaamalla aikaisempaa enemmän tarkastuksia vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin. Tarkastuksia on tehty erityisesti kehitysvammaisten asiakkaiden yksiköihin, joista osa kuuluu myös toisen oikeusasiamiehen erityistehtävän, eli vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien valvonnan piiriin.

Kanteluiden tutkinnassa ja tarkastuksilla tehtyjen havaintojen perusteella vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisessa on monia ongelmia. Ongelmia on havaittu esimerkiksi vammaispalvelujen järjestämisessä, toimitilojen esteettömyydessä ja asioinnin saavutettavuudessa sekä kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden rajoittamisessa.

Miten järjestetään hyvä varhaiskasvatus?

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja kysyy puheenvuorossaan: "Miten järjestetään hyvää varhaiskasvatusta?" Varhaiskasvatus tarkoittaa päiväkotia tai perhepäivähoitoa.

Parhaillaan Opetushallitus laatii uusia valtakunnallisia varhaiskasvatussuunnitelmien perusteita. Niiden pohjalta tehdään paikalliset suunnitelmat, jotka tulee ottaa käyttöön viimeistään elokuussa 2017. Päiväkodissa ja perhepäivähoidossa jokaiselle lapselle laaditaan henkilökohtainen suunnitelma.

Haasteena on, että suunnitelmia toteutetaan tilanteessa, jossa kuntien resurssit eroavat merkittävästi toisistaan. Elokuun alussa tulee voimaan varhaiskasvatuslain ja päivähoitoasetuksen muutos. Vä-

himmillään ne tarkoittavat, että kunta tarjoaa lapselle 20 viikkotuntia hoitoa ryhmässä, jossa yhtä aikuista kohti on kahdeksan lasta.

Opetushallitus kantaa huolta siitä, että tarjonnan määrällinen minimi merkitsee myös sisällöllistä minimiä. Jos kunnalla on niukasti resursseja, esimerkiksi tieto- ja viestintäteknologiaan ei voida panostaa. Tämä herättää edelleen kysymyksen siitä, milloin tullaan kriittiseen pisteeseen, jossa valtakunnalliset perusteet eivät enää yhdenvertaisesti toteudu eri paikkakunnilla tai yksittäisen lapsen kohdalla.

Perusoikeudet ja julkisen talouden säästöt

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin käsittelee puheenvuorossaan perusoikeuksia ja julkisen talouden säästöjä.

Julkisen talouden tasapainottamiseksi on tehty lähes kaikkiin perusoikeuksiin kohdistuvia leikkauksia. Leikkaukset ovat erityisen kohtalokkaita silloin kun ne kohdistuvat kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksiin, yhdenvertaiseen kohteluun ja oikeusturvaan.

Taloudellinen epävarmuus rapauttaa luottamusta yhteiskunnan kykyyn turvata perusoikeudet. Kielteinen kehitys on mahdollista katkaista ylläpitämällä vahvaa ja avointa demokratiaa. Perusoikeuksille ja ihmisoikeuksille rakentuva demokratia luo turvallisuutta ja luottamusta yhteiskuntaan.

Perus- ja ihmisoikeuksien kansainvälisessä valvontakäytännössä on vakiintumassa useita edellytyksiä taloudellisiin syihin perustuville oikeuksien heikennyksille. Oikeuksien rajoitusten ja niitä heikentävien säästötoimenpiteiden toteuttaminen edellyttää huolellista vaihtoehtojen selvittämistä. Säästötoimenpiteiden tulee olla välttämättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia, eivätkä ne saa olla syrjiviä. Säästötoimiin tulee lisäksi aina liittyä samanaikaisia toimenpiteitä, jotka kohtuullistavat ja lieventävät niiden vaikutuksia kaikista haavoittuvimmassa asemassa oleviin ihmisiin.

Oikeusasiamiehellä on keskeinen rooli perusoikeuksien noudattamisen valvonnassa ja säästöjen vaikutusten seuraamisessa haasteellisessa taloustilanteessa. Kantelujen ja tarkastusten perusteella on ilmeistä, että lainvastaisen toiminnan ja perusoikeuksien loukkausten taustalla on usein taloudellisia syitä. Usein riittämättömistä taloudellisista resursseista seuraa merkittäviä puutteita oikeuksien toteutumiseen.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyminen on helppoa ja maksutonta. Apua pyydetäänkin aiempaa useammin oikeusasiamieheltä. Sakslin toteaa, että valitettavasti juuri silloin, kun perusoikeuksien toteutumisen valvonnan tarve on suuri, kohdistuu myös laillisuusvalvojien voimavaroihin säästöpaineita, sen sijaan, että niitä vahvistettaisiin pe-

rusoikeuksien turvaamiseksi myös julkisen talouden kriisin aikana.

Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2015

Puheenvuorojen jälkeen kertomuksessa on katsaus oikeusasiamiesinstituution toimintaan vuonna 2015. Siellä on muun muassa asiamääriä ja toimenpiteitä sekä erilaisia kotimaisia ja kansainvälisiä tapahtumia koskevia tietoja.

