

27.10.2021

EOAK/6669/2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2019 (K 15/2020 vp)

Perustuslakivaliokunta on kutsunut oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehet kuultavaksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2019. Kertomuksen yleisesittelynä lausun kunnioittavasti seuraavan.

1 PUHEENVUOROT

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

Eduskunnan oikeusasiamies 100 vuotta

Omassa puheenvuorossani tarkastelen 100-vuotiaan oikeusasiamiesinstituution kehitystä.

Miten muodollis-juridisesta laillisuusvalvojasta kehittyi perusoikeuskeskeinen viranomaistoiminnan ohjaaja? Minkälaisia odotuksia eduskunnalla ja kansanedustajilla on ollut oikeusasiamiehen toimintaan? Miten oikeusasiamies on näkynyt mediassa näiden 100 vuoden aikana?

Instituution 100-vuotisjuhlassa julkistetussa juhlakirjassa OTT Markus V. Kari, OTT Jukka Lindstedt ja oikeustoimittaja Susanna Reinboth vastaavat näihin kysymyksiin ja asettavat oikeusasiamiehen toiminnan kunkin ajan yhteiskunnalliseen, poliittiseen ja journalistiseen kontekstiin.

Oikeusasiamiesinstituutio oli vähällä jäädä perustamatta. Vuonna 1918 eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä *monarkkiseksi* hallitusmuodoksi oli oikeusasiamiestä koskeva säännöstö, mutta se puuttui vuoden 1919 valtiopäivillä annetusta esityksestä *tasavaltaiseksi* hallitusmuodoksi. Perustuslakivaliokunta kuitenkin lisäsi hallitusmuotoehdotukseen oikeusasiamiestä koskevan säännösten, jonka eduskunta hyväksyi.

Oikeusasiamiehen toiminnan alkuajat olivat vaikeita. Alkuvuosina esitettiin lukuisia vaatimuksia oikeusasiamiesinstituution lakkauttamiseksi. Näitä vaatimuksia esittivät ensimmäinen oikeusasiamies itse, useat kansanedustajat, useat lehdet, oikeuskansleri, ja lopulta sitä ehdotettiin hallituksen esityksessä vuonna 1932. Onneksemme perustuslakivaliokunta ei hyväksynyt ehdotusta, ja eduskunta hylkäsi hallituksen esityksen.

Mistä nämä vaikeudet johtuivat? Perimmäinen syy oli se, että Suomessa oli jo oikeusasiamiesinstituutiota perustettaessa toinen ylin laillisuusvalvoja, valtioneuvoston oikeuskansleri, jonka toiminta oli jo tuolloin vanhaa ja vakiintunutta. Tämän vuoksi alkuvuosina kanteluita ja työsarkaa ei yksinkertaisesti tahtonut riittää oikeusasiamiehelle.

Vuosien kuluessa oikeusasiamiesinstituutio on kuitenkin vakiinnuttanut paikkansa, mikä ilmenee jo asiamääristä. Kun vuonna 1920 oikeusasiamies sai 39 kantelua, kertomusvuonna niitä saapui ennätyselliset 6 267, mikä on noin kolminkertainen määrä verrattuna oikeuskanslerille saapuneisiin kanteluihin. Tämä on merkille pantavaa, kun muistetaan alkuaikojen vaikeudet ja niiden syy.

Olen puheenvuorossani nostanut esille yhden piirteen oikeusasiamiehen toiminnan kehittymisestä.

Oikeusasiamiehen käsittelemät kantelu- ym. asiat painoutuivat toiminnan alkuvuosista lähtien hyvin voimakkaasti vankeihin ja tuomioistuihin. Vielä 1970-luvulla valtaosa asioista koski joko vankeja tai tuomioistuihin. Vankiasiat olivat toiminnan alkuaikoina sikäli merkittäviä ja poliittisesti arkaluonteisia, että Suomi oli ensin sisällissodan jäljiltä ja sitten maailmansotien aikaan poliittisten vankien maa. Vankiasiat painoutuivat oikeusasiamiehen työssä entisestään sen vuoksi, että vuonna 1933 voimaan tulleella lailla oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta vankiasiat osoitettiin ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäviksi.

Nyt jälkikäteen arvioituna näyttää siltä, että juuri toiminnan painottuminen vankiasioihin on luonut pohjaa oikeusasiamiesinstituution myöhemmälle kehitykselle. Oikeusasiamiehen toimintahan on sittemmin painottunut juuri kaikkien laitoksissa olevien ihmisten ja kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja kohtelun valvontaan.

Tämä kehitys on huipentunut YK:n yleissopimukseen perustuviin oikeusasiamiehen erityistehtäviin. Niistä toisessa on kysymys kaikkien sellaisten paikkojen valvonnasta, joissa voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Näitä henkilöitä voivat olla paitsi vangit, myös esimerkiksi lapset, vanhukset, vammaiset henkilöt ja psykiatriset potilaat. Toisena YK:n yleissopimukseen perustuvana tehtävänä oikeusasiamiehellä on vammaisten henkilöiden kaikkien oikeuksien valvonta ja edistäminen yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa. Ih-

misoikeuskeskuksen perustaminen juuri oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen ilmentää myös osaltaan tätä kehitystä.

Näköpiirissä olevista uudistuksista tärkein on oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon kehittäminen. Toteutuessaan se vahvistaisi edelleen oikeusasiamiehen roolia erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja kohtelun valvojana ja edistäjänä. Uudistus myös vahvistaisi oikeuskanslerin roolia nykyisissä ja eräissä uusissa erityistehtävissä. Hallituksen esitys uudeksi laiksi oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaosta on 21.10.2021 annettu eduskunnalle.

Tulevaisuudessa oikeusasiamiesinstituutioon voi kohdistua myös uhkia. Esimerkiksi yksilön oikeusasemaan läheisesti vaikuttavia tehtäviä voi jäädä oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle, tai saatetaan toteuttaa uudistuksia taikka ryhtyä toimiin, jotka vaarantavat oikeusasiamiehen riippumattomuutta. Tällaisia uhkia voi ilmaantua sekä Euroopan unionin taholta, että kansalliselta taholta. Joitakin esimerkkejä tällaisista uhista on olemassa, sekä meiltä että muualta. Kun asiamäärät jatkuvasti kasvavat, on myös huolehdittava oikeusasiamiehen voimavarojen riittävydestä.

Oikeusasiamies hoitaa ylimmältä valtioelimeltä eli eduskunnalta saamaansa luottamustehtävää. Instituution syntymiseen, eloonjäämiseen ja kehittymiseen on tarvittu eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan tukea, luottamusta ja kaukonäköisyyttä. Pitkälti kanteluiden tutkintaan perustuva instituutio tarvitsee myös kansalaisten luottamuksen – muuten kanteluita ei tehdä. Kun oikeusasiamiehen kannanotot eivät ole oikeudellisesti sitovia, ratkaisujen vaikuttavuus edellyttää lopulta myös viranomaisten luottamusta oikeusasiamiehen toimintaan.

Sadan vuoden aikana on rakennettu se luottamus, johon instituutio voi tänä päivänä nojautua.

Oikeusasiamiehen tehokkuuden ja riippumattomuuden takeet

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin tarkastelee puheenvuorossaan oikeusasiamiesinstituution kansainvälistymistä.

Oikeusasiamies on sadan vuoden aikana kasvanut vahvaksi instituutioksi, joka rakentaa käsitystämme laillisuudesta, luo edellytyksiä toimivalle demokratialle ja vahvalle oikeusvaltiolle sekä edistää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Toisaalta oikeusasiamiesinstituutio tarvitsee myös itse tuekseen vahvaa oikeusvaltiota.

Suomen valtiosääntöisen järjestelmän erityispiirteisiin kuuluu oikeusasiamiehen vahva asema, jota perustuslakikulttuuri tukee. Eduskunta ja kansanedustajat ovat perinteisesti kunnioittaneet oikeusasiamiesinstituution koskemattomuutta ja riippumattomuutta. Vuonna 2019 oikeusasiamiehen kertomus lähetettiin ensimmäistä kertaa perustuslakivaliokunnan lisäksi myös muihin erikoisvaliokuntiin mahdollisen lausunnon antamista varten. Menettely luo mahdollisuuden sy-

ventää vuorovaikutusta ja välitöntä keskustelua eduskunnan ja oikeusasiamiehen välillä. Siten se edistää eduskunnan osallistumista Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen arviointiin. Tämä on myönteistä sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen että eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittaman institutionaalisen tuen kannalta.

Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että oikeusasiamies on eduskunnan toimielin, jonka valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkista hallintoa. Valiokunnan mukaan se, että ylimpien laillisuusvalvojen virkatoimien lainmukaisuuden tutkiminen ja toiminnan valvonta on perustuslaissa säädetty eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan tehtäväksi, korostaa ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan riippumattomuutta erityisesti suhteessa valvottaviin viranomaisiin.

Maailmassa on tällä hetkellä yli 140 oikeusasiamiesinstituutiota. Moniin niistä on viime vuosina kohdistunut uhkia ja hyökkäyksiä. Kansallisten instituutioiden turvaksi on syntynyt useita kansainvälisiä suoja- ja valvontamekanismeja, joilla pyritään tukemaan oikeusasiamiesten riippumattomuutta ja autonomiaa, sekä tehokkuutta.

Näitä ovat muun muassa

- YK:n yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymät Pariisin periaatteet ja useat myöhemmät päätöslauselmat.
- Euroopan neuvoston Venetsian toimikunnan vuonna 2019 hyväksymät oikeusasiamiesinstituutioiden perustamista ja toimintaa ohjaavat 25 periaatetta, ja
- Euroopan neuvoston ministerikomitean vuonna 2019 hyväksymä suositus.

Joihinkin näistä kansainvälisistä periaatteista ja suosituksista liittyy myös erilaisia seurantamekanismeja. Seurannan kärkenä ei ole vain ihmisoikeuksien toteutuminen vaan erityisesti kansallisen oikeusasiamiesinstituution itsenäinen ja riippumaton asema, riittävä rahoitus, ja tehokkuus ihmisoikeuksien edistämisessä ja suojelussa.

Merkittävin ja kehittynein seurantarakenne sisältyy YK:n Pariisin periaatteiden toimeenpanoon. Oikeusasiamiestä on arvioitu jo kahdesti YK:n Pariisin periaatteiden perusteella Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution osana.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukseen sisältyy sen periaatteiden toimeenpanon tarkastelu viiden vuoden kuluttua. Lisäksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu seuraa oikeusasiamiesten riippumattomuutta ja taloudellisten voimavarojen riittävyttä.

Oikeusasiamiehen toiminnan sisältöön ja toimintaedellytyksiin on aiemminkin kohdistunut säännöllistä kansainvälistä arviointia. Erityisesti lapsen oikeuksien sopimuksen, vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen sekä kidutuksen vastaisen sopimuksen valvonnan yhteydessä kiinnitetään huomiota myös kansallisen valvonnan tehokkuuteen ja riippumattomuuteen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan kohdistuu tulevaisuudessa entistä enemmän kansainvälistä arviointia. Arviointi kohdistuu yhtäältä oikeusasiamiehen institutionaalisiin toimintaedellytyksiin ja toisaalta oikeusasiamiehen harjoittaman ihmisoikeuksien valvonnan sisältöön ja tehokkuuteen. Jo nyt on nähtävissä, että tiivistyvä kansainvälinen vuorovaikutus on muuttanut sekä oikeusasiamiehen toimintaa että oikeusasiamiestä instituutiona ja vaikuttaa myös siihen, että suomalainen oikeusvaltio uudistuu, pysyy vahvana ja turvaa perusoikeudet jokaiselle.

Hyvä hallinto turvaa perus- ja ihmisoikeuksia perusopetuksessa

AOA Pasi Pölönen käsittelee puheenvuorossaan lapsen oikeuksia perusopetuksessa ja sitä, miten hyvä hallinto turvaa perus- ja ihmisoikeuksia myös perusopetuksessa.

Laillisuusvalvojien ratkaisuilla on korostunut merkitys tällä laajalla alueella, johon ei kohdistu mitään säännöllistä ulkopuolisten tahojen valvontaa. Valvontaa toteuttavat vain aluehallintovirastot sekä ylimmät laillisuusvalvojat kanteluiden käsittelyiden kautta.

Pölönen muistuttaa, että toiminnan taustalähtökohtina ovat perus- ja ihmisoikeudet ja erityisesti lapsen oikeudet. Perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat myös lapsille itselleen. Lapsia tulee kohdella yksilöinä. Lasten osallisuus ja heidän kuulemisensa tulisi aina varmistaa soveltuvalla tavalla, myös ja erityisesti, kun lapsia koskevia päätöksiä tehdään kouluissa.

Oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen keskinäinen yhteistyö on ollut erityisen konkreettista opetussektorilla. Ihmisoikeuskeskuksen aktiivisen työn johdosta myös oikeusasiamiehen kanslia on ollut mukana hankkeessa, jonka nimi on ”Perus- ja ihmisoikeudet opetustoitimessa” (2018–2019). Hankkeessa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaratkaisujen linjauksia on käytetty opetusmateriaalina opetustoimen johdon koulutuspäivillä. Oikeusasiamiehen kanslia oli mukana myös Helsingin yliopiston kasvatustieteellisen tiedekunnan hankkeessa, jossa kehitettiin opetustoimen käyttöön sähköinen oppimateriaali, jossa on esimerkkejä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta haastavista käytännön tilanteista, pohdintatehtäviä ja oikeusasiamiehen kannanottoja, joihin on yhdistetty selventäviä ohjeita opettajille.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa käsiteltävät asiat koskevat tyypillisesti puutteita hallinnollisessa menettelyssä, oikeutta yhdenvertaiseen koulutukseen, erityisen tuen päätöksiä, uskonnollisia elementtejä koulussa ja kysymyksiä turvallisesta opiskeluympäristöstä. Myös oppilaiden kurinpitomenettelyn ja sitä koskevan päätöksenteon suhteen esiintyy ajoittain vaikeuksia. Kertomusvuonna korostui teema perusopetuksen maksuttomuudesta. Tähän liittyen AOA Pölönen viittaa puheenvuorossaan oppilashuollon resursointiin ja siihen, että oppilashuollon palveluiden yhdenvertaisessa saatavuudessa on ongelmia.

2 OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2019

Kertomusvuonna saimme lähes 6 300 kantelua. Tämä oli siihen mennessä kaikkien aikojen suurin lukumäärä ja lähes 700 kantelua enemmän kuin edellisenä vuonna. Todettakoon jo tässä yhteydessä, että vuonna 2020 saimme jälleen ennätysmäärän kanteluita, eli yli 7000 kantelua, mikä on noin 800 kantelua enemmän kuin vuonna 2019. Tämä johtui pääosin, mutta ei kokonaan, koronaviruksesta.

Kanteluiden suuresta määrästä huolimatta pystyimme kertomusvuonna ratkaisemaan kanteluita niin, että vuoden vaihteessa vireillä ei ollut yhtään yli vuotta vanhaa kantelua. Tämä tavoite saavutettiin jo seitsemännen kerran peräkkäin. On kuitenkin todettava, että kanslian henkilöstö on työskennellyt jaksamisensa äärirajoilla ja tämän tavoitteen saavuttaminen tulee nykyisillä voimavaroilla olemaan jatkossa entistä vaikeampaa.

Omia aloitteita otettiin lähes 100 ja ratkaistiin yli 60. Kaikista kanteluista ja omista aloitteista 920 eli noin 15 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Tämä toimenpideprosentti on kansainvälisessä vertailussa hyvin korkea.

Tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna lähes 110 kohteeseen. Niistä lähes puolet oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia.

3 PERUS- JA IHMISOIKEUDET

Kertomuksen seuraava pääjakso käsittelee perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tällainen jakso on ollut kertomuksessa perusoikeusudistuksen voimaantulosta (1995) lähtien perustuslakivaliokunnan toimituksen mukaisesti.

Tähän jaksoon on sisällytetty oikeusasiamiehen toiminta kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuvissa erityistehtävissä. Näitä ovat kansallisen valvontaelimen tehtävä, jossa on kysymys tarkastusten tekemisestä paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Korostan, että kysymys ei ole vain vangeista tai poliisin säilytystiloissa olevista henkilöistä, vaan myös esimerkiksi vanhuksista, lapsista, psykiatrisista potilaista ja kehitysvammaisista henkilöistä. Suurin osa kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynneistä onkin tehty sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköihin.

Toinen erityistehtävä perustuu YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn yleissopimukseen (3.4). Oikeusasiamies toimii yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan kanssa sopimuksen tarkoittamana rakenteena, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista.

Edellisten vuosien tapaan perus- ja ihmisoikeusjaksossa on kerrottu myös ihmisoikeuskeskuksesta ja sen toiminnasta (3.3).

Edelleen tässä jaksossa on esitetty kymmenen keskeisen suomalaisen perus- ja ihmisoikeusongelman lista, joka on aikaisempina vuosina herättänyt keskustelua eduskunnassa. Listaus on jälleen päivitetty. Vaikka myönteistäkin kehitystä on tapahtunut, keskeisimmät puutteet ovat edelleen samat. (3.6).

Perus- ja ihmisoikeusjaksossa on kerrottu myös oikeusasiamiehen hyvitysesityksistä ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneista asioista (3.7). Nämä asiat ilmentävät oikeusasiamiehen kansliassa omaksuttuja toimintatapoja, joilla ihmisiä voidaan auttaa pääsemään oikeuksiinsa.

Jaksossa käsitellään myös vuoden perus- ja ihmisoikeusteemaa (3.8). Kertomusvuoden teemana oli oikeus yksityisyyteen.

Edelleen jaksoon sisältyy oikeusasiamiehen perusoikeuskannanottoja, jotka perustuvat kertomusvuonna ratkaistuihin kanteluihin tai omiin aloitteisiin (3.9). Lopuksi jaksossa on käsitelty kaikki kertomusvuoden valitukset Suomea vastaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (3.10).

4 LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITÄIN

Kertomuksen neljäntenä pääjaksona on kaikkein laajin, hallinnonala-kohtainen tai asiaryhmittäinen jakso laillisuusvalvonnassa tehdyistä havainnoista. En tässä yhteydessä mene niihin lähemmin. Totean kuitenkin, että tähän osioon sisältyy laaja jakso vanhusten oikeuksien valvonnasta ja edistämisestä, mihin eduskunta on antanut oikeusasiamiehelle lisävoimavaroja.

5 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)

6 LOPUKSI

Oikeusasiamiehen kertomus on julkaistu suomeksi ja ruotsiksi, mutta vakiintuneen toimintatavan mukaisesti siitä on julkaistu myös englanninkielinen lyhennelmä. Nämä kaikki on julkaistu myös sähköisessä muodossa oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

Toivon, että kertomus antaa perustuslakivaliokunnalle mahdollisuuden arvioida paitsi oikeusasiamiehen toimintaa, erityisesti lainsäädännön ja julkisen hallinnon tilaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.