9.3.2022 EOAK/1245/2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2020 (K 8/2021 vp)

Perustuslakivaliokunta on kutsunut oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehet kuultavaksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2020. Kertomuksen yleisesittelynä lausun kunnioittavasti seuraavan.

1 PUHEENVUOROT

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

Oikeusasiamies oikeusvaltion turvaajana

Omassa puheenvuorossani tarkastelen oikeusasiamiestä oikeusvaltion turvaajana. Oikeusasiamiehellä on keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämisessä ja edistämisessä. Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamiehen tehtävät ylimpänä laillisuusvalvojana kytkeytyvät kaikkiin oikeusvaltioperiaatteen keskeisimpiin ainesosiin. Itse olen lukenut niihin

1) julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden ja lakisidonnaisuuden,
2) perusoikeusjärjestelmän, joka takaa yksilön oikeudet ja vapaudet,
3) riippumattoman oikeuslaitoksen ja
4) riippumattoman laillisuusvalvonnan.

Jos näitä oikeusvaltioperiaatteen ainesosia tarkastellaan oikeusasiamiehen tehtävien kannalta, voidaan todeta, että (1) julkisen vallan käytön laillisuuden valvonta ja (2) perusoikeuksien toteutumisen valvonta ovat oikeusasiamiehen nimenomaisia perustuslaissa säädettyjä tehtäviä. Oikeusasiamiehen toiminta myös (3) tukee tuomioistuinten ja muiden oikeuslaitoksen viranomaisten riippumattomuutta. Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamies on myös (oikeuskanslerin ohella) keskeisin (4) riippumaton laillisuusvalvoja, joka valvoo myös muita laillisuusvalvontaviranomaisia.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta onkin lukenut oikeusasiamiehen toiminnan Suomen valtiosääntöidentiteettiin kuuluvaksi.

Näistä syistä oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen kytkeytyy oikeusasiamiehen toimintaedellytysten turvaamiseen. Niiden kannalta on keskeistä, että yksilön oikeusasemaan läheisesti liittyviä tehtäviä ei jää oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle, ja että oikeusasiamiehen riippumattomuutta ei vaaranneta. Suomessa oikeusvaltiosta on huolehdittu hyvin, mutta myös toisenlaisiin olosuhteisiin on syytä varautua.

Perusoikeuksien rajoittamisesta ja niistä poikkeamisesta

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin tarkastelee puheenvuorossaan, miten koronapandemia on haastanut perusoikeusjärjestelmäämme. Kriiseille on tyypillistä, että oikeuksiin kohdistuu erilaisia uhkia, mutta myös näiden uhkien torjumisessa käytetyt keinot voivat vaarantaa oikeuksien toteutumisen. Koronapandemian aikana on rajoitettu ennen näkemättömällä tavalla koko väestön oikeuksia. Joidenkin rajoitusten on koettu loukkaavan jopa ihmisarvoa. Syvälle meneviä rajoituksia on kohdistunut miltei kaikkiin perusoikeuksiin ja kaikkien henkilöiden oikeuksiin.

Koronapandemian aikana on vallinnut laaja yksimielisyys siitä, että julkisella vallalla on velvollisuus suojella väestön henkeä ja terveyttä ja tämän vuoksi myös velvollisuus turvata sairaanhoidon kapasiteetin riittävyys ja, että tämä on perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Sitä vastoin vaikeampaa on saavuttaa yksimielisyyttä siitä, ovatko toimenpiteet välttämättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Mikäli tarkastelussa painotetaan perusoikeusrajoituksilla tai niistä poikkeamisella saavutettua menestystä elämän suojelemisessa ja terveyden edistämisessä, syntyy kovin erilainen kuva kuin silloin, kun tarkastelu kohdistetaan niihin rajoituksiin, joita oikeuksiin ja vapauksiin on tehty sekä niiden vaikutuksiin yksilön ja yhteiskunnan kannalta.

On liian aikaista tehdä lopullista arviota siitä, miten perusoikeusjärjestelmämme on selvinnyt koronaepidemiasta ja poikkeusoloista. Erityisen huolestuttavia ovat kuitenkin olleet useat laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot siitä, että viruksen leviämisen estämiseksi julkista valtaa on käytetty perusoikeuksia rajoittavalla tavalla, ilman siihen oikeuttavaa toimivaltaa.

Oikeusasiamies valtiosääntöisenä laillisuusvalvojana

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen tarkastelee valtiosääntöisten kysymysten käsittelyä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnasta huolimatta välillä

tulee esille tilanteita, joihin oikeusasiamiehen on perusteltua puuttua oikeusvaltion turvaajana. Tyypillisimmin kyse on siitä, että lain soveltamisen katsotaan jossain tilanteessa johtavan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisiin lopputuloksiin. Toisinaan laillisuusvalvoja antaa kannanottoja myös perustuslain 124 §:n kannalta, liittyen julkisten hallintotehtävien hoitamiseen viranomaisorganisaation ulkopuolella.

Joskus kyse olla myös aivan uuden tyyppisten valtiosääntöisten kysymysten havaitsemisesta. Tällainen oli kertomusvuonna AOA Pölösen antama valtion Senaatti-kiinteistöjen toiminnan oikeudellista perustaa koskeva ratkaisu. Osin siihen liittyen asian valtiosääntöoikeudelliset ja muut oikeudelliset epäkohdat tunnistettiin myös eduskuntakäsittelyssä. Eduskunta edellytti hallituksen antavan Senaatti-kiinteistöistä, sen tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä kokonaisvaltaisen selonteon.

2 OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2020

Kertomusvuonna saimme yli 7 000 kantelua. Tämä on kaikkien aikojen suurin lukumäärä ja noin 800 kantelua enemmän kuin edellisenä vuonna. Myös edellinen vuosi, siis 2019, oli ennätyksellinen ja silloin kantelumäärä nousi lähes 700 asialla. Kertomusvuonna kantelumäärän kasvu johtui pääosin, mutta ei kokonaan, koronaviruksesta.

Kanteluiden suuresta määrästä huolimatta pystyimme kertomusvuonna ratkaisemaan kanteluita yhtä paljon kuin niitä saapui, ja niin, että vuoden vaihteessa vireillä ei ollut yhtään yli vuotta vanhaa kantelua. Tämä tavoite saavutettiin jo kahdeksannen kerran peräkkäin. On kuitenkin todettava, että kanslian henkilöstö on työskennellyt jaksamisensa äärirajoilla ja tavoitteen saavuttamisessa oli keskeistä se, että koronaepidemian takia tarkastuksia ei voitu tehdä entiseen tapaan. Tarkastuksia tehtiin vain 23, ja nekin pääasiassa asiakirjatarkastuksina, kun viime vuosina tarkastuksia on tehty yli 100 vuosittain.

Omia aloitteita ratkaistiin noin 80 ja lausuntoja annettiin noin 100. Kaikista kanteluista ja omista aloitteista yli tuhat asiaa eli lähes 15 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Tämä toimenpideprosentti on kansainvälisessä vertailussa hyvin korkea.

3 PERUS- JA IHMISOIKEUDET

Kertomuksen seuraava pääjakso käsittelee perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tällainen jakso on ollut kertomuksessa perusoikeusuudistuksen voimaantulosta (1995) lähtien perustuslakivaliokunnan toivomuksen mukaisesti.

Tähän jaksoon on sisällytetty muun ohella oikeusasiamiehen toiminta kansainvälisiin sopimuksiin perustuvissa erityistehtävissä. Näitä ovat

kansallisen valvontaelimen tehtävä, jossa 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. 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 Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen toiminnasta.

Edelleen tässä jaksossa on esitetty kymmenen keskeisen suomalaisen perus- ja ihmisoikeusongelman lista, joka on aikaisempina vuosina herättänyt keskustelua eduskunnassa. Listaus on jälleen päivitetty. Vaikka myönteistäkin kehitystä on tapahtunut, keskeisimmät puutteet ovat edelleen samat.

Perus- ja ihmisoikeusjaksossa on kerrottu myös oikeusasiamiehen hyvitysesityksistä ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneista asioista. Nämä asiat ilmentävät oikeusasiamiehen kansliassa omaksuttuja toimintatapoja, joilla ihmisiä voidaan auttaa pääsemään oikeuksiinsa.

Jaksossa käsitellään myös vuoden perus- ja ihmisoikeusteemaa. Kertomusvuoden teemana oli ”Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi”.

Edelleen jaksoon sisältyy oikeusasiamiehen perusoikeuskannanottoja, jotka perustuvat kertomusvuonna ratkaistuihin kanteluihin tai omiin aloitteisiin. Lopuksi jaksossa on käsitelty kaikki kertomusvuoden valitukset Suomea vastaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

4 KORONAVIRUKSEEN LIITTYVÄT ASIAT

Kertomuksen neljäs pääjakso on uusi, ja siihen on koottu koronavirukseen liittyvät asiat. Kaikkiaan kertomusvuonna tuli käsiteltäväksi lähes tuhat (953) laillisuusvalvonta-asiaa, jotka liittyivät tavalla tai toisella koronaepidemiaan. Asiat olivat hyvin moninaisia ja sisälsivät lähes kaikkiin hallinnonaloihin kytkeytyviä kysymyksiä.

5 LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITTÄIN

Kertomuksen viidentenä pääjaksona on kaikkein laajin, hallinnonalakohtainen tai asiaryhmittäinen jakso laillisuusvalvonnassa tehdyistä havainnoista.

6 LIITTEET

Kertomuksen lopussa on liiteosa, jossa on oikeusasiamiestä koskevat perustuslain ja lain säännökset sekä eräitä tilasto- ym. tietoja. Liitteisiin sisältyvät koosteet oikeusasiamiehen antamista lausunnoista (liite 3), oikeusasiamiehen esityksistä säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi (liite 4), ja toimitetuista tarkastuksista (liite 5)

7 LOPUKSI

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 kertomus antaa perustuslakivaliokunnalle mahdollisuuden arvioida lainsäädännön ja julkisen hallinnon tilaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.