Kantelujen määrä nousi hieman, tarkastuksia tehtiin ennätysmäärä

Vuonna 2015 kanteluita saapui lähes 4 800 (4 759). Luku on kaikkien aikojen toiseksi suurin ja noin 150 suurempi kuin vuonna 2014. Kanteluita ratkaistiin (4 794 eli) vähän enemmän kuin niitä saapui.

Vuoden vaihteessa vireillä ei ollut yli vuoden vanhoja kanteluasioita. Olen hyvin tyytyväinen siitä, että tämä tavoite saavutettiin nyt jo kolmannen kerran peräkkäin. Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vain 3,2 kuukautta.

Kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista yli 800 (834) eli yli 17 % johti johonkin oikeusasiamiehen toimenpiteeseen.

Vuoden 2015 aikana tehtiin tarkastuksia 152 kohteeseen. Luku on kaikkien aikojen suurin ja lähes 37 % suurempi kuin edellisenä vuonna (111). Pyrkimyksemme lisätä tarkastusten määrää liittyy osaltaan oikeusasiamiehen erityistehtäviin vapautensa menettäneiden henkilöiden ja vammaisten henkilöiden oikeuksien valvojana.

Perus- ja ihmisoikeudet

Kertomuksen seuraava laaja pääjakso (numero 3) käsittelee perus- ja ihmisoikeuksia. Tällainen jakso on ollut kertomuksessa perusoikeusuudistuksen voimaantulosta 1995 lähtien perustuslakivaliokunnan toivomuksen mukaisesti.

Tämä jakso on vähitellen kehittynyt yhä laajemmaksi, mikä ilmentää hyvin oikeusasiamiehen toiminnan painopisteen muutosta viranomaisten velvollisuuksien valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämisen suuntaan.

Tässä jaksossa merkille pantavaa on muun muassa se, että oikeusasiamiehen toiminnasta YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä on laadittu aiempaa laajempi jakso (jakso 3.3). Kertomusvuosi oli ensimmäinen täysi vuosi, kun oikeusasiamiehellä on ollut tämä ns. OPCAT-tehtävä, josta oikeusasiamiehen on raportoitava myös kansain-

välisille valvontaelimille. ***Kertomuksen tämä jakso muodostaa samalla kansallisen valvontaelimen vuosikertomuksen, joka tullaan julkaisemaan myös erikseen.***

Kansallisen valvontaelimen tehtävässä on siis kysymys tarkastusten tekemisestä paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Korostan, että kysymys ei ole vain vangeista tai poliisin säilytystiloissa olevista henkilöistä, vaan myös esimerkiksi vanhuksista, lapsista, psykiatrisista potilaista ja kehitysvammaisista henkilöistä.

Edellisten vuosien tapaan perus- ja ihmisoikeusjaksossa on kerrottu myös oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatista (3.1) ja Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen toiminnasta (3.2). Ihmisoikeuskeskushan antaa oman kertomuksensa, mutta se ei ole valtiopäiväasiakirja eikä sitä käsitellä eduskunnassa samalla tavalla kuin oikeusasiamiehen kertomusta.

Edelleen tässä jaksossa on kerrottu Puutteista ja parannuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa (3.4, tämä on perustuslakivaliokunnan toivoma, kertomukseen jo vakiintunut jakso) sekä oikeusasiamiehen hyvitysesityksistä ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneista asioista (3.5). Nämä asiat ilmentävät oikeusasiamiehen kansliassa omaksuttuja uusia toimintatapoja, joilla ihmisiä voidaan auttaa pääsemään oikeuksiinsa.

Jaksossa käsitellään myös vuoden perus- ja ihmisoikeusteemaa (3.6). Kertomusvuoden teemana oli siis vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen.

Edelleen jaksoon sisältyy perusoikeuksittain systematisoitu katsaus oikeusasiamiehen havaintoihin ja kannanottoihin, jotka perustuvat kertomusvuonna ratkaistuihin kanteluihin tai omiin aloitteisiin (3.7). Lopuksi jaksossa on käsitelty kaikki kertomusvuoden valitukset Suomea vastaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (3.8).

Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

Neljäntenä jaksona on kaikkein laajin, hallinnonalakohtainen tai asiaryhmittäinen jakso laillisuusvalvonnassa tehdyistä havainnoista. Kunkin asiaryhmän yhteyteen on sisällytetty kuviot kunkin asiaryhmän kantelujen määrän kehityksestä ja toimenpideprosentista niissä.

Kertomuksen lopussa on vielä liiteosa, jossa on oikeusasiamiestä koskevat perustuslain ja lain säännökset sekä eräitä tilasto- ym. tietoja.

Oikeusasiamiehen kertomus on tietenkin julkaistu suomeksi ja ruotsiksi, mutta vakiintuneen toimintatavan mukaisesti siitä julkaistaan myöhemmin myös englanninkielinen lyhennelmä. Nämä kaikki julkais-

taan myös sähköisessä muodossa oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

Toivon, että tämä kertomus antaa perustuslakivaliokunnalle mahdollisuuden arvioida paitsi oikeusasiamiehen toimintaa, myös lainsäädännön ja julkisen hallinnon tilaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen