APULAISOIKEUSKANSLERI

22.2.2022 OKV/590/22/2022

OKV/590/22/2022-OKV-2

Viite:

Lakivaliokunnan lausuntopyyntö/23.2.2022

Asia:

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko VNS/10/2021

Lakivaliokunnalle

Ihmisoikeuspoliittinen selonteko oikeudenhoidon ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko on laajasti ja tavoitteellisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista eri elämänalueilla sekä kansainvälisesti että kansallisesti käsittelevä asiakirja.

Asiakirjan johdannossa todetaan muun muassa, että

> ”Suomi edistää kansainvälisten ja eurooppalaisten ihmisoikeussopimusten määräysten täytäntöönpanoa ja tukee kansainvälistä sääntöperustaista järjestelmää. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on ihmisoikeusperustaista. Suomen kansainvälisessä ihmisoikeustoiminnassa korostetaan yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa sekä haavoittuvimpien väestöryhmien oikeuksia. Suomen perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kansallisessa toimeenpanossa Ihmisoikeuspoliittinen selonteko painottaa yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa, syrjimättömyyttä sekä oikeusvaltion huoltamista. Suomi korostaa perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä ja täytäntöönpanoa läpileikkaavasti Euroopan unionin toiminnassa.”

Perustuslain (108 §:n 1 mom.) mukaan (laillisuusvalvonta)tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tehtävä on myös osaltaan ”kansainvälisten ja eurooppalaisten ihmisoikeussopimusten määräysten täytäntöönpanon” edistämistä Suomessa.

Laillisuusvalvonnan voi nähdä, ei vain ”oikeusvaltion huoltamisena”, vaan laajasti oikeusvaltion ylläpito- ja kehittämistehtävänä (Mikko Puumalainen: Oikeuskansleri oikeusvaltion ylläpito- ja kehittämistehtävässä, Puheenvuoro, Oikeuskanslerin kertomus 2020, s. 21-26, K 17/2021 vp)

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.okv.fi

Lakivaliokunnan tehtäväalan kannalta olennaisia ovat laillisuusvalvonnassa tehdyt oikeudenhoitoa ja erityisesti tuomioistuinten, syyttäjien ja asianajajien toimintaa koskevat havainnot. Näitä kertyy yksittäisistä kanteluista ja yhteiskunnan ja lainsäädännön rakenteita laajemmin käsittelevästä oma-aloitteisesta laillisuusvalvonnasta. Molempien perusteella on tunnistettavissa muutamia selkeitä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevia teemoja.

Oikeusturvan saatavuus

Suomalaisen oikeudenhoidon suurin rakenteellinen ongelma on oikeuden saatavuus ja hinta. Ongelma näkyy osassa asioita aivan liian pitkinä käsittelyaikoina sekä varsinkin riita-asioissa oikeudenkäyntikulujen suuruutena ja siinä, että oikeudenkäynnin kustannukset ovat tulleet osalle ihmisistä merkittäväksi esteeksi oikeuden saamiseen. Se koskee erityisesti siviilioikeudellisia riita-asioita, joiden määrä on myös yleisissä tuomioistuimissa näyttänyt laskevan ja ’’yleistä tietoa’’ on, että elinkeinoelämä pyrkii varsin usein sopimuksissaan sulkemaan pois Suomen lain ja erityisesti Suomen yleiset tuomioistuimet siviilioikeudellisten asioiden käsittelyfoorumina silloin kun siihen vain on mahdollisuus. Pienillä yrityksillä ja keskituloisilla ihmisillä ei useinkaan käytännössä ole riittävän reaalisia mahdollisuuksia turvautua kuluriskin ja oikeudenkäynnin keston takia tuomioistuimen puoleen asiassaan.

Vaihtoehtoisten riidanhakukeinojen kehittymättömyys ja käytössä olevien foorumien kuten yhdenvertaisuus-ja tasa-arvolautakunnan tai kuluttajariitalautakunnan ruuhkautuminen osaltaan myös pahentavat tilannetta edelleen. Rikosasioiden puolella ongelmaa on havaittu oikeudenkäytön kokonaisketjussa poliisin esitutkinnasta tuomioistuimen tuomioon ja osassa asioita poliisi ei tunnista riittävästi rikosta tai uhrin asemaa (esimerkiksi lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset, lähisuhdeväkivalta ja ihmiskauppa) tai käsittelyiden ruuhkautuminen aiheuttaa sen, että tuomioistuinkäsittely on asianosaisten kannalta liian myöhään. Ruuhkautumista on myös hallintotuomioistuinten puolella osassa asioita.

Monet oikeudenkäytön yleiset ongelmat koskettavat välillisesti laillisuusvalvontaamme. Erityisesti, jos oikeuksiin pääsy on vaikeaa, esimerkiksi oikeusavun puutteellisen saatavuuden taikka prosessin kalleuden tai hitauden taikka oikeudenhoidon toimijoihin tunnetun epäluottamuksen tai tyytymättömyyden vuoksi, näkyy se meillä kanteluissa. Tuomioistuinten toimintaan liittyvät kantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistämme. Ihmiset pyrkivät hakemaan oikeutta laillisuusvalvonnasta. Siinä joudumme usein kuitenkin tuottamaan kantelijalle pettymyksen, koska oikeuskansleri ei ole tuomioistuimille vaihtoehtoinen tai korvaava oikeusturvakeino. Meillä on kuitenkin toimivalta tutkia yksittäisiä viipymisiä ja ne ovatkin olleet laillisuusvalvonnallisten seuraamuskannanottojen perustana.

Oikeudenhoidon kehittämisessä kokonaisvaltainen näkökulma on olennainen ja siten on välttämätöntä tarkastella myös asianajajalaitosta ja julkista oikeusapua sekä lupajuristien toimintaa. Avustajan työn laadulla on suuri merkitys paitsi asiakkaan oikeusturvan ja koko prosessin sujuvuuden ja tuomioistuimen työn kannalta. Asiakkaiden kokemukseen oikeusprosessista voi tutkimusten mukaan jopa oikeudenkäynnin lopputulosta enemmän vaikuttaa se, onko hän ollut avustajansa toimintaan ja prosessin sujuvuuteen tyytyväinen.

Toimiva ja uskottava asianajaja- ja lupalakimiesvalvonta on tärkeä osatekijä oikeudenhoidon kokonaisuudessa. Luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevassa laissa on merkittäviä puutteita, mutta uudistus ei ole kuitenkaan edennyt.

Erityisen haavoittuvat ryhmät

Ihmiskaupan uhrit

Tutkin omana aloitteena laajasti poliisin ja syyttäjän menettelyä ihmiskaupan tutkinnassa (päätös 28.12.2021 OKV/1233/70/2021) selvittämällä kaikkiaan 50 poliisin esitutkintaa. Ihmiskaupparikosten tutkinta oli useassa tapauksessa viivästynyt useilla vuosilla. Pisimmillään esitutkinta oli viivästynyt

jopa neljä vuotta. Aiheettomia viivästyksiä oli melkein jokaisessa poliisilaitoksessa. Myös syyttäjien toimissa oli arvosteltavaa.

Kirjoitin päätöksessäni muun muassa seuraavaa: ”Kansainvälisissä ja kotimaisessa ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on kiinnitetty huomiota siihen, kuinka vähän ihmiskaupparikoksia päätyy Suomessa tuomioistuinten käsiteltäväksi. Erityisesti on kiinnitetty huomiota uhrien auttamisjärjestelmään ohjattujen henkilöiden ja tuomioistuimissa käsiteltyjen ihmiskaupparikosten määrien valtavaan epäsuhtaan.”

Kuitenkin ihmiskauppa on kansainvälisesti määritelty muun muassa ”vakavaksi rikokseksi ja räikeäksi perusoikeuksien loukkaukseksi”, joka loukkaa ”ihmisoikeuksia ja on hyökkäys ihmisarvoa ja henkilökohtaista koskemattomuutta vastaan” (EN:n yleissopimuksen johdanto). Ihmiskaupan vastaisessa EU:n strategiassa puolestaan todetaan muun muassa, että ”ihmiskauppa tuhoaa yksilöiden elämän riistämällä heiltä ihmisarvon, vapauden ja perusoikeudet.” (Ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävä EU:n strategia vuosiksi 2021-2025, johdanto).

Päätökseni varsinaisena kohteena ei ollut rikoslaki tai rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Tutkintani kuitenkin osoitti, että kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden perusteella meille rikoslakiin välittyneillä tunnusmerkistöllä on valitettavan vähän merkitystä. Päätökseni antoi yhden ja vakavasti otettavan vastauksen siihen, miksi näin on.

Perhe- ja muun lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten uhrit

Suomi on sitoutunut myös Istanbulin sopimukseen (Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi). Sopimus velvoittaa sen osapuolena olevaa valtiota ehkäisemään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, suojelemaan ja tukemaan uhreja sekä saattamaan rikoksentekijät vastuuseen teoistaan.

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa todetaan, että ”Suomi toimii naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan torjumiseksi kansallisesti, EU-tasolla sekä kansainvälisesti. Suomi toteuttaa Istanbulin sopimuksen velvoitteita kansallisesti ja toimii aloitteellisesti naisiin kohdistuvan ja muun perheväkivallan torjumiseksi ja edistää aktiivisesti Istanbulin sopimuksen mahdollisimman laajaa ratifiointia ja täytäntöönpanoa sekä EU:n liittymistä sopimukseen.” Niin ikään selonteossa todetaan, että ”naisiin kohdistuva väkivalta on maailmanlaajuisesti vakava ihmisoikeusloukkaus ja merkittävä este muun muassa naisten osallistumisoikeuksien toteutumiselle”.

Kansainväliset ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat kiinnittäneet usein huomiota naisiin kohdistuvan väkivallan huolestuttavaan määrään Suomessa jo vuosien ajan. Olen ottanut tänä keväänä omana aloitteenani laajemmin tutkittavaksi myös seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivaltatapausten rikosvastuun viivytyksettömän toteutumisen (OKV/325/70/2022). Kuitenkin on jo tässä vaiheessa myös kanteluiden perusteella selvää, että näiden rikosten uhrien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa on vakavia puutteita.

Taustalla on vastaavanlainen huoli kuin edellä ihmiskaupparikoksissa. Pyrin selvittämään, miksi kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, kuten Istanbulin sopimus, eivät ole tehokkaasti meillä monista puheista huolimatta toimeenpantu. Miksi edelleenkään lähisuhdeväkivaltaan ei pystytä riittävästi puuttumaan?

Aiemmassa lähisuhdeväkivallan torjuntaa koskevassa päätöksessäni (OKV/11/50/2019), kohteena oli poliisin toiminta ja ohjeistus akuutissa lähisuhdeväkivaltatilanteessa. Asia on edelleenkin seurannassani, mutta jatkan asian tutkintaa myös lähisuhdeväkivaltaa koskevan esitutkinnan asianmukaisuuden ja viivytyksettömyyden näkökulmasta. Uutena selvitettävänä kysymyksenä on rikoslaissa säädetyn rikosvastuun toteutuminen seksuaalirikoksissa.

Oma-aloitteiseen tutkintaani kuuluu myös arvioida, antaako se aihetta tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 7 §). Tämä voi koskea myös rangaistussäännöksiä.

Ilmastonmuutos

Ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa on tuotu esiin myös ilmastonmuutos ja sen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen (s. 66). Tällä on ilmaston lämpenemisen ja luontokadon edetessä nykyolosuhteissa huomattavasti suurempi merkitys kuin nykyistä perusoikeusjärjestelmää säädettäessä ehkä ajateltiin.

Ympäristö muokkaamisella tai pidättäytymisellä siitä voi olla yhä kriittisempi liityntä moniin perus- ja ihmisoikeuksiin kuten kansalaisten osallistumisoikeuksiin, omistusoikeuteen, elinkeinovapauteen, ympäristöperusoikeuteen taikka tulevien sukupolvien oikeuksiin.

Kansalaisten osallistumisoikeuksien ja tiedonsaantioikeuden näkökulmasta kiinnitin ympäristöministeriön huomiota ilmastolaissa säädettyyn velvollisuuteen antaa ilmastovuosikertomus havaittuani, ettei lakia ollut noudatettu (OKV/10/50/2019). Myös oikeuskanslerin lausunnoissa luonnonsuojelulain muuttamisesta ja kaavoitus- ja rakentamislain muuttamisesta painottuivat kansalaisten tiedonsaantioikeus, ympäristöä koskevaan päätöksentekoon osallistuminen sekä kestävän kehityksen periaate (OKV/1930/21/2021 ja OKV/2639/21/2021).

Oikeudenhoidolla on keskeinen ja oma roolinsa ilmastonmuutoksen hillinnässä ja luonnon monimuotoisuuden puolustamisessa, ja se perustuu sen tehtävään oikeusvaltion turvaajana. Oikeusvaltiossa ympäristöön liittyvät yksittäiset kiistat ratkaistaan viime kädessä tuomioistuimissa.

Tilannetta ei voi kuitenkaan pitää Suomessa tyydyttävänä.

Ympäristöä (vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisista lupa- ja velvoittamispäätökset) koskevien hallintoviranomaisten päätöksiä koskeva muutoksenhaku on keskitetty pääsääntöisesti Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta koko maata kattavana Vaasan hallinto-oikeudelle.

Hallinto-oikeuden tätä koskevien asioiden käsittelyajat ovat olleet pitkään kohtuuttoman viivästyneitä. Olen antanut useita seuraamusratkaisuja, joissa olen moittinut kohtuutonta käsittelyaikaa (viimeisin OKV/151/10/2020). Kaksi Vaasan hallinto-oikeuden käsittelyaikoja koskevaa asiaa on parhaillaan valmisteilla (OKV/199/70/2020, OKV/3503/70/2021).

Toinen laajempi ja koko oikeusjärjestystä koskeva kysymys on ylipäätään oikeusturvan saatavuus ilmastonmuutokseen liittyvissä kysymyksissä. Vireillä olevat kansainväliset oikeusjutut, joista osa koskee myös Suomea, kertovat siitä, että oikeusturvan saatavuus ja erityisesti tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamiseksi on kansallisesti riittämätöntä. Perusoikeusuudistuksessa säädetty jokaisen velvollisuus turvata elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilyminen myös tuleville ihmissukupolville ei saa riittävän vahvaa oikeussuojaa (s. 69).

Hallituksen esitys koskien ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänjakoa on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Sen mukaan oikeuskanslerin erityistehtäviin kuuluisi muun ohella terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevien oikeudellisten edellytysten valvonta. Tämä entisestään vahvistaisi oikeuskanslerin tehtävää edistää perus- ja ihmisoikeuksia myös tässä tärkeässä kontekstissa.

Digitalisaatio

Viranomaisten tietojärjestelmien ja sähköisten palvelujen toimivuus ja niiden vaikutus asiakkaiden perusoikeuksien, oikeusturvaan ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen on toistuva aihe oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa ja muussakin laillisuusvalvonnassa.

Oikeushallinto käyttää paljon tietojärjestelmiä. Tuomioistuimet ovat jatkuvasti ja varsinkin koronapandemian seurauksena digitalisoituneet. Olen tuomioistuinten valvontatoiminnassani (laillisuusvalvontakäynti 25.11.2020 Tuomioistuinvirasto (OKV/510/71/2020) ja myös yhdessä hovioikeuksien kanssa pyrkinyt seuraamaan tätä kehitystä ja sen vaikutuksia oikeusturvan toteutumiseen. Pyysin kirjeessäni (OKV/1644/32/2021) hovioikeuksille niitä kiinnittämään

alioikeuksien valvontatoiminnassaan tietoliikenne- ja tietoverkko-ongelmiin sekä muihin teknisiin hankaluuksiin käräjäoikeuksissa. Oikeuskanslerin näkökulmasta tärkeää on tietää jatkossakin näiden ongelmien mahdollinen laajuus ja konkreettinen vaikutus lainkäyttötoimintaan.

Tietojärjestelmien ja digitaalisten laitteiden puutteellinen käyttö aiheuttavat ajoittaisia ongelmia ja yksittäisiä virheitä. Esimerkiksi istunnon äänitetallentaminen on saattanut epäonnistua (päätös 9.2.2022, OKV/2886/10/2021) tai tuomiossa on laskuvirhe puuttuneen laskutoimituksen tallennuksen vuoksi (päätös 2.2.2022, OKV/2013/30/2021).

Tietojärjestelmissä on havaittu myös rakenteellisia ongelmia. Tutkin esimerkiksi vuosina 2017-2019 omasta aloitteestani hovioikeuksien rikostuomioiden jakelua sähköisessä rikostuomiosovellus RITUssa. Tässä jakelussa on kysymys tuomioon sisältyvien tietojen välittämisestä täytäntöönpano- ja rekisteriviranomaisille.

Asiaa selvitettäessä ilmeni, että rikostuomioiden jakelu oli jäänyt hovioikeuksissa useina vuosina tekemättä. Hovioikeudet esittivät tälle erilaisia syitä. Selvitysten perusteella oli kuitenkin tehtävissä johtopäätös, että hovioikeuksissa oli yhtä hovioikeutta lukuun ottamatta lukuisissa tapauksissa laiminlyöty rikostuomioiden asianmukainen jakelu. Pisimmillään hovioikeuden tuomion jakelu oli ollut muodostamatta usean vuoden ajan. Näytti siis siltä, että kyse oli varsin laajasta ja pitkäaikaisesta ongelmasta, jota voitiin pitää vakavana.

Tammikuussa 2019 antamassani päätöksessä (OKV/3/50/2018) kiinnitin tämän vuoksi neljän hovioikeuden vakavaa huomiota rikostuomioiden asianmukaiseen jakeluun. Pyysin lisäksi Oikeusrekisterikeskusta toimittamaan vuoden 2019 alussa tehtäväksi tarkoitetun uuden listauksen niistä hovioikeuksien rikostuomioista, joissa jakelua ei ollut tehty. Hovioikeudet ilmoittivat yhtä lukuun ottamatta, että listauksessa olleet asiat olivat sellaisia, joissa tuomioiden jakelua ei kuulunutkaan muodostaa. Totesin joulukuussa 2019 antamassaan päätöksessä (OKV/9/50/2019) näyttäneen siltä, että hovioikeuksien tekemien ilmoitusten perusteella rikostuomioiden jakelun muodostamisessa ei enää juurikaan ollut ongelmia.

Digitalisaatiota on käsitelty myös oikeuskanslerin lausunnoissa hallinnon automatisaatiosta ja julkisen hallinnon tietojärjestelmien kehittämisestä (OKV/1698/21/2021 ja OKV/2005/21/2021).

Ilmenneistä virheistä ja vastoinkäymisistä huolimatta on syytä korostaa, että digitalisaatio on yksi kaikkein merkittävimmistä oikeudenhoidon tulevaisuuteen vaikuttavista seikoista. Siinä meneillään olevien AIPA- ja HAIPA-hankkeiden sekä todistelun videotallentamisen käyttöönotto ovat merkittäviä ensimmäisen vaiheen tehtäviä. Mutta tämän jälkeen digitalisaatiossa riittää mahdollisuuksia niin, että aidosti sähköiset menettelyt auttavat niin tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden osapuolia ja parantavat menettelyiden laatua ja tehokkuutta.

Myös hallinnon automaattisten järjestelmien kehittäminen kuuluisi edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan oikeuskanslerin erityistehtäviin. Myös tässä suhteessa uusi laki antaisi meille entistä vahvemman tehtävän edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista digitalisaatiossa.

Oikeus tietoon perus- ja ihmisoikeuskysymyksenä

Yksi suurimmista oikeuskanslerin yksittäisistä asiaryhmistä ovat kansalaisten ja toimittajien viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevat kantelut. Tietopyyntöjen käsittelyssä viranomaisissa on usein viiveitä. Usein esiintyvä ongelma on, että viranomainen ei vain tunne julkisuuslain sisältöä ja siinä säädettyjä menettelyjä.

Asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeuden toteutumiseksi on olennaista, että myös sitä koskevat valitukset tutkitaan ripeästi. Olen nyt ottanut oma-aloitteisesti tutkittavaksi hallinto-oikeuksien tätä koskevat käsittelyajat (OKV/659/70/2022).

Apulaisoikeuskansleri	Mikko Puumalainen
Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri	Minna Ruuskanen