21.2.2022 EOAK/1163/2022

Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Viite: VNS 10/2021 vp, Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko

LAUSUNTO

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta.

Selonteossa linjataan valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaa kansainvälisesti, Euroopan unionissa sekä kansallisesti. Suomi puolustaa ihmisoikeuksien yleismaailmallisuutta ja oikeudellista sitovuutta sekä edistää perus- ja ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Selonteko pyrkii myös kuvaamaan ja linjaamaan toimia, joilla julkinen valta turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa.

Selonteossa käsitellään perus- ja ihmisoikeustoimintaa myös kestävän kehityksen ja digitalisaation osana.

Esitän lausuntonani selonteosta kunnioittavasti seuraavaa.

1. Oikeusvaltion tila Suomessa (kohta 4.5)

Selonteossa on käsitelty ansiokkaasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen vaikuttavia toimintaympäristön muutoksia varsinkin globaalista näkökulmasta. Kotimaiset oikeusvaltion toimivuuteen liittyvät seikat ovat sen sijaan jääneet selonteossa melko vähälle huomiolle.

Oikeudenkäyntien pitkä kesto mainitaan selonteossa kerran (s. 32). Se on kuitenkin edelleen varsin keskeinen ihmis- ja perusoikeuksiin liittyvä ongelma Suomessa. Pandemia on tässä suhteessa edelleen heikentänyt tilannetta. Selonteko ei tämän ongelman osalta yllä tavoitteeseensa. Selonteossa ei kuvata tai linjata toimia, joilla julkinen valta oikeudenkäyntien joutuisuuden osalta turvaisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa.

Perustuslaissa turvataan jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistui-

men tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (21 §). Perustuslain mukaan julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §).

Tehokkaan oikeussuojan ja perus- ja ihmisoikeusturvan vaatimukset perustuvat perustuslakiin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja muun muassa YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan sopimukseen. Nämä lähtökohdat tarkoittavat, että oikeuslaitokseen kohdistuvat aivan erilaiset vaatimukset kuin hallintoviranomaisiin, joihin tuomioistuimia ja tuomioistuinlaitosta ei voidakaan rinnastaa – vaikka näin perustuslain 21 §:n sanamuodossa valitettavalla tavalla itse asiassa tehdään.

Oikeuslaitoksen resurssien niukkuus on Suomessa vakiintunut asiantila. Esimerkiksi Ruotsiin verrattuna Suomi panostaa tuomioistuimiin, syyttäjiin ja oikeusapuun asukasta kohti kolmanneksen vähemmän.

Viime kädessä perus- ja ihmisoikeudet ja niiden suoja toteutuvat – tai jäävät toteutumatta – tuomioistuimissa. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää siis oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiin tunnusmerkkeihin kuuluu viivytyksettömyys (”Justice delayed is justice denied”).

Mainitsen yhtenä tuoreena esimerkkinä tuomioistuinten kohtuuttoman pitkistä käsittelyajoista 8.2.2022 antamastani ratkaisusta (EOAK/738/2021) ilmenneen tilanteen: Aluehallintoviraston 30.12.2016 ympäristölupa-asiassa antamaan ratkaisuun kohdistuneisiin muutoksenhakemuksiin oli saatu Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisu vasta 5.11.2021. Viivästys oli pääosin johtunut Vaasan hallinto-oikeuden puutteellisista resursseista.

Oikeudenkäyntien viivästymisiin liittyviä hyvityksiä maksettiin vuoden 2021 aikana korkoineen ja kuluineen yhteensä noin 212 000 euroa (edellisenä vuonna noin 154 000 euroa).

Selonteossa perus- ja ihmisoikeudet kytketään osaksi kestävän kehityksen politiikkaa (kohta 6.2). Myös yritysten toiminnan ja ihmisoikeusvastuun merkitystä korostetaan useassa selonteon kohdassa (esim. kohta 4.8). Nämäkin teemat liittyvät käytännössä usein oikeudenkäynteihin ja erityisesti ympäristölupa-asioiden muutoksenhakuvaiheen käsittelyn joutuisuuteen hallinto-oikeuksissa esimerkiksi energiasektorilla, jonka merkitys vihreässä siirtymässä (Agenda2030) on suuri.

Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole valvoa tuomioistuinten tai hallintoviranomaisten resurssien riittävyyttä. Jos resurssitilanne kuitenkin johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen, esimerkiksi siten, että säädettyjen lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen on vaikeutunut, viivästynyt tai käynyt jopa mahdottomaksi riittämättömien resurssien

vuoksi, ei laillisuusvalvonnassakaan voida ohittaa resursointiin liittyviä kysymyksiä.

Laillisuusvalvonnan kannalta on olennaista, että viranomaisille annetut resurssit vastaavat lainsäätäjän viranomaisten toiminnalle asettamaa tilausta. Laillisuusvalvonnassa on kysymys myös sen arvioinnista, onko viranomaisen toiminnalle asetettujen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen liittyvien vaatimusten toteuttaminen käytännössä, ainakin normaalioloissa, mahdollista. Mikäli laissa asetetut vaatimukset ovat viranomaisen käytettävissä oleviin resursseihin ja realistisiin toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, tulee laillisuusvalvontatyössä käytännön toimijoiden moittimisen ja syyllistämisen sijasta pyrkiä löytämään se vastuutaso, joka vastaa resursoinnista ja asianmukaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta.

Tilanteessa, jossa laissa asetettua tilausta ei annettujen resurssien puitteissa voida täyttää, on joko lisättävä resursseja tai pienennettävä tilausta lakeja muuttamalla. Esimerkiksi oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät rikosprosessin menettelylliset vaatimukset ovat tiukentuneet merkittävästi viime vuosikymmeninä. Kun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tunnusmerkkeihin kuuluu menettelyllisten vaatimusten täyttämisen ohella myös käsittelyn joutuisuus, ei kaikkien vaatimusten samanaikaiseen toteuttamiseen ole niukkojen resurssien toimintaympäristössä ollut mahdollisuutta. Käytettävissä olleet resurssit eivät ole vastanneet tilausta, joten lainsäätäjän on ollut pakko säätää lakeihin helpotuksia ja oikoteitä kuten kirjallinen rikosprosessi käräjäoikeudessa, jatkokäsittelylupajärjestelmä hovioikeuksissa, syyteneuvottelun käyttöönotto, entistä pienemmät tuomarikokoonpanot ja hallinnollisen sakkomenettelyn laajentaminen. Kysymys on perus- ja ihmisoikeuksien suojan ja käytettävissä olevien resurssien tasapainon etsimisestä tavalla, joka suojaa laillisuusvalvonnan kohteena olevaa viranomaista ja kohdistaa mahdollisen perusoikeuksien suojaan liittyvän moitteen viranomaisen sijasta lainvalmistelijaan ja lainsäätäjään.

Olen ottanut omana aloitteenani selvitettäväksi tuomioistuinten toimintaan liittyvien käsittelyaikojen noudattamisen. Olen pyytänyt Tuomioistuinvirastolta selvitystä siitä, ovatko puutteelliset resurssit tai rakenteelliset seikat vaikuttaneet siihen, että hovioikeuksissa tuomion antaminen viivästyy laissa asetetusta 30 päivän määräajasta (pääkäsittelyn jälkeen) ja millaisin toimenpitein asiantilaa on mahdollista korjata (EOAK/2472/2020). Lisäksi olen ottanut omana aloitteena selvitettäväksi, missä määrin lainsäätäjän hallinto-oikeuksille asettama tavoite käsitellä tiettyjen asiaryhmien asiat kiireellisinä käytännössä toteutuu (EOAK/8164/2020). Mainittujen asioiden käsittely on vielä kesken. Tuomioistuinviraston antaman lausunnon mukaan kiireellisiksi säädettyjen asioiden osuus hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden kokonaismäärästä on nykyisin noin puolet kaikista asioista. Kiireelliseksi säätäminen ei kuitenkaan ratkaise hallinto-oikeuksien aliresursointiin liittyvää perusongelmaa.

Valtioneuvoston selonteossa on vain lyhyesti mainittu (s. 32), että myös oikeudenkäynteihin liittyvä kustannusriski voi vaikeuttaa oikeuksiin pääsyä. Tämäkin ongelma on merkittävä perus- ja ihmisoikeuskysymys. Kuluriski liittyy ennen muuta riita-asioihin. Myös siviiliprosessin osalta kysymys on ainakin osaksi siitä, että 1990-luvulla lakiin säädetty riita-asioiden käsittelyn oikeaoppisuuden ideaali (lainsäätäjän asettama tilaus) on tehnyt riitaprosessista niin kalliin, ettei kuluriskiä käytännössä useinkaan voida ottaa. Häviö oikeudessa olisi monelle keskituloisellekin asianosaiselle taloudellinen katastrofi, koska siihen liittyisi velvollisuus korvata omien kulujen lisäksi vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Tietooni on saatettu, että vakuutusyhtiöillä ei ole intressiä kehittää oikeusturvavakuutuksiaan ja tätä kautta edistää oikeussuojan saatavuutta. Käräjäoikeuden sijasta riita-asioissa turvaudutaankin usein kuluttajariitalautakuntaan.

Kuluttajariitalautakuntaan saatettujen juttujen määrä on 2000-luvulla enemmän kuin kaksinkertaistunut. Kuluttajariitalautakunnan pitkät käsittelyajat ovat tulleet esille useassa kantelussa. Kysymys on pidempiaikaisesta ongelmasta, johon oikeusasiamies on useita kertoja kiinnittänyt huomiota. Pitkät käsittelyajat johtuvat viime kädessä kuluttajariitalautakunnan työmäärään ja menettelyyn nähden riittämättömistä resursseista. Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on arvioinut kuluttajariitalautakunnan käsittelyaikoja muun muassa 26.10.2017 antamassaan päätöksessä EOAK/4079/2017. Tilanne ei ole ratkaisun antamisen jälkeen olennaisesti parantunut. Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 17 a §:ssä olevan 90 päivän määräaikavaatimuksen kannalta tilanne on kestämätön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja oikeusasiamiehelle selvityksiä ja lausuntoja antaneet tuomioistuimet ovat eri yhteyksissä kiinnittäneet huomiota tuomioistuinten ja oikeuslaitoksen resursoinnin niukkuuteen ja suoranaiseen riittämättömyyteen jo pitkän aikaa. Esimerkkejä tällaisista kannanotoista kuluneen vuosikymmenen ajalta löytyy lukuisia.

> Esimerkiksi 16.5.2012 päätetyssä valituslupa-asian käsittelyaikaa koskevassa kanteluasiassa (dnro 3897/4/11) korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikkö totesi veroasioiden keskimääräisten käsittelyaikojen olevan hallinto-oikeuksissa yleisestikin ottaen kohtuuttoman pitkiä, ja viittasi hallintotuomioistuinten resurssien riittämättömyyteen.
>
> Seuraavana vuonna korkeimman hallinto-oikeuden presidentti totesi (asiassa Dnro 4502/4/12) kiinnittäneensä useissa yhteyksissä niin oikeusministeriön kuin eduskunnankin huomiota riittävien resurssien saamiseen, jotta kohtuulliset käsittelyajat voidaan turvata.
>
> Oikeusasiamies Jääskeläinen totesi 24.10.2012 lausunnossaan oikeudenkäynnin viivästyshyvityslain muutosehdotuksesta (Dnro 3941/5/12) pitävänsä ”lakivaliokunnan lausunnossaan 10/2012

vp hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2013 esittämää huolta tuomioistuinten perusrahoituksen tilasta erittäin perusteltuna.”

Lausunnossaan oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta (19.6.2013, Dnro 1892/5/13) oikeusasiamies Jääskeläinen uudisti käsityksensä ”siitä, että tehokkaan oikeusturvan saaminen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen kansallisella tasolla ovat niin merkittäviä asioita, että valtiovallan tulisi konkreettisesti päättää riittävien voimavarojen osoittamisesta oikeuslaitokselle. … Oikeusministeriön asettama neuvottelukunta toteaa … aivan oikein, että oikeuslaitoksen tehtävät ovat oikeusvaltion kulmakivi. Neuvottelukunta siirtyy kuitenkin välittömästi valtiontalouden ankariin näkymiin ja toteaa, että oikeusturva ’on tuotettava nykyistä vähemmillä kokonaiskustannuksilla’. Edellä toteamaani viitaten näkisin tarvittavien organisatoristen ja toiminnallisten uudistusten lisäksi pikemminkin tarvetta oikeuslaitoksen resurssien pysyvälle lisäämiselle.”

Oikeusasiamies Jääskeläisen lausunnossa tuomioistuinlaista 10.6.2014 (Dnro 1812/5/14) on todettu, että ”Pidemmällä aikajänteellä kestävämpi ja oikeusvaltiossa perustellumpi vaihtoehto olisi lisätä tuomariresursseja sellaiselle tasolle, että tarvetta määräaikaisten tuomareiden nimittämiselle ei olisi. … Tuomioistuimen toiminnan järjestely vuosikohtaisen lisätalousarviomenettelyn kautta, pahimmillaan yksittäisen oikeusjutun johdosta, antaa synkän kuvan valtiovallan pitkän aikavälin suhtautumisesta tuomioistuinlaitoksemme tilaan. Kyse on myös laatutekijästä. Asianmukaisesti resursoidulla tuomioistuinlaitoksella tulee olla sillä tavalla liikkumavaraa, että esimerkiksi tuomareiden ammatillinen kouluttautuminen ja tuomioiden syvällinen perusteleminen oikeudellisesti ja näytöllisesti onnistuu ilman, että tästä aiheutuu riski käsittelyaikojen pidentymiselle tai tarve turvautua määräaikaisiin tuomarinimityksiin.”

Lausunnossaan Euroopan neuvoston kyselyyn tuomareiden itsenäisyydestä ja puolueettomuudesta oikeusasiamies lausui (23.9.2015; Dnro 3331/5/15) mm. seuraavaa: ”Pitkäkestoisena perus- ja ihmisoikeusongelmana Suomessa on oikeuslaitoksen rakenteellista riippumattomuutta hiertävä ministeriöjohtoisuus ja aliresursointi. Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta hälyttävänä ääriesimerkkinä tästä on se, että vuonna 2013 yksittäisen rikosjutun (niin sanottu Wincapita) käsittelyyn jouduttiin myöntämään määrärahaa lisäbudjetissa. … Eräässä tapauksessa käräjäoikeus oli antanut tuomion rikosasiassa noin 11 kuukauden kuluttua pääkäsittelyn päättymisestä. Tapaus on huolestuttava esimerkki siitä, että oikeuslaitos ei aliresursoinnin takia kykene asianmukaisesti suoriutumaan tehtävistään, vaikka tuomarit työskentelisivät voimavarojensa äärirajoilla. Viivästymiseen oli vaikuttanut riittämättömistä resursseista johtunut käräjäoikeu-

> den huono työtilanne ja käräjätuomarin kohtuuton työmäärä (31.3.2014; dnro 2399/4/13). … Hovioikeuksien tarkastuksilla käräjäoikeuksissa on havaittu sekä tuomareiden että kansliahenkilökunnan työuupumista ja todettu resurssien riittämättömyyttä työmäärään nähden. Joissain käräjäoikeuksissa käytetään kolmen tuomarin kokoonpanoja liian vähän resurssien riittämättömyydestä johtuen."
>
> Lausunnossani 22.10.2018 (EOAK/5282/2018) tuomioistuinvirastoa koskevasta ehdotuksesta totesin, että "Tuomioistuinviraston koko jäisi varsin pieneksi (noin 45 htv), mikä osittain selittyisi sillä, että palomuurin rakentaminen jäisi edellä todetuin tavoin puolitiehen. Pohjoismaisessa vertailussa tuomioistuinvirasto jäisi merkittävästi muista Pohjoismaista jälkeen. Esityksen kansainvälisestä vertailusta ilmenee, että henkilöstömäärä olisi noin puolet Tanskan ja Norjan vastaavien virastojen henkilöstömääristä. Asiaa valmistellut oikeusministeriön toimikunta (Tuomioistuinviraston perustaminen, OMML 23/2017, s. 12 ja 58) on itsekin pitänyt esitettyä henkilöstömäärää riittämättömänä tuottamaan tuomioistuimille kaikkia tarpeellisia palveluita, kuten erilaisia neuvonta- ja kielipalveluja. Tuomioistuinviraston perustaminen ei saa merkitä heikennystä tuomioistuinten muuten käytettävissä oleviin voimavaroihin."
>
> Äskettäin oikeusvaltiopäivillä 11.11.2021 sekä korkeimman hallinto-oikeuden että korkeimman oikeuden presidentit samoin kuin Tuomioistuinviraston johtokunnan puheenjohtaja kiinnittivät huomiota tuomioistuinlaitoksen riittämättömään perusrahoitukseen / krooniseen aliresursointiin.

Edellä mainitut ovat vain osa kannanotoista, joissa oikeusministeriön tai eduskunnan huomiota on kiinnitetty oikeuslaitoksen heikkoon resurssitilanteeseen. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontahavainnot eivät käsitykseni mukaan ole valitettavasti realisoituneet valtion talousarviomenettelyihin asti.

Lakivaliokunta katsoi keväällä 2021 antamassaan julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa lausunnossa (LaVL 11/2021 vp – VNS 3/2021 vp) perustellusti, että oikeusministeriön hallinnonalan perusrahoituksessa on merkittäviä välitöntä korjaamista edellyttäviä puutteita. Lakivaliokunta kiinnitti budjettiesityksestä antamassaan lausunnossa (LaVL 18/2021 vp) niin ikään aiheellisesti vakavaa huomiota oikeusministeriön hallinnonalan määrärahatilanteeseen. Oikeudenhoidon toimijoiden perusrahoitus oli lakivaliokunnan mukaan saatava pysyvästi kestävälle tasolle, mikä edellyttää määrärahojen olennaista parantamista oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaamiseksi. Eduskunta edellytti, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteon oikeusvaltion turvaamisesta ja vahvistamisesta sekä oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä vuoden 2022 loppuun mennessä (EV 214/2021 vp). Selonteko on myös oikeusasiamiehen näkökulmasta tärkeä.

Totean edelleen, että tuomioistuinten riippumattomuutta – vaikka tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus onneksi tosiasiallisesti toteutuu Suomessa erittäin hyvin – ei näytetä edelleenkään hahmotettavan tai tunnistettavan valtionhallinnon eri infrastruktuurihankkeissa.

> Lausunnossani ehdotuksesta valtion toimitilastrategiaksi (16.8.2021, EOAK/ 1163/2022) totesin pitäväni ”vallan kolmijaon kannalta ongelmallisena, jos valtioneuvoston periaatepäätöksellä puututaan tuomioistuinten tosiasiallisiin toimintamahdollisuuksiin. Ilmeisesti strategiatyössä ei ole lainkaan pohdittu, onko strategian soveltamiselle muuhun vallan kolmijaon lohkoon kuin hallintoon asianmukaisia perusteita. Tuomioistuinten riippumattoman aseman turvaamisen kannalta olisi mielestäni varminta todeta, että strategiaa ei ole tarkoitettu sovellettavaksi tuomioistuimiin – eikä luonnollisestikaan myöskään eduskuntaan.”
>
> Lausunnossani valtion kiinteistöstrategialuonnoksesta 2030 (16.3.2021; EOAK/1678/2021) totesin, että ”… esimerkiksi vallan kolmijako on siiloutumista. Tuomioistuinviraston perustamista perusteltiin nimenomaan sillä, että poliitikkojen ja tuomioistuinten välille rakennetaan entistä vahvempi palomuuri. Palomuurin uskottavuuden kannalta ei näyttäisi hyvältä, jos Tuomioistuinvirasto toimisi samoissa tiloissa oikeusministerin kanssa. Vallan kolmijaon näkökulmasta on arvosteltu myös sitä, että poliisi ja tuomioistuin on usein sijoitettu samaan taloon.”
>
> Viimeksi tuomioistuinlaitoksen erillisyyteen valtionhallinnosta on kiinnittänyt huomiota oikeusasiamies Jääskeläinen (28.1.2022 lausunto luonnoksesta ns. avoimuusrekisterilaista; EOAK/8264/2021): ”Joskus (ks. esim. https://vm.fi/valtionhallinto) valtionhallintoon luetaan myös riippumattomat tuomioistuimet, mitä pidän virheellisenä näkemyksenä. Tuomioistuimet eivät kuulu valtionhallintoon. Myöskään eduskunta ei kuulu valtionhallintoon.”

2. Toimintaympäristön muutokset (kohta 3) ja turvallinen verkkoympäristö (kohta 7.5)

Oikeudenkäynteihin johtavat tapahtumat saavat nykyisin yhä useammin alkunsa verkkoympäristössä tai muilla virtuaalisilla alustoilla ja myös todistelun luonne on sen vuoksi muuttunut. Maantieteellisen teko- tai tapahtumapaikan käsite on hämärtynyt ja todistelu on pirstaloitunut pilvipalvelimille ympäri maailmaa. Kun huumejuttujen näyttö ennen rakentui ihmisten kertomusten ja takavarikkojen varaan, nykyisin tärkeintä todistelua ovat teletiedot, pimeissä verkoissa käydyt keskustelut ja muu yhteydenpitoa osoittava data.

Pidän selvänä, etteivät inhimillinen yhteydenpito, taloudellinen toiminta ja kaupankäynti enää palaa maan pinnalle. Erilaiset verkkoympä-

ristöt ja skaalautuvuus ovat tuomioistuintenkin toimintaa leimaavia avainsanoja nyt ja tulevaisuudessa.

Verkkoympäristöllä tarkoitan myös tuomioistuimen ja sen asiakkaiden digitaalista rajapintaa, mutta enemmänkin kuitenkin sitä, että niin rikos- kuin riita-asiat saavat syntynsä ja tapahtuvat verkossa. Myös juttuihin liittyvä näyttö on datana verkossa, mikä ei suinkaan helpota tulevaisuuden oikeudenkäyntejä. Esimerkiksi lohkoketjutetun virtuaalisen rahan liikkeiden toteennäyttäminen oikeussalissa ei ole välttämättä helppoa.

Skaalautuvuudella tarkoitan sitä, että lähes minkä tahansa asian, hyvän tai pahan, monistaminen ja volyymin kasvattaminen onnistuu verkossa paljon tehokkaammin kuin perinteisissä toimintaympäristöissä. Verkkoympäristössä voidaan rakentaa houkutuksia yhtä helposti miljoonille potentiaalisille asiakkaille kuin miljoonille petosten tai valeinformaation uhreille. Verkossa voidaan liikuttaa – tai saada liikkeelle – massoja myös fyysisille toimintakentille; istumaan Mannerheimintielle tai kokoamaan rekkajonoja pääkaupungin ahtaille kaduille. Skaalautuvuutta voidaan hyödyntää sopimalla verkossa siitä, että kaikki haluavat sakkonsa käsitellyksi tuomioistuimissa mahdollisimman pitkän kaavan mukaan tai sopimalla toisessa verkon kuplassa siitä, että kaikki haluavat varata rokotusaikoja ja jättää ne sitten käyttämättä.

Kun massat sopivat verkossa käynnistävänsä tuhat prosessia tietyssä käräjäoikeudessa tai lähettävänsä vääränlaisen ratkaisun tehneelle käräjätuomarille tuhat sähköpostia, kysymys on skaalautuvuudesta. Viimeksi mainittua skaalautuvuuden alalajia kutsutaan maalittamiseksi. Se mainitaan ilmiönä selonteon sivuilla 32 ja 89.

Verkkoympäristö on jo nyt aiheuttanut sen, että tavallisen ihmisen rahat yritetään viedä rikoksella pahimmillaan päivittäin erilaisilla skaalautuvilla huijausviesteillä, joiden lähettäjä harvoin jää kiinni. Skaalautuvat ilmiöt kuten ”phishing” ovat lisänneet rikosten yritysten määriä moninkertaisiksi. Harva muistaa joutuneensa kadulla vakavasti otettavan petoksen yrityksen uhriksi, mutta huijausviestejä tai puheluita ”Microsoftilta” ovat saaneet useimmat. Mikäli tapahtumat verkossa päätyisivät tuomioistuimiin samalla todennäköisyydellä kuin tapahtumat kadulla, tuomioistuimet olisivat vielä nykyistäkin pahemmin ylikuormittuneita.

Tyypillisin verkkoympäristössä tapahtuva rikos on petos tai petoksen yritys. Pankkitunnuksia kalastellaan jatkuvasti myös tekstiviesteissä ja muissa viesteissä, joiden uskotellaan tulevan pankeista tai viranomaisilta. Erilaiset valesivustot ovat yleisiä. Tavallinen ihminen joutuu nykyisin petoksen yrityksen uhriksi huomattavasti useammin kuin aikaisemmin.

Edellä todetusta huolimatta verkkoasioinnin todellisiin tai niiden käyttöä rajoittaviin kuviteltuihin riskeihin suhtaudutaan digitalisaatiota ja verkkoasiointia painottavia viranomaisten palvelujärjestelmiä suunniteltaessa yllättävän kevyesti.

Ihmisten, yritysten ja viranomaisten oikeusturvaongelmat liittyvät entistä enemmän siihen, mitä verkossa tapahtuu. Kysymys on myös siitä, missä määrin erilaisia toimintoja, mukaan lukien viranomaistoiminta ja julkishallinnon asiakaspalvelu, siirretään verkkoon. Raja-pinnat, joiden läpi voidaan napin painalluksella, tai automaattisesti tekoälyn toimesta, laittaa vireille miljoona summaarista asiaa tai miljoona tekaistua avioerohakemusta, ovat vaarallisia. Kansainväliset konfliktitkin ilmenevät usein verkkohyökkäyksinä esimerkiksi viranomaisten palveluihin tai pankkisektorille.

Verkkoympäristöihin liittyvä skaalautuvuus aiheuttaa perus- ja ihmisoikeuksiinkin liittyviä ongelmia, joita selonteossa ei ole kaikilta osin otettu huomioon. Esimerkiksi tuomioistuinten rakennetta, ratkaisukokoonpanojen rakennetta ja varsinkin prosessien rakennetta tulisi kehittää niin, että skaalautuvien massiivisten juttujen ja juttukokonaisuuksien käsittelystä selvittäisiin. Jokaisen jutun yksilölliseen käsittelyyn suullisesti, välittömästi ja keskitetysti ei skaalautuvassa maailmassa välttämättä ole mahdollisuuksia.

Isojen juttujen ja juttukokonaisuuksien koko on jo kasvanut merkittävästi viimeisen 20 vuoden aikana. Kehitys on kuitenkin todennäköisesti vasta alussa. Nykyiset prosessilait ja tuomioistuinten kokoonpanot on luotu toisenlaiseen maailmaan. Edes nykyisen mittapuun mukaan suurina pidetyt jutut tai juttukokonaisuudet eivät sovi nykymuotoiseen prosessiin. Esimerkiksi Elokapinaan liittyvien pienten sakkojuttujenkin käsittelyt jatkuvat YLE:n tietojen mukaan vielä pitkään ja vievät ison osan Helsingin käräjäoikeuden resursseista.

3. Saavutettavuus ja yhdenvertaisuus digitaalisessa ympäristössä (kohta 7.4)

Selonteossa uuden digitaalisen teknologian käyttäminen nähdään väistämättömänä asiana. Digitaalisen kuilun ylittämättä jättäminen voi kuitenkin olla yksilön valinta, jota tulisi kunnioittaa. Digitaalisten ratkaisujen tulee toki olla toimivia, mutta kaikkien ei silti ole pakko käyttää niitä.

Hallintovaliokunta on valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettua lakia koskeneessa mietinnössään (HaVM 121/2021 vp, s. 4) tähdentänyt, että voimakkaasti lisääntyneiden sähköisten palvelujen rinnalla on säilytettävä riittävä mahdollisuus käyntiasiointiin valtion viranomaisten toimipisteissä. Eri asiakasryhmillä on hyvin erilaisia palvelutarpeita, ja on tärkeää huolehtia siitä, että tosiasialliset mahdollisuudet myös käyntiasiointiin turvataan. Kaikkia viranomaisten toimintoja ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan toteuttaa sähköisinä palveluina.

Mahdollisuuden henkilökohtaiseen asiointiin katsotaan usein liittyvän siihen, etteivät esimerkiksi vanhukset tai vammaiset osaa käyttää tai kykene käyttämään kehittynyttä tekniikkaa. Virastossa tapahtuvassa henkilökohtaisessa palvelussa katsotaan usein olevan kysymyksen ennen muuta haavoittuvassa asemassa olevien henkilöjen palvelujen tarpeiden turvaamisesta. Pidän tätä lähestymistapaa jossain määrin yksipuolisena. Tietotekniikan ammattilainenkin saattaa valita eri palveluvaihtoehdoista henkilökohtaisen palvelun virastossa tai viranomaisen asiointipisteessä. Toisaalta vanhus saattaa mielellään asioida verkossa. Kysymys ei ole aina siitä, että vain henkilöt, jotka eivät osaa tai pysty asioimaan verkossa taikka etäyhteyksin, tarvitsevat mahdollisuuden henkilökohtaiseen asiointiin.

Henkilökohtaista asiointia paikan päällä virastossa tai viranomaisten yhteisessä asiointipisteessä ei nähdäkseni tulisi arvioida ilmiönä, joka koskisi vain haavoittuvassa asemassa olevia asiakkaita tai joka olisi poistumassa, koska ihmisten tekniset valmiudet paranevat. Asiointipisteiden ei myöskään tulisi olla paikkoja, joissa ihmisiä lähinnä vain opastetaan verkkoasiointiin.

Selonteossa korostetaan myös tietosuojan ja tietoturvan merkitystä (s. 88) ja todetaan, että tietosuojalainsäädännön suomat yksilön oikeudet toteutuvat vain, jos ihmisillä on tosiasiallisia keinoja päästä, ymmärtää ja hallita dataansa sekä sen käyttöä (s. 82).

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että tietosuojavaltuutetun toimistossa käsiteltävänä olevien asioiden määrä on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) soveltamisen alkamisen (25.5.2018) johdosta viime vuosina lisääntynyt huomattavasti eikä kehitystä ole täysin kyetty ennakoimaan. Uuden lainsäädännön edellyttämä päätösten tekeminen vaatii huomattavasti enemmän henkilöresursseja kuin aiempi ohjauksen antaminen. Tietosuojavaltuutetun toimiston käsittelyajat ovat olleet liian pitkiä ja kirjaamo on ollut pahasti ruuhkautunut. Asioita ei ole pystytty käsittelemään perustuslain ja hallintolain säännösten edellyttämällä tavalla.

Apulaisoikeuskansleri on pyytänyt 27.12.2021 antamassaan ratkaisussa (OKV/123/70/2020), että oikeusministeriö viimeistään 31.5.2022 ilmoittaa apulaisoikeuskanslerille, miten tietosuojavaltuutetun toimiston resurssit asioiden lainmukaisen käsittelyn varmistamiseksi aiotaan turvata.

4. Perus- ja ihmisoikeuksien kansallinen valvonta (kohta 8.1)

Ylimmät laillisuusvalvojat eli valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ihmisoikeuskeskus on itsenäinen ja riippumaton asiantuntija, joka yhdessä sen yhteydessä toimivan Ihmisoikeusvaltuuskunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kanssa muodos-

taa Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution (NHRI). Lainsäädäntöömme sisältyy tältä osin valitettava epäkohta siinä, että termiä ja käsitettä Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio ei ole sisällytetty lakitekstiin (lakiin eduskunnan oikeusasiamiehestä).

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen yleinen seuranta ja edistäminen sekä vammaisten henkilöiden ja ikääntyneiden oikeuksien seuranta ja edistäminen kuuluvat Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan päälinjoihin. Lisäksi Suomessa on kuusi erityisvaltuutettua: yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu ja vanhusasiavaltuutettu, joiden tehtävät liittyvät perus- ja ihmisoikeuksien suojaan.

Selonteossa ei ole arvioitu suhteellisen pirstaleiseen, mutta samalla päällekkäiseen, monien itsenäisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden malliin perustuvaa järjestelmää. Mielestäni tässä yhteydessä olisi aiheellista linjata, ettei uusien erityisvaltuutettujen virkoja enää perusteta. Perus- ja ihmisoikeuksien suojan rakenteelliseen kokonaisuuteen sopisi paremmin se, että perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa ja edistämisessä tukeuduttaisiin olemassa oleviin instituutioihin, erityisesti kansalliseen ihmisoikeusinstituutioon, sen sijaan, että edelleen perustettaisiin uusia toimijoita.

Ihmisoikeuskeskuksen, sen ihmisoikeusvaltuuskunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen muodostaman kansallisen ihmisoikeusinstituution virallinen ja riippumaton asema, laajat toimivaltuudet ja verkostot tuovat merkittävää synergiaetua ja vaikuttavuutta Ihmisoikeuskeskuksen suorittamalle perus- ja ihmisoikeuksien edistämis- ja seurantatyölle. Lisäksi instituutio ja Ihmisoikeuskeskus ovat tiiviisti mukana kansainvälisessä yhteistyössä.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.