

Perustuslakivaliokunta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015 (K 11/2016 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 vuodesta toiseen 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.

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 tulevaisuudes-

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2016 vp

sakin samaan suuntaan. Lisäksi valiokunta pitää myönteisenä sitä, että joissakin tapauksissa jo pelkkä yhteydenotto oikeusasiamiehen kansliasta on ohjannut viranomaistoimintaa paremmin perus- ja ihmisoikeuksia toteuttavaan suuntaan. Muista keinoista valiokunta pitää edelleen esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi (ks. PeVM 12/2010 vp, s. 4/II).

Oikeusasiamiehen kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat erityistehtävät

Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen puheenvuorossa nostetaan esiin oikeusasiamiehen tehtävä vammaisten henkilöiden oikeuksien valvojana. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus tuli Suomen osalta voimaan kertomusvuoden päätyttyä. Sopimuksen ratifioinnin myötä eduskunnan oikeusasiamiehestä on tullut osa yleissopimuksen 33 artiklassa tarkoitettua rakennetta, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista. Tähän uuteen tehtävään on oikeusasiamiehen kansliassa valmistauduttu kertomusvuonna ja sitä ennenkin. Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen oli kanslian ns. perus- ja ihmisoikeusteemana jo vuonna 2014, ja teemaa jatkettiin kertomusvuonna. Teemaan liittyviä kysymyksiä on otettu esille muun muassa jokaisella oikeusasiamiehen tarkastuskäynnillä. Tarkastuksia on myös aikaisempaa enemmän kohdistettu vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin.

Eduskunnan oikeusasiamies on lisäksi YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin. Tätä valvontatehtäväänsä oikeusasiamies hoitaa tekemällä tarkastuksia toimipaikkoihin, joissa säilytetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Valvontatehtävä tukee vammaissopimuksen mukaista valvontaa, sillä osa vammaisten henkilöiden asumisyksiköistä kuuluu myös YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisen valvonnan piiriin.

Perustuslakivaliokunta pitää näitä kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvia valvontatehtäviä tärkeinä ja yhtyy kertomuksessa esitettyyn käsitykseen siitä, että oma-aloitteisen valvonnan merkitys korostuu vammaisten henkilöiden aseman vuoksi.

Lasten eriarvoinen asema varhaiskasvatuksessa

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja kysyy puheenvuorossaan, miten järjestetään hyvää varhaiskasvatusta. Varhaiskasvatus tarkoittaa päiväkotia tai perhepäivähoitoa. Apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että varhaiskasvatusta toteutetaan tilanteessa, jossa kuntien resurssit eroavat merkittävästi toisistaan. Varhaiskasvatusta järjestäessään kunnalla on oikeus tarjota asukkailleen laadukkaampia tai laajempia palveluja kuin mitä minimitasot edellyttävät. Toisaalta apulaisoikeusasiamies viittaa erityisesti Opetushallituksen esiin nostamaan huoleen siitä, että säädetyt määrälliset minimi-merkitsevät myös sisällöllistä minimiä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tämä voi viime kädessä johtaa tilanteeseen, jossa valtakunnalliset perusteet eivät enää yhdenvertaisesti toteudu eri paikkakunnilla tai yksittäisen lapsen kohdalla.

Perustuslakivaliokunta pitää apulaisoikeusasiamiehen huomiota tärkeänä. Valiokunta muistuttaa, että vaikka perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus ei sinänsä estä esimerkiksi paikal-

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2016 vp

listen erityisolosuhteiden huomioonottamista (ks. PeVL 45/2016 vp, s. 5), eivät erottelut saa muodostua mielivaltaisiksi tai kohtuuttomiksi. Valiokunnan mielestä on syytä selvittää keinoja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi varhaiskasvatuksessa.

Perusoikeudet ja julkisen talouden säästöt

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin puheenvuorossa käsitellään perusoikeuksia ja julkisen talouden säästöjä. Apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota myös oikeuslaitokseen kohdistuviin säästöihin. Oikeusasiamiehelle tulleiden kanteluiden perusteella on havaittavissa, että pitkät käsittelyajat aiheuttavat ongelmia asioissa, jotka vaativat viivytyksetöntä käsittelyä. Oikeusasiamies on tarkastuksillaan myös havainnut, että resurssien riittämättömyys suhteessa työmäärään on aiheuttanut tuomareiden ja muun henkilökunnan uupumista. Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet on lisäksi mainittu oikeusasiamiehen kertomuksessa kymmenen keskeisimmän perus- ja ihmisoikeusongelman joukossa.

Perustuslakivaliokunta pitää kertomuksessa esiin nostettuja ongelmia vakavina. Valiokunnan mukaan pitemmällä aikavälillä on välttämätöntä toteuttaa tarkoituksenmukaiset oikeudenhoidon rakenteelliset, menettelylliset ja muut uudistukset sekä toimenpiteet oikeusturvan kehittämiseksi siten, että oikeusturvan taso vastaa perustuslain ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vaatimuksia. Valiokunta on pitänyt oikeudenhoidon uudistamisohjelman sisältämiä hankkeita pääosin perusteltuina ja kiirehtinyt lainsäädäntömuutosten ja muiden toimenpiteiden asianmukaista valmistelua (PeVL 29/2014 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota oikeudenhoidon tehostamiseen ja kansalaisten oikeusturvan tason ja saatavuuden parantamiseen tähtäävien toimien laajapohjaiseen valmisteluun.

Perustuslakivaliokunta korostaa edelleen sitä, että oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa (PeVL 19/2016 vp, PeVL 14/2016 vp, PeVL 9/2016 vp, PeVL 29/2014 vp). Tällä on merkitystä esimerkiksi yleisissä tuomioistuimissa sekä hallinto- ja erityistuomioistuimissa käsiteltävien asioiden kautta huomattavasti laajemmalle kuin vain oikeusministeriön hallinnonalalle. Viime kädessä kyse on perusoikeuksien turvaamisesta ja myös yhteiskunnan toimivuudesta huolehtimisesta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisemminkin huomiota siihen, että vaikka valiokunnan vaikiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp), ei sääntely saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on lisäksi antanut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4—5 ja PeVL 21/2016 vp, s. 3) perusteella valtiosääntöisesti painoarvoa myös heikennyksen keston rajaukselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan keston nähden (ks. PeVL 11/2015 vp, s. 3 ja PeVL 10/2015 vp, s. 3) ja etuuskien tason suhteeseen julkisen talouden tilaan (ks. esim. PeVL 12/2015 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan selvää on myös se, että heikennykset eivät saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2016 vp

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittäminen

Perustuslain mukaan Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joilla on sama toimivalta. Laillisuusvalvojien 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.

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 on toistanut käsityksensä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin kertomuksia vuodelta 2014 koskevissa mietinnöissä (PeVM 7/2015 vp).

Valiokunta toistaa edelleen painokkaasti sanotut näkemykset ja pitää tärkeänä, että eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet selvitetään.

Julkisyhteisön menettely velkojana

Oikeusasiamiehen kertomuksen laillisuusvalvontaa asiaryhmittäin koskevassa jaksossa on kiinnitetty huomiota muun muassa julkisyhteisön menettelyyn velkojana. Apulaisoikeusasiamies on kanteluiden ja tarkastushavaintojen perusteella korostanut kunnan vastuuta sen toimeksiannosta perintää hoitavan perintäyhtiön menettelyn oikeellisuuden valvonnassa. Apulaisoikeusasiamiehen oma aloite kuntayhtymän valvontavelvollisuuden täyttämistä on kertomusta annettaessa ollut edelleen vireillä.

Perustuslakivaliokunta korostaa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden merkitystä myös tilanteissa, joissa yksityinen toimii viranomaisen toimeksiannon perusteella. Valiokunta on käytännössään antanut perusoikeusjärjestelmän kannalta merkitystä tavoitteelle edistää velallisten selviytymismahdollisuuksia (PeVL 27/2004 vp, PeVL 33/2002 vp). Valiokunta kiinnittää yleisellä tasolla huomiota siihen, että julkisoikeudellisten maksujen ja muiden julkisyhteisöiden saatavien perintäkäytännön tulee olla lainmukaista, asianmukaista ja kohtuullista.

Oikeusasiamiehen toiminta tilastotietojen valossa

Kanteluita saapui kertomusvuonna 4 759, mikä on noin 150 enemmän kuin vuonna 2014. Kertomusvuonna ratkaistiin lähes 4 800 asiaa eli noin 40 kantelua enemmän kuin niitä saapui.

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2016 vp

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

Vuonna 2015 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 834 eli 17 % johti johonkin oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Virkasyytteitä ei kertomusvuonna määrätty nostettavaksi. Huomautuksia annettiin 11 ja käsityksiä esitettiin 644. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 30 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 28, ja muita toimenpiteitä tilastoitiin 121 asiassa. Tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna 152 kohteeseen, mikä on lähes 37 % enemmän kuin edellisenä vuonna.

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

Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen arvioinut oikeusasiamiehen yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 11/2016 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 20.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2016 vp

jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala