13.9.2017 EOAK/5228/2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2016 (K 8/2017 vp)

LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta on kutsunut oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehet kuultavaksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen vuodelta 2016 johdosta. Kertomuksen yleisesittelynä lausun kunnioittavasti seuraavan.

Toimintakertomus vuodelta 2016 on 97. oikeusasiamiehen kertomus, ja se on kaikkien aikojen paksuin. Kertomuksen laajentaminen ei kuitenkaan ole ollut tavoitteemme, vaan päinvastoin, eräitä kertomuksen jaksoja on lyhennetty ja tiivistetty. Suurin syy kertomuksen laajentumiseen on raportoiminen oikeusasiamiehen uusista kansainvälisiin sopimuksiin perustuvista erityistehtävistä. Näitä ovat vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien valvonta (OPCAT) ja vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonta (CRPD). Näihin tehtäviin liittyy myös kansainvälisiä raportointivelvoitteita, ja olemme halunneet kertoa niihin liittyvästä toiminnastamme melko kattavasti.

Perinteiseen tapaan kertomuksen alussa on oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot kunkin itse valitsemasta aiheesta.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jakoa olisi kehitettävä

Omassa puheenvuorossani käsittelen oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jakoa. Nostin tämän teeman lyhyesti esiin jo vuoden 2014 kertomuksen puheenvuorossani, ja sen jälkeen perustuslakivaliokunta on jo kahdessa mietinnössään todennut pitävänsä tärkeänä, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet selvitetään.

Kun tämä selvitystyö ei vielä ole käynnistynyt, tarkastelen puheenvuorossani aiempaa yksilöidymmin niitä syitä, joiden johdosta työnja-

on kehittäminen olisi tarpeen.

Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joilla on perustuslain mukaan sama toimivalta. Tästä laillisuusvalvojien tehtävien päällekkäisyydestä aiheutuu 1) hallinnollista ajanhukkaa, 2) kantelijoiden ja yleisön epätietoisuutta, 3) ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen liittyviä ongelmia ja 4) ratkaisukäytännön johdonmukaisuuteen liittyviä ongelmia ja vaaroja. Olen käsitellyt puheenvuorossani lähemmin kutakin näistä kohdista.

Nämä haitat, ongelmat ja vaarat olisi hyvin pitkälti poistettavissa kehittämällä nykyistä laillisuusvalvojien tehtävien jaosta annettua lakia. Mielestäni jokainen asiaryhmä tulisi tehtävien jakolaissa osoittaa pääsääntöisesti jommankumman laillisuusvalvojan käsiteltäväksi, jolloin päällekkäisyys siis pitkälti poistuisi.

Nykyinen kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäinen järjestelmä ei ole kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta tehokkain eikä tarkoituksenmukaisin.

Onko oikeusasiamies hyvitysautomaatti?

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja käsittelee puheenvuorossaan kysymystä siitä, kuka voi ja kenen tulisi päättää hyvityksestä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat pitäneet asianmukaisena, että ylimmät laillisuusvalvojat voivat tehdä hyvitysesityksiä tilanteissa, joissa yksilön oikeuksia on loukattu, mutta joissa loukkausta ei enää voida poistaa tai korjata.

Nykytilanne on kuitenkin ongelmallinen. Ensiksi hyvitysjärjestelmältä puuttuu selkeä lainsäädännöllinen pohja. Vanhan vahingonkorvauslainsäädännön aukkoja on paikattu erityislaeilla ja kehittämällä oikeuskäytäntöä muun muassa Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin perustuen.

Toiseksi hyvitysvaatimusten suuri määrä voi tukkia ylimmän laillisuusvalvonnan. Kun perustoimeentulotuen myöntäminen siirrettiin kunnilta Kansaneläkelaitokselle (Kela) vuoden 2017 alussa, käsittelyn viivästymisestä suoritettiin hyvitystä lähes 150 000 asiakkaalle. Oikeusasiamiehen kanslia ei olisi tällaisesta tehtävästä suoriutunut, ja siksi oli järkevää, että hyvitykset hoidettiin suoraan Kelasta aiemmassa hyvityskäytännössä tehtyjä linjauksia noudattaen.

Kolmas vaara on sattumanvaraisuus. Jos kantelija ylimmän laillisuusvalvonnan sijasta valitsee hallinnon sisäisen kantelumenettelyn tai kantelee aluehallintovirastoon, hyvityksen saaminen voi olla epävarmaa.

Näin myös yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta hyvityksestä tulisi säätää yksiselitteisesti lailla. Lainvalmistelua helpottaa se, että koti-

maista oikeuskäytäntöä ja hyvitysratkaisuja on jo kertynyt. Apulaisoikeusasiamies Pajuojan mukaan niiden pohjalta tulisi rakentaa aukoton ja yhdenmukainen hyvityssäännöstö.

Sananvapaudesta

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin käsittelee puheenvuorossaan sananvapautta.

Suomi juhli vuonna 2016 250 vuotta sitten voimaan tullutta painovapausasetusta, jolla poistettiin ennakkosensuuri ja sallittiin yhteiskunnallinen, poliittinen sekä hallitsevien ryhmien kritiikki.

Juhlavuoden lopulla käytiin keskustelua lehdistön ja poliitikkojen suhteesta. Keskustelu osoitti, että ilmaisunvapaus ja lehdistön vapaus ovat hauraita, mutta vahvasti suojeltuja suomalaisessa yhteiskunnassa. Pienikin epäilys siitä, että näitä oikeuksia rajoitetaan, herättää kriittisen keskustelun, jolla on merkittävä rooli sen takaamiseksi, että saatavilla on riittävä valikoima vapaata ja riippumatonta tiedonvälitystä, joka edustaa monipuolisesti erilaisia näkökulmia.

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi suosituksen lehdistön suojelusta ja toimittajien turvallisuudesta huhtikuussa 2016. Suosituksen mukaan jäsenvaltioiden tulee turvata tiedotusvälineiden riippumattomuus ja monimuotoisuus sekä julkisten mediapalvelujen taloudellinen ja institutionaalinen riippumattomuus ja kestävyys. Virkamiehet ja muut julkiset toimijat eivät saa vähätellä tai hyökätä toimittajien ja median puolueettomuutta, koskemattomuutta tai moraalia vastaan. He eivät myöskään saa millään tavoin pyrkiä vaikuttamaan siten, että toimittajat tai media luopuisi ammatillisista standardeistaan tai etiikastaan.

Valvoessaan julkisten tehtävien hoidon lainmukaisuutta, oikeusasiamies turvaa ihmisten luottamusta julkisen vallan käyttöön, demokratiaan ja oikeusvaltioon. Oikeusvaltiossa hallinnon, tuomioistuinten ja demokraattisten päätöksentekoelinten toiminnan ja laiminlyöntien tulee kuitenkin olla myös median ja yleisön valvonnassa. Yleisöllä on oikeus saada tietoa erityisesti juuri vallan väärinkäytöstä. Oikeusasiamies valvoo, etteivät viranomaiset rajoita sananvapautta ja turvaa tiedotusvälineiden ja yleisön oikeuden saada niin paljon tietoa kuin vaarantamatta muita perusoikeuksia on mahdollista. Puolustaessaan sananvapautta ja avoimuutta oikeusasiamies puolustaa myös oikeusvaltiota.

Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2016

Puheenvuorojen jälkeen kertomuksessa on katsaus oikeusasiamiesinstituution toimintaan vuonna 2016. Siellä on muun muassa asiamääriä ja toimenpiteitä sekä erilaisia kotimaisia ja kansainvälisiä tapahtumia koskevia tietoja.

Totean tässä vain sen, että kanteluiden määrä pysyi edellisen vuoden tasolla, eli saimme viime vuonna noin 5.000 kantelua, ja kanteluita

ratkaistiin saman verran. Vuoden vaihteessa vireillä ei ollut yhtään yli vuoden vanhaa kantelua. Olen hyvin tyytyväinen siitä, että tämä tavoite saavutettiin jo neljännen kerran peräkkäin. Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vain 3 kuukautta.

Todettakoon, että tänä vuonna kanteluiden kokonaismäärä on lähinnä Kansaneläkelaitosta koskevien kanteluiden takia noussut erittäin paljon. Tähän mennessä olemme saaneet jo yli 4 600 kantelua.

Tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna 115 kohteeseen. Nykyisillä voimavaroilla pystymme tekemään 100 – 150 tarkastusta vuodessa. YK:n kidutuksen vastainen komitea CAT on Suomen 7. määräaikaisraporttia koskevissa joulukuussa 2016 julkaistuissa loppupäätelmissään pitänyt oikeusasiamiehen voimavaroja riittämättöminä kansallisen valvontaelimen tehtävään.

Hallinnollisessa suhteessa kertomusvuonna merkittävintä oli sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöönotto oikeusasiamiehen kansliassa. Tämä tietojärjestelmähanke on ollut sikäli poikkeuksellinen, että se onnistui, ja se toteutettiin suunnitellussa aikataulussa ja budjetti alittaen.

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.

Tähän jaksoon on sisällytetty oikeusasiamiehen toiminta alussa mainitsemissani kansainvälisiin sopimuksiin perustuvissa erityistehtävissä. Näitä ovat siis ensinnäkin YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisen kansallisen valvontaelimen tehtävä eli ns. OPCAT-tehtävä (3.4). Kansallisen valvontaelimen tehtävässä on 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.

Toinen erityistehtävä perustuu YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn yleissopimukseen (3.3). Oikeusasiamies toimii yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan kanssa sopimuksen tarkoittamana rakenteena, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista.

Edellisten vuosien tapaan perus- ja ihmisoikeusjaksossa on kerrottu myös oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatista (3.1) ja Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen toiminnasta (3.2). Ihmisoikeuskeskus 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 (3.5, tämä on perustuslakivaliokunnan toivoma, kertomukseen jo vakiintunut jakso) sekä oikeusasiamiehen hyvitysesityksistä ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneista asioista (3.6). Nämä asiat ilmentävät oikeusasiamiehen kansliassa omaksuttuja toimintatapoja, joilla ihmisiä voidaan auttaa pääsemään oikeuksiinsa.

Jaksossa käsitellään myös vuoden perus- ja ihmisoikeusteemaa (3.7). Kertomusvuoden teemana oli ”oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin”. Edelleen jaksoon sisältyy oikeusasiamiehen perusoikeuskannanottoja, jotka perustuvat kertomusvuonna ratkaistuihin kanteluihin tai omiin aloitteisiin (3.8). Aiempina vuosina tässä kohdassa on esitetty esimerkkejä perustuslain 6-22 §:ssä turvattuja oikeuksia koskevista OA:n ratkaisuista perusoikeuksittain systematisoituna. Nyt tässä kohdassa selostetaan vain yksittäisiä ratkaisuja, joissa on jossakin suhteessa uudenlainen tai periaatteellisesti merkittävä perusoikeuskannanotto.

Lopuksi jaksossa on käsitelty kaikki kertomusvuoden valitukset Suomea vastaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (3.9). Ilahduttavaa on, että ihmisoikeustuomioistuin antoi kertomusvuonna yhden ainoan Suomea koskevan langettavan tuomion (jossa todettiin sananvapauden loukkaus).

Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

Neljäntenä jaksona on kaikkein laajin, hallinnonalakohtainen tai asiaryhmittäinen jakso laillisuusvalvonnassa tehdyistä havainnoista. Kertomuksen lopussa on vielä liiteosa, jossa on oikeusasiamiestä koskevat perustuslain ja lain säännökset sekä eräitä tilasto- ym. tietoja.

Oikeusasiamiehen kertomus on julkaistu suomeksi ja ruotsiksi, mutta vakiintuneen toimintatavan mukaisesti siitä on julkaistu myös englanninkielinen lyhennelmä. Nämä kaikki on julkaistu 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