**Valiokunnan mietintö PeVM 2/2017 vp– K 8/2017 vp**

# Perustuslakivaliokunta

## Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016 (K 8/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Yleistä*

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon kertomusvuonna sekä jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin. Kertomuksesta saa selkeän käsityksen oikeusasiamiehen toiminnasta ja laillisuusvalvonnassa esiin tulleista ongelmista.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää jälleen erityistä huomiota kertomuksessa olevaan jaksoon, jossa on kootusti esitetty keskeisimpiä puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Jakson mukaan vuoden 2013 kertomuksessa esitetyt kymmenen ongelmaa ovat pääosin edelleen ajankohtaisia. Valiokunta pitää valitettavana, että oikeusasiamiehen kertomuksessa joudutaan toistuvasti nostamaan esille samoja ongelmia. Julkisen vallan vastuulla on reagoida perus- ja ihmisoikeusepäkohtiin sellaisin toimenpitein, jotka ennaltaehkäisevät vastaavien tilanteiden syntymisen. Valiokunta kiirehtii valtioneuvoston ja asianomaisten viranomaisten toimenpiteitä toistuvasti esillä olleiden ongelmien ratkaisemiseksi. Toisaalta valiokunta toteaa pitävänsä tärkeänä sitä havaintoa, että oikeusasiamiehen kannanottoja ja esityksiä noudatetaan varsin hyvin. Tämä kertoo paitsi oikeusasiamiehen ja oikeusasiamiehen kanslian työn tuloksellisuudesta myös siitä, että laillisuusvalvontaa arvostetaan sen ansaitsemalla tavalla.

Valmis
5.0

Perustuslakivaliokunta pitää myönteisenä kehitystä, jonka myötä oikeusasiamiehen toiminnan painopiste on viime vuosina siirtynyt yhä selvemmin viranomaisten toiminnan valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämiseen. Valiokunta pitää tärkeinä oikeusasiamiehen toiminnan viranomaistoimintaa ohjaavia, oikeustilaa kehittäviä ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviä vaikutuksia ja rohkaisee oikeusasiamiesinstituutiota kehittämään toimintaansa tulevaisuudessakin samaan suuntaan.

*Oikeusasiamiehen toiminta tilastotietojen valossa*

Kanteluita saapui kertomusvuonna 4 922, mikä on noin 160 enemmän kuin vuonna 2015. Kertomusvuonna ratkaistiin 4 839 asiaa eli suunnilleen sama määrä kuin niitä saapui.

Vuonna 2016 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 629 eli 13 % johti johonkin oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Huomautuksia annettiin 32 ja käsityksiä esitettiin 462. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 12 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 43, ja muita toimenpiteitä tilastoitiin 79 asiassa. Kertomusvuonna määrättiin nostettavaksi yksi virkasyyte. Tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna 115 kohteeseen.

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että oikeusasiamiehen kansliassa on saavutettu kanteluiden enintään vuoden käsittelyaikaa koskeva tavoite jo useana vuonna peräkkäin ja samalla pystytty pitämään tarkastusten määrä verrattain suurena. Vähän yli viisi vuotta sitten asetetun käsittelyaikatavoitteen toteutumisesta on tullut pysyvä tila.

Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen arvioinut oikeusasiamiehen yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

*Laillisuusvalvonnan työnjaon ja yhteistyön kehittäminen*

Tulevana kehitystarpeena oikeusasiamies Petri Jääskeläinen nostaa puheenvuorossaan — jo toisen kerran — esille tarpeen kehittää eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävien jakoa siten, että tehtävät olisivat mahdollisimman vähän päällekkäisiä. Oikeusasiamies katsoo, että nykyinen päällekkäinen kahden ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmä ei ole kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta tehokkain eikä tarkoituksenmukaisin.

Perustuslain mukaan Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joilla on sama toimivalta. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaosta voidaan kuitenkin säätää tavallisella lailla kaventamatta kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (1224/1990) mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista muun muassa asioissa, jotka koskevat vapautensa menettäneitä henkilöitä. Oikeuskanslerin on siirrettävä sellaiset asiat oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien päällekkäisyydestä aiheutuu oikeusasiamies Jääskeläisen mukaan hallinnollista ja muuta ajanhukkaa, kantelijoiden ja yleisön epätietoisuutta sekä ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen ja johdonmukaisuuteen liittyviä ongelmia ja vaaroja.

Nämä haitat, ongelmat ja vaarat olisi hyvin pitkälti poistettavissa kehittämällä nykyistä laillisuusvalvojien tehtävien jaosta annettua lakia tarkoituksenmukaisella tavalla puuttumatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvojan toimivaltaan. Kuvatut ongelmat ovat osin syntyneet ja osin lisääntyneet sen johdosta, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä on tapahtunut eriytymistä ja erikoistumista. Erikoistumista ovat lisänneet uudet, kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat oikeusasiamiehen erityistehtävät. Näitä ovat YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallisen valvontaelimen tehtävä ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (CRPD) mukainen kansallisen rakenteen tehtävä.

Päällekkäisyyden poistaminen tai vähentäminen tarjoaisi kummallekin laillisuusvalvojalle mahdollisuuden kehittää entisestään toimintaansa niissä asiaryhmissä, jotka heille osoitettaisiin. Tehtävien jakaminen tarjoaisi myös mahdollisuuden kehittää oikeuskanslerin työn painopistettä valtioneuvoston lainvalmistelutyötä tukevan riippumattoman oikeuspalvelun suuntaan.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen työnjaon ja yhteistyön kehittämistä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen vuosien 2014—2016 kertomuksista antamissaan mietinnöissä (PeVM 1/2017 vp, PeVM 3/2016 vp, PeVM 8/2015 vp, PeVM 7/2015 vp). Valiokunta viittaa valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa (PeVL 52/2014 vp) perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja valvontaan liittyvien toimijoiden yhteistyöstä ja työnjaosta lausumiinsa näkemyksiin. Valiokunta toistaa edelleen painokkaasti kyseisessä lausunnossa esittämänsä näkemykset ja pitää tärkeänä, että eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet selvitetään. Valiokunta huomauttaa ottaneensa asiaan kantaa jo useita kertoja ja kiirehtii selvitystä. Vaikka laillisuusvalvonnan eri osa-alueilla on pitkät perinteet, joita tulee kunnioittaa, myös laillisuusvalvonnan tulee elää ajassa, ja sen kehittämistä tulee ilman ennakkoluuloja harkita.

*Hyvitysjärjestelmä*

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja kysyy puheenvuorossaan, onko oikeusasiamies hyvitysautomaatti. Oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa on perinteisesti lähdetty siitä, että vahingonkorvausasiat jäävät toimivallan ulkopuolelle. Jo vuosikymmenien ajan oikeusasiamies on, joskin harvakseltaan, tehnyt kuitenkin esityksiä vahinkojen korvaamisesta yksittäistapauksissa. Näin on menetelty esimerkiksi silloin, kun asian vähäisyyteen nähden on pidetty kohtuuttomana, että henkilö joutuisi korvausta saadakseen ajamaan kannetta tuomioistuimessa.

Apulaisoikeusasiamies Pajuojan mielestä oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ovat osin seurausta siitä, että näin voidaan osaltaan paikata vanhentuneen vahingonkorvauslainsäädännön aukkoja. Vaikka esimerkiksi kotietsinnän edellytysten ja menettelyn arviointi kuuluu nykyisin tuomioistuimelle, hyvityksen osalta asia ei tuomioistuimissakaan ole selvä. Toisena esimerkkinä apulaisoikeusasiamies Pajuoja mainitsee perustoimeentulotuen myöntämisen siirtämistä kunnilta Kansaneläkelaitokselle vuoden 2017 alussa seuranneet ongelmat, joista oikeusasiamiehelle tuli satoja kanteluita. Niissä kysymys oli toimeentulotuen käsittelyn lainvastaisesta viivästymisestä, lainsäädännöllisistä tulkintaongelmista ja järjestelmäteknisten syiden aiheuttamasta ruuhkasta. Käsittelyn viivästymisestä suoritettiin hyvitystä lähes 150 000 asiakkaalle, ja siksi oli järkevää, että

hyvitykset hoidettiin suoraan Kelasta aiemmassa hyvityskäytännössä tehtyjä linjauksia noudattaen.

Erityisesti yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta hyvityksestä tulisi apulaisoikeusasiamies Pajuojan mielestä säätää lailla. Nykyinen tila, jossa toiminnalta puuttuu selkeä lainsäädännöllinen pohja, ei voi jäädä pysyväksi. Kun oikeuskäytäntöä ja hyvitysratkaisuja on jo kerääntynyt, niiden pohjalta pitäisi apulaisoikeusasiamies Pajuojan mielestä saada kehitetyksi yhdenmukainen ja yhdenvertainen hyvityssäännöstö. Perustuslakivaliokunta pitää apulaisoikeusasiamies Pajuojan näkemystä uudistuksen tarpeesta harkinnanarvoisena.

*Sananvapaus*

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin käsittelee puheenvuorossaan sananvapautta. Demokraattisessa yhteiskunnassa hallinnon toiminnan ja laiminlyöntien valvonnan tulee olla myös median ja yleisön valvonnassa. Oikeusvaltiossa yleisöllä on oikeus saada tietoa erityisesti juuri vallan väärinkäytöstä.

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perusoikeussäännös turvaa esitöiden mukaan vapaan mielipiteenmuodostuksen, joka on demokraattisen yhteiskunnan, avoimen julkisen keskustelun, joukkotiedotuksen vapaan kehityksen ja moniarvoisuuden perusta.

Kertomusvuonna vietettiin painovapausasetuksen 250-vuotisjuhlavuotta, ja erityisesti vuoden lopulla käytiin vilkasta keskustelua lehdistön ja poliittisten päättäjien välisestä suhteesta. Muita teemoja olivat toimituksellinen vapaus, median itsesääntely ja yksittäisen toimittajan vapauden ulottuvuudet.

Apulaisoikeusasiamies Sakslinin mielestä henkilön asemaan, esimerkiksi virkamiehenä, saattaa liittyä sellaisia erityisiä velvollisuuksia ja erityistä vastuuta, joka vaikuttaa mahdollisen sananvapauden rajoituksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevaan arviointiin. Heiltä voidaan myös vaatia asiallisuutta ja asianmukaisuutta sananvapauden käytössä. Perustuslakivaliokunta korostaa apulaisoikeusasiamies Sakslinin tavoin sananvapauden käyttöön myös liittyvää vastuuta ja velvollisuuksia.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 8/2017 vp johdosta.*

### *Valiokunnan kannanottoehdotus*

*Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.*

**Valiokunnan mietintö PeVM 2/2017 vp**

Helsingissä 6.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen