



PUHEENVUOROJA

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

PUHEENVUOROJA

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Toim: Maija Sakslin ja Mikko Sarja
Taitto: Virpi Salminen
2026

Esipuhe

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Oikeusasiamiehen kertomukseen ovat vuoden 1990 kertomuksesta lukien sisältyneet oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen (vuoden 1998 kertomuksesta alkaen apulaisoikeusasiamiesten) puheenvuorot heidän itse valitsemistaan aiheista.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeinä näitä puheenvuoroja, joissa arvioidaan jotakin kertomusvuonna erityisesti esille nousutta tai muutoin yleistä merkitystä omaavaa lainvalvontakysymystä (PeVM 5/2009 vp).

Petri Jääskeläisen puheenvuorot sisältyvät vuosien 2002–2025 kertomuksiin. Hän on kirjoittanut 24 puheenvuoroa, joista apulaisoikeusasiamiehenä kahdeksan (2002–2009) ja oikeusasiamiehenä kuusitoista (2010–2025). Puheenvuorot muodostavat merkittävän kokonaisuuden, jossa Jääskeläinen tarkastelee eri hallinnonalojen laillisuusvalvontaa, oikeusasiamiehen menettelyjä ja oikeusasiamiesinstituution asemaa. Näillä kirjoituksillaan hän on tehnyt oikeusasiamiehen työtä tunnetuksi ja samalla kehittänyt ylimmän laillisuusvalvonnan sisältöä ja toimintatapoja.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen viimeinen toimikausi ja samalla hänen paitsi kansallisesti myös kansainvälisesti mittavaksi muodostunut ylimmän laillisuusvalvojan työnsä päättyi 31.12.2025. Arvostuksen osoituksena Petri Jääskeläisen työtä kohtaan hänen laatimansa puheenvuorot on koottu yhteen ja julkaistaan uudelleen oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

Lisäksi alkuperäiset puheenvuorot on julkaistu AOA Maija Sakslinin ja AOA Mikko Sarjan toimittamana kirjana, joka luovutettiin Petri Jääskeläiselle hänen kunniaakseen Eduskunnan Pikkuparlamentissa 16.12.2025 järjestetyssä juhlaseminaarissa.

Helsingissä 11.6.2026

Oikeusasiamies JARI RÅMAN

Apulaisoikeusasiamies MIKKO SARJA

Apulaisoikeusasiamies SUSANNA LINDROOS-HOVINHEIMO

Sisällysluettelo

ESIPUHE	3
OIKEUSASIAMIES PETRI JÄÄSKELÄISEN PUHEENVUOROT	7
Puheenvuoro 2025	8
NELJÄNNESVUOSISATA YLINTÄ LAILLISUUSVALVONTAA	9
Puheenvuoro 2024	22
OIKEUSASIAMIEHEN VALTIOSÄÄNTÖISEN ASEMAN JA RIIPPUMATTOMUUDEN TURVAAMINEN	23
Puheenvuoro 2023	34
OIKEUSASIAMIEHEN OMAT ALOITTEET	35
Puheenvuoro 2022	41
OIKEUSASIAMIEHEN TARKASTUSTOIMINTA	42
Puheenvuoro 2021	48
OIKEUSASIAMIEHEN JA OIKEUSKANSLERIN TEHTÄVIEN JAKO UUDISTUU	49
Puheenvuoro 2020	57
OIKEUSASIAMIES OIKEUSVALTION TURVAAJANA	58
Puheenvuoro 2019	65
EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES 100 VUOTTA	66
Puheenvuoro 2018	70
OIKEUSASIAMIES VANHUSTEN OIKEUKSIEN VALVOJANA	71
Puheenvuoro 2017	76
JULKISUUSPERIAATTEEN TOTEUTUMISEN JA TOTEUTTAMISEN ONGELMIA	78
Puheenvuoro 2016	84
OIKEUSASIAMIEHEN JA OIKEUSKANSLERIN TEHTÄVIEN JAKOA OLISI KEHITETTÄVÄ	86
Puheenvuoro 2015	94
OIKEUSASIAMIEHESTÄ VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSIEN VALVOJA	96

Puheenvuoro 2014	101
EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES 95 VUOTTA	103
Puheenvuoro 2013	108
OIKEUSASIAMIEHESTÄ KIDUTUKSEN VASTAINEN VALVONTAELIN	110
Puheenvuoro 2012	115
OIKEUSASIAMIES EI VAIN VALVO, VAAN MYÖS EDISTÄÄ PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMISTA	117
Puheenvuoro 2011	122
KANSALAISNÄKÖKULMA OIKEUSASIAMIEHEN TYÖSSÄ	123
Puheenvuoro 2010	128
PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA JA EDISTÄMINEN TEHOSTUVAT	129
APULASOIKEUSASIAMIES PETRI JÄÄSKELÄISEN PUHEENVUOROT	134
Puheenvuoro 2009	135
KANTELUN KÄSITTELYN PERIAATTEITA	136
Puheenvuoro 2008	141
VAPAUTENSA MENETTÄNEIDEN OIKEUSAVUN TURVAAMISESSA PUUTTEITA	142
Puheenvuoro 2007	146
MIKÄ ON OIKEUSASIAMIEHEN SYYTEOIKEUDEN MERKITYS?	147
Puheenvuoro 2006	151
VANKIEN PERUSOIKEUSONGELMIA	152
Puheenvuoro 2005	156
HOLHOUSTOIMEN EDUNVALVONNASSA OLEVIEN OIKEUSTURVA	157
Puheenvuoro 2004	161
YHDENVERTAISUUS LAILLISUUSVALVONNASSA	162
Puheenvuoro 2003	166
OIKEUSASIAMIES PUOLUSTUSVOIMIEN JA VARUSMIESTEN KOHTELUN VALVOJANA	167
Puheenvuoro 2002	170
OIKEUSASIAMIES TUOMIOISTUINTEN JA MENETTELYLLISEN OIKEUSTURVAN VALVOJANA	171

OIKEUSASIAMIES
PETRI JÄÄSKELÄISEN
PUHEENVUOROT



PUHEENVUORO 2025



OIKEUSASIAMIES
PETRI JÄÄSKELÄINEN



Neljännesvuosisata ylintä laillisuusvalvontaa

Lähes neljännesvuosisadan pituinen työurani ylimpänä laillisuusvalvojana päättyi kertomusvuoden lopussa. Toimin apulaisoikeusasiamiehenä vuodesta 2002 lukien kahden toimikauden ajan ja sen jälkeen oikeusasiamiehenä vuodesta 2010 lukien neljän toimikauden ajan. Tässä viimeisessä puheenvuorossani tarkastelen oikeusasiamiesinstituution kehitystä näinä vuosina sekä tulevia kehitystarpeita ja kehitysnäkymiä.¹⁾

1. OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION SÄÄDÖSPOHJAN JA TEHTÄVIEN KEHITTYMINEN

1.1 LAKI EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHESTÄ

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) tuli voimaan 1.4.2002 eli samana päivänä, kun aloitin apulaisoikeusasiamiehenä. Siihen asti oikeusasiamiestä koskeva tarkempi sääntely oli annettu puhemiesneuvoston ehdotuksesta annetulla eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöllä. Samana päivänä tuli voimaan myös uusi johtosääntö (209/2002), johon sisältyivät enää kanslian henkilöstöä, kelpoisuusvaatimuksia, virkamiesten nimittämistä ja virkavapautta koskevat suppeat säännökset.

Uudistus oli pääosin lakitekkinen - sen tarkoituksena oli nostaa johtosääntöön sisältyvää sääntelyä lain tasolle perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä.²⁾ Uutta oli oikeusasiamiehelle ja apulaisoikeusasiamiehille säädetty velvollisuus antaa selvitys sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa heidän toimintaansa.

1.2 APULAIKASIAMIEHEN SIJAINEN

Kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirryttiin vuonna 1997 tehdyllä hallitusmuodon muutoksella, koska oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden määrän voitiin arvioida pysyvästi nousseen. Kolmen ratkaisijan työpanosta pidettiin oikeusasiamiehen tehokkaan toiminnan kannalta välttämättömänä.

- 1) Kaikki kertomuspuheenvuoroni on koottu yhteen ja julkaistaan uudelleen oikeusasiamiehen verkkosivuilla.
- 2) Vuoden 2020 kertomuksen puheenvuorossani ”Oikeusasiamies oikeusvaltion turvaajana” totesin, että oikeusasiamiehen toimintaedellytysten turvaamisen ja kahden ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmän taustan - joka kytkeytyy ylimpien valtioelinten valtasuhteisiin - näkökulmasta voitaisiin toisaalta pitