7.9.2018 EOAK/4161/2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2017 (K 16/2018 vp)

Perustuslakivaliokunta on kutsunut oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehet kuultavaksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2017. Kertomuksen yleisesittelynä lausun kunnioittavasti seuraavan.

Kertomusvuosi oli 98. oikeusasiamiehen toimintavuosi, ja se oli jälleen monin tavoin ennätyksellinen. Sekä kanteluiden määrä että oikeusasiamiehen toimenpiteiden määrä olivat kaikkien aikojen suurimmat. Kerrottavaa on siis ollut paljon.

Kanteluratkaisuiden lisäksi kerrottavaa on ollut paljon myös oikeusasiamiehen kansainvälisiin sopimuksiin perustuvista erityistehtävistä. Näitä ovat vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien valvonta ja vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonta. Näihin tehtäviin liittyy myös kansainvälisiä raportointivelvoitteita.

1 PUHEENVUOROT

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

Julkisuusperiaatteen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmia

Omassa puheenvuorossani käsittelen julkisuusperiaatteen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmia. Julkisuusperiaatteen ja erilaisten salassapitointressien sovittaminen yhteen ei aina ole helppoa. Kun samanaikaisesti pyritään turvaamaan yhtäältä viranomaisten toiminnan

avoimuutta ja toisaalta yksityisten, yhteisöjen ja viranomaisten erilaisia salassapitotarpeita, sääntelystä tulee väistämättä monimutkaista. Julkisuuslain soveltaminen onkin osoittautunut viranomaisille haasteelliseksi, eikä lain menettelysääntöjä aina tunneta tai noudateta.

Eräissä tapauksissa julkisuuslain sääntely salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista on mielestäni liian ehdotonta. Tällaisissa tapauksissa viranomainen ei voi antaa tietoja, vaikka niihin liittyisi hyvinkin suuri julkisuusintressi. Julkisuutta voi olla vaikea toteuttaa myös henkilötietojen anonymisoinnilla, sillä henkilön tunnistamisen mahdollisuutta muiden tietojen perusteella ei aina voida täysin sulkea pois.

Kun hyvin monenlaiset tiedot ovat salassa pidettäviä, ja kun salassa pidettäviä tietoja sisältävän asiakirjan julkisista osista on pyydettäessä annettava tieto, tietopyyntöjen toteuttaminen on muodostunut monissa viranomaisissa hyvin työlääksi. Ääritapauksissa tietopyynnön toteuttaminen voi olla mahdotonta, saati että se voitaisiin toteuttaa julkisuuslain mukaisessa määräajassa.

Oikeusministeriössä on tarkoitus käynnistää julkisuuslain tarkistamisen arviointi. Uudistamiselle on tarvetta. EU:n tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä viranomaisten huomio tullee aiempaa enemmän kiinnittymään tietosuojan toteutumiseen. Tämä ei kuitenkaan saa viedä huomiota julkisuusperiaatteen toteutumiselta, joka on yksi demokraattisen yhteiskunnan kulmakivi.

Valvonnan valvonnasta

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin tarkastelee puheenvuorossaan oikeusasiamiehen tehtävää valvovien viranomaisten valvojana.

Oikeusasiamiehen toiminnassa painotetaan ihmisten oikeuksien edistämistä, yksittäisen kantelijan auttamista ja hänen oikeuksiinsa pääsyn turvaamista. Myös kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat oikeusasiamiehen erityistehtävät korostavat haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien ja kohtelun valvontaa.

Ylimmän laillisuusvalvonnan tehtävänä on myös seurata, että ensisijaiset laillisuuden turvajärjestelyt toimivat, eli valvoa valvojia. Lisäksi oikeusasiamies voi tutkittavanaan olevissa asioissa hyödyntää erityisvaltuutettujen ja muiden valvovien viranomaisten eritysasiantuntemusta asioita siirtämällä ja pyytämällä lausuntoja.

Onkin tärkeää, että hallinnon ja valvonnan rakenteiden uudistuksissa säilytetään tai luodaan riittävän laillisuusvalvontatoimivallan omaavia erityisviranomaisia. Myös unionin lainsäädännön uudistuksissa tulee huolehtia laillisuusvalvonnan valtiosääntöisen kokonaisuuden ja sen erityispiirteiden kunnioittamisesta.

Oikeusasiamiehen esitykset sääntelyn kehittämiseksi

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen kertoo puheenvuorossaan oikeusasiamiehen esityksistä sääntelyn kehittämiseksi. Hän toteaa, että oikeusasiamiehen katsantokanta oikeudellisiin asioihin on ainutlaatuinen instituution toimintakentän moniulotteisuudesta johtuen. Näkökulma ei ole sektoroitunut vaan päinvastoin oikeudellisesti huomattavan laaja-alainen.

Tämä näkyy myös oikeusasiamiehen säädösesityksissä. Oikeusasiamiehelle kulkeutuu tietoa hallinnon toiminnasta ja lainsäädännön tulkinnallisista ongelmista ehkä kattavammin kuin millekään muulle yksittäiselle toimijalle Suomessa. Kyse on laillisuusvalvonnan yhdestä vaikuttavimmasta toimintamuodosta.

Säädösesitykset täydentävät säännönmukaista lakien ennakkovalvontajärjestelmää. Säädösesitykset eivät ole oikeudellisesti sitovia. Kyse on diskursiivisesta vaikuttamisesta, jonka teho kulminoituu esityksen perusteluiden oikeudelliseen vakuuttavuuteen. Laillisuusvalvoja ei puutu tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin vaan nimenomaan oikeudellisiin kysymyksiin. Yleensä oikeusasiamiehen säädösesityksiin reagoidaan myönteisesti.

2 OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2017

Näiden puheenvuorojen jälkeen kertomuksessa on katsaus oikeusasiamiesinstituution toimintaan vuonna 2017. Katsauksessa on muun muassa asiamääriä ja toimenpiteitä sekä erilaisia kotimaisia ja kansainvälisiä tapahtumia koskevia tietoja.

Kun vuonna 2016 saimme noin 4900 kantelua, kertomusvuona niitä saapui yli 6200. Lisäystä oli siis noin 1300 kantelua eli noin 27 %. Merkittävä osa tästä lisäyksestä selittyy sillä, että toimeentulotukea koskevien Kelaan kohdistuneiden kanteluiden määrä lisääntyi noin 700:lla vuoteen 2016 verrattuna. Mutta myös muissa asiaryhmissä tapahtui siis huomattavaa kasvua.

Tästä kasvusta huolimatta pystyimme ratkaisemaan kanteluita lähes yhtä paljon kuin niitä saapui eli noin 6100 kantelua. Vuoden vaihteessa vireillä ei ollut yhtään yli vuotta vanhaa kantelua. Tämä tavoite saavutettiin jo viidennen kerran peräkkäin. On kuitenkin todettava, että nämä tulokset eivät syntyneet helposti, vaan kanslian henkilöstö on työskennellyt jaksamisensa äärirajoilla.

Omia aloitteita otettiin 77, mikä sekin on enemmän kuin edellisenä vuotena (60).

Kaikista kanteluista ja omista aloitteista 1141 johti oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Vertailun vuoksi ja toimintamme volyymin havainnollistamiseksi voi todeta, että kanteluasioissa ja omissa aloitteissa oikeuskanslerinvirastossa vastaavia toimenpideratkaisuja oli 135.

Tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna 121 kohteeseen, mikä on hieman enemmän kuin edellisenä vuotena (115). Niistä vähän yli puolet oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia. Oikeuskanslerinvirastosta tehtiin samana vuonna 3 tarkastusta.

3 PERUS- JA IHMISOIKEUDET

Kertomuksen seuraava laaja pääjakso 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 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. Nämä haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt eivät yleensä itse kykene tekemään esimerkiksi kanteluita, minkä vuoksi tarkastukset tällaisiin paikkoihin ovat erityisen tärkeitä.

Tämän OPCAT-tehtävän osalta olemme joutuneet tekemään – nyt ensimmäistä kertaa – sen ratkaisun, että kertomukseen on sisällytetty vain yhteenvedot tärkeimmistä havainnoista ja suosituksista. Yksityiskohtaisempi raportti julkaistaan vain sähköisessä muodossa. Kerrottavaa on niin paljon, että kaiken sisällyttäminen oikeusasiamiehen toimintakertomukseen olisi paisuttanut sitä liikaa.

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 esitetty kymmenen keskeisen suomalaisen perus- ja ihmisoikeusongelman lista, joka on aikaisempina vuosina herättänyt keskustelua eduskunnassa. Listaus on päivitetty. Eräiden puutteiden poistamisessa on tapahtunut myönteistä kehitystä, mutta toisaalta joitakin puutteita on havaittu aikaisempaa useammin. (3.5).

Perus- ja ihmisoikeusjaksossa on kerrottu myös 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). 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. Se koski oikeudenkäynnin kestoa.

4 LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITTÄIN

Neljäntenä jaksona on kaikkein laajin, hallinnonalakohtainen tai asiaryhmittäinen jakso laillisuusvalvonnassa tehdyistä havainnoista. En tässä yhteydessä mene niihin lähemmin. Totean vain sen, että oikeusasiamiehen kertomuksessa on nyt ensimmäistä kertaa oma jaksonsa vanhusten oikeuksista (4.13). Tämä ilmentää pyrkimystämme painottaa oikeusasiamiehen toiminnassa aikaisempaa enemmän vanhusten oikeuksien ja kohtelun valvontaa. Vanhusten oikeudet-asiaryhmälle on määrätty oma pääesittelijä ja esimerkiksi tarkastustoimintaa on lisätty.

5 LIITTEET

Kertomuksen lopussa on vielä liiteosa, jossa on oikeusasiamiestä koskevat perustuslain ja lain säännökset sekä eräitä tilasto- ym. tietoja. Uutena liitteenä (4) on koonnos oikeusasiamiehen esityksistä säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi. Tämä ilmentää oikeusasiamiehen toimintaa lainsäädännön ja julkisen hallinnon kehittämiseksi.

Oikeusasiamiehen kertomus on tietenkin 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, erityisesti lainsäädännön ja julkisen hallinnon tilaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen