

Perustuslakivaliokunta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014 (K 3/2015 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 edelleen ajankohtaisia, ja vain muutamissa niistä on vuoden aikana tapahtunut jonkinlaista myönteistä kehitystä.

Valiokunta pitää valitettavana, että oikeusasiamiehen kertomuksessa joudutaan vuodesta toiseen nostamaan esille samoja ongelmia. Valiokunta katsoo kertomuksessa esitetyin tavoin, että 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.

Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle, joka muodostuu oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta, myönnettiin joulukuussa 2014 korkein mah-

Valiokunnan mietintö PeVM 7/2015 vp

dollinen A-status. Tämä merkitsee, että instituutio täyttää kaikki kriteerit, jotka YK:n vuonna 1993 hyväksymissä ns. Pariisin periaatteissa on asetettu kansallisille ihmisoikeusinstituutioille. A-statusen saamisella on kansainvälisesti erittäin suuri merkitys. Sen saaneella instituutiolla on muun muassa puheoikeus YK:n ihmisoikeusneuvostossa.

YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan ratifiointi saatiin Suomessa päätökseen kertomusvuonna, ja oikeusasiamiehestä tuli 7.11.2014 pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin. Tätä valvontatehtäväänsä oikeusasiamies hoitaa tekemällä tarkastuksia toimipaikkoihin, joissa säilytetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Tavoitteena on säännöllisten käyntien avulla ennaltaehkäistä huonoa kohtelua.

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on joka vuosi perus- ja ihmisoikeusteema, joka otetaan esille muun muassa kaikilla tarkastuksilla. Kertomusvuoden teemana oli vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen. Teeman valinnalla ennakotiin oikeusasiamiehelle tulossa olevia YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen mukaisia erityistehtäviä.

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.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittäminen

Tulevana kehitystarpeena oikeusasiamies Petri Jääskeläinen nostaa puheenvuorossaan 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. Heidän välisestä 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.

Oikeusasiamies katsoo, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä tapahtunut eriytyminen ja erikoistuminen puoltavat tehtävien jaon kehittämistä siten, että tehtävät olisivat mahdollisimman vähän päällekkäisiä. Oikeusasiamies kiinnittää huomiota muun muassa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen voimaantulon myötä oikeusasiamiehelle tuleviin erityistehtäviin ja pitää hyvin epätarkoituksenmukaisena, että myös oikeuskansleri käsitte-

Valiokunnan mietintö PeVM 7/2015 vp

lisi tuon tehtävän piiriin kuuluvia asioita. Kun oikeusasiamies ja oikeuskansleri käsittelevät samanlaisia asioita samalla toimivallalla, oikeusasiamiehen mukaan myös asioiden lopputulosten ja toimenpiteiden pitäisi olla samanlaisia riippumatta siitä, kumpi asian on käsitellyt. Mitä enemmän eriytymistä ja erikoistumista tapahtuu, sitä suurempi on oikeusasiamiehen käsityksen mukaan vaara, että näin ei käytännössä tapahdu. Helpommin kuin perinteisessä laillisuuden valvonnassa tällaisia eroja syntyy yksilön oikeuksien edistämiseen tai tietyn hallinnonalan viranomais-toiminnan ohjaamiseen ja oikeustilan kehittämiseen tähtäävissä toimenpiteissä.

Perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa (PeVL 52/2014 vp, s. 5/II) käsitellyt perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja valvontaan liittyviä rakenteita ja pitänyt tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan ja edistämiseen osallistuvien toimijoiden yhteistyötä ja työnjakoa edelleen kehitetään ja toimintojen päällekkäisyyttä vähennetään niin, että eri sektoreiden asiantuntemusta pystytään hyödyntämään mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Valiokunta tuki lausunnossaan selontekoon sisällynyttä kehittämislinjausta, jonka mukaan valtioneuvosto käynnistää syksyn 2014 aikana selvityksen eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden roolista, työnjaosta ja yhteistyön kehittämisestä. Valiokunnan lausunnossa katsottiin, että taloudellisesti vaikeina aikoina on erityisen tärkeää, että niukat resurssit hyödynnetään tehokkaasti niin, että myös uudet tehtävät pystytään hoitamaan eikä valvontajärjestelmään synny aukkoja.

Valiokunta toistaa edellä mainitussa lausunnossaan esittämänsä näkemykset ja pitää tärkeänä, että eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet selvitetään.

EU:n perusoikeusulottuvuus

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin nostaa omassa puheenvuorossaan esiin EU:n perusoikeusulottuvuuden ja katsoo, että perusoikeuskirjan merkitys lainsäädännön valmistelussa ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on viime vuosina vahvistunut.

EU-tuomioistuimella on merkittävä rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Vuonna 2014 tuomioistuin teki jo 190 perusoikeuskirjaa koskevaa ratkaisua, joissa se antoi jäsenvaltioiden tuomioistuimelle ohjausta muun muassa siitä, milloin perusoikeuskirjaa on sovellettava, velvollisuudesta tulkita johdettua oikeutta perusoikeuskirjan valossa sekä oikeuksien sisällöstä, kuten hyvästä hallinnosta.

Myös suuri valiokunta on todennut, että perusoikeuskirjan merkitys on kasvanut EU:n toimielinten toiminnassa, erityisesti lainsäädännön valmistelussa, ja samalla EU-tuomioistuimen rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa on vahvistunut sen tulkittaessa EU:n perusoikeuskirjaa oikeuskäytännössään. Suuri valiokunta on pitänyt tärkeänä, että Suomi seuraa ja osallistuu aktiivisesti EU-tuomioistuimessa vireillä olevien perusoikeusasioiden käsittelyyn. (SuVL 6/2014 vp, s. 2/I)

EU:n merkitys perus- ja ihmisoikeustoimijana on kasvanut, ja unionin lainsäädäntö vaikuttaa merkittävästi oikeuksien toteutumiseen kansallisella tasolla. Suuri valiokunta on korostanut, että EU:n perusoikeusnormit tulee tuoda nykyistä vahvemmin kansallisen tason viranomais- ja tuo-

Valiokunnan mietintö PeVM 7/2015 vp

mioistuintoimintaan ja lisätä tietämystä perusoikeuskirjan suojaamien oikeuksien ja periaatteiden sisällöstä ja niitä koskevasta soveltamiskäytännöstä (SuVL 6/2014 vp, s. 4/II). Laillisuusvalvojat, muut valvontaviranomaiset, tuomioistuimet ja muut ihmisoikeustoimijat ovat tässä keskeisessä asemassa. Oikeusasiamiehellä on tärkeä rooli unionin perusoikeuskirjan turvaamien oikeuksien toimeenpanon edistämisessä ja valvonnassa. Oikeusasiamies voi eri tavoin tehtäviään hoitaessaan lisätä unionin perusoikeuksien tuntemusta.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön painoarvo eurooppalaisen perusoikeuskäsityksen muovaajana kasvaa myös tulevaisuudessa. Siksi on tärkeää, että Suomi pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan tuomioistuimen tulkintoihin. Apulaisoikeusasiamies Sakslin nostaa puheenvuorossaan esiin kysymyksen, olisiko perusteltua, että oikeusasiamies osallistuisi EU-tuomioistuimessa vireillä olevien perusoikeuskysymysten merkityksen arviointiin laillisuusvalvontakäytännön ja suomalaisen perusoikeustradition valossa.

Perustuslakivaliokunta yhtyy apulaisoikeusasiamiehen arvioihin EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön merkityksestä eurooppalaisen perusoikeuskäsityksen muovaajana ja pitää tärkeänä, että EU-tuomioistuimessa vireillä olevien perusoikeusasioiden seuranta ja Suomen osallistumista niiden käsittelyyn tehostetaan. Valiokunta pitää toivottavana, että myös oikeusasiamies osallistuu mahdollisuuksiensa mukaan EU-tuomioistuimessa vireillä olevien tapausten arviointiin perusoikeusnäkökulmasta.

Oikeusasiamiehen toiminta tilastotietojen valossa

Kanteluita saapui kertomusvuonna noin 4 600, mikä on noin 400 vähemmän kuin ennätysvuonna 2013. Kertomusvuonna ratkaistiin noin 4 750 asiaa eli noin 150 kantelua enemmän kuin niitä saapui.

Oikeusasiamiehen kanslia saavutti kertomusvuonna kanteluiden enintään vuoden käsittelyaikaa koskevan tavoitteen. Vuoden vaihteessa ei ollut vireillä yhtään yli vuoden vanhaa kantelua.

Vuonna 2014 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 774 eli yli 16 % johti johonkin oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Virkasyytteitä ei kertomusvuonna määrätty nostettavaksi.

Huomautuksia annettiin 18 ja käsityksiä esitettiin 579. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 50 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 26, ja muita toimenpiteitä tilastoitiin 101 asiassa. Tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna 111 kohteeseen, mikä on lähes 25 % enemmän kuin edellisenä vuonna.

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että oikeusasiamiehen kansliassa on saavutettu kanteluiden enintään vuoden käsittelyaikaa koskeva tavoite nyt jo toisena vuonna peräkkäin ja pystytty samalla lisäämään tarkastusten määrää.

Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen arvioinut oikeusasiamiehen yksittäisiä ratkaisuja tai kannottoja.

Valiokunnan mietintö PeVM 7/2015 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 3/2015 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 20.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström