16.1.2023 EOAK/6980/2022

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö K 18/2022 vp

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2021 (K 18/2022 vp)

Perustuslakivaliokunta on kutsunut oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehet kuultavaksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2021. Kertomuksen yleisesittelynä lausun kunnioittavasti seuraavan.

1 PUHEENVUOROT

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

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jako uudistuu

Omassa puheenvuorossani käsittelen 1.10.2022 voimaan tullutta uutta lakia valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta. Pidän lakiuudistusta historiallisena. Se on merkittävimpiä uudistuksia, mitä oikeusasiamiesinstituution yli 100-vuotisen olemassaolon aikana on tehty.

Mielestäni uusi laki on onnistunut – perustuslakivaliokunnan hallituksen esitykseen (HE 179/2021 vp) tekemät muutokset mukaan lukien.

Uusi tehtävienjakolaki vahvistaa oikeusasiamiehen roolia erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja kohtelun valvojana sekä myös turvallisuusviranomaisten toiminnan valvojana. Uudistus vähentää oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien päällekkäisyydestä johtuvia ongelmia, parantaa laillisuusvalvonnan laatua ja vaikuttavuutta sekä tukee ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta.

Uudistuksen toimeenpanoa valmisteltiin hyvässä yhteistyössä oikeuskanslerinviraston kanssa.

Uuden lain myötä ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäväksi siirtyy monia suuria asiaryhmiä. Tämän vuoksi uudistuksen onnistunut toimeenpano edellyttää, että oikeusasiamiehelle turvataan riittävät voimavarat. Olen hyvin iloinen siitä, että eduskunta onkin suhtautunut myönteisesti oikeusasiamiehen kanslian voimavaratarpeisiin.

Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuudesta

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin puheenvuoron teemana on oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuus. Sakslin esittää jaottelun, jonka tarkoituksena on jäsentää sekä ulkoista että sisäistä ylimmän laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden arviointia.

Laillisuusvalvonnan toiminnan arviointi, voimavarojen suuntaaminen ja valvonnan painotusten valinta perustuu keskeisesti laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden arviointiin. Laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden lisääminen on viime vuosina ollut oikeusasiamiehen toimintaa ohjaava tavoite.

Tämä edellyttää yksittäisen asian ulkopuolelle ulottuvaa laajempaa oikeusasiamiehen toimenpiteiden ja toiminnan vaikuttavuuden hahmottelua. Sakslinin mukaan oikeusasiamiehen toiminnalla on ainakin seuraavanlaisia vaikutuksia: tulkintavaikutus, normatiivinen vaikutus, menettelyllinen ja organisatorinen vaikutus, ennaltaehkäisevä vaikutus, vaikutus lainsäädännön laatuun, vaikutus oikeuden yleisiin oppeihin, poliittinen vaikuttavuus ja vaikutus oikeusvaltion toimintaan.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on huolehtia erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumisesta. Yksilön asemaan välittömästi vaikuttava kannanotto vahvistuu myös näiden muiden vaikuttamistapojen kautta.

Vahva oikeusvaltio tarvitsee vahvoja tuomioistuimia

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen tarkastelee puheenvuorossaan tuomioistuinlaitoksemme riippumattomuutta ja toimintaedellytyksiä. Oikeusasiamiehen erityistehtävänä on tuomareiden ja tuomioistuinten laillisuusvalvonta. Valvovan roolin kanssa ristiriidassa ei ole se, että oikeusasiamiehen tehtävänä on myös puolustaa tuomioistuimia keskeisenä osana demokraattisessa oikeusvaltiossa.

Oikeuslaitoksemme riippumattomuuden perustuslaillisissa takeissa on parantamisen varaa. Tuomioistuinlaitoksemme toimii sinänsä aidon riippumattomasti. Kuitenkin riippumattomuus lepää osin vain luottamuksen ja vakiintuneiden sovinnaisuussääntöjen varassa. Itse perustuslaissa riippumattomuuden takeet ovat ohuet. Oikeuslaitoksen riippumattomuutta ei myöskään aina näytetä täysin sisäistetyn valtion toimitila-asioiden kohdalla. Keskustelu riippumattomuuden vahvistamisesta perustuslain tasolla on Suomessakin nyt virinnyt, erityisesti

johtuen ulkomaisista esimerkeistä oikeuslaitoksen horjuttamisessa – oikeusasiamies tosin on puhunut riippumattomuuden vahvistamisesta jo pidemmän aikaa. Esille on otettu mm. korkeimpien oikeuksien tuomareiden jäsenmäärää ja eläkeikää koskeva sääntely perustuslakitasolla ja mahdolliset riippumattomuutta turvaavat järjestelyt tuomioistuinten budjetista päätettäessä. Kehittämiskohteena on pidettävä myös perustuslain 106 §:ään sisältyvän ns. ilmeisyyskriteerin poistamista.

Tuomioistuinlaitoksen – laajemminkin oikeudenhoidon toimijoiden – akuutimmat haasteet liittyvät oikeuden saavutettavuuteen. Kynnys riita-asioiden tuomioistuinkäsittelylle on korkea, kun oikeudenkäyntikuluille ei ole säädetty ylärajaa ja oikeusturvavakuutusten korvaustaso on matala. Riippumattomuuden kannalta määräaikaisten tuomareiden laaja käyttö on epätoivottava asiantila. Jo hälyttävänä on pidettävä sitä, että aika ajoin yksittäisen laajan oikeudenkäynnin takia joudutaan turvautumaan lisätalousarviomenettelyyn.

Oikeusasiamiehen, tuomioistuinten edustajien tai eduskunnan lakivaliokunnankaan lukuisat kannanotot tuomioistuinten perusrahoituksen riittämättömyydestä eivät ole toistaiseksi realisoituneet valtion talousarviomenettelyihin asti. AOA Pölönen viittaa oikeusministeriön laatimaan selontekoon oikeudenhoidosta ja pitää sitä erittäin tärkeänä ja perusteltuna oikeusvaltion itsearvioinnin instrumenttina. Sen myötä lainsäätäjälle avautuu mahdollisuus arvioida resurssien ohella myös tuomioistuinlaitoksen perustuslaillisen sääntelyn tarkistamistarpeita.

2 OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2021

Kertomusvuonna saimme jälleen ennätysmäärän kanteluita, yhteensä 7 732. Tämä on kaikkien aikojen suurin lukumäärä ja lähes 700 kantelua enemmän kuin edellisenä vuonna. Asiamäärät nousivat lähes kaikilla hallinnonaloilla. Voimakkainta kasvu oli terveydenhuoltoon liittyvissä kanteluasioissa, joissa kasvua oli edelliseen vuoteen verrattuna peräti 65 %, mikä selittyy pääosin koronaepidemiaan liittyvillä asioilla.

Kolme viimeistä vuotta eli 2019, -20 ja -21 ovat kaikki olleet kantelumäärältään ennätyksellisiä, ja jokaisena niistä kasvua on ollut yli 10 % ja yhteensä noina kolmena vuotena peräti 38 %.

Kertomusvuonna kanteluita myös ratkaistiin ennätysmäärä, yhteensä 7892, eli jopa vähän enemmän kuin niitä saapui. Kanteluiden suuresta määrästä huolimatta saavutimme vuoden lopussa myös kanteluiden enintään yhden vuoden käsittelyaikatavoitteen. Tämä tavoite saavutettiin jo yhdeksännen kerran peräkkäin.

On kuitenkin todettava, että kanslian henkilöstö on jälleen työskennellyt jaksamisensa äärirajoilla ja tavoitteen saavuttamisessa oli keskeistä se, että koronaepidemian takia tarkastuksia ei voitu tehdä entiseen tapaan. Tarkastuksia tehtiin 39, ja nekin pääasiassa asiakirjatarkastuksina, kun ennen koronaa tarkastuksia tehtiin yli 100 vuosittain.

Omia aloitteita ratkaistiin noin 90 ja lausuntoasioita oli noin 150, mikä sekin oli ennätyksellinen määrä. Kaikista kanteluista ja omista aloitteista yli tuhat asiaa eli yli 13 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Tämä toimenpideprosentti on kansainvälisessä vertailussa hyvin korkea. Mielestäni se kertoo laillisuusvalvonnan laadusta: Kanteluiden pohjalta löydetään virheellistä menettelyä, joka antaa aihetta oikeusasiamiehen arvosteluun tai ohjaukseen.

3 PERUS- JA IHMISOIKEUDET

Toimintatietojen jälkeen kertomuksessa on laaja pääjakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. 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. Heihin luetaan vankien ohella esimerkiksi eräät vanhukset, lapset, psykiatriset potilaat ja kehitysvammaiset henkilöt.

Toinen erityistehtävä perustuu YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn yleissopimukseen.

4 KORONAVIRUKSEEN LIITTYVÄT ASIAT

Kertomuksen neljänteen pääjaksoon on koottu kaikki koronavirukseen liittyvät asiat. Kaikkiaan kertomusvuonna tuli käsiteltäväksi noin 1100 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 tiivistelmä. 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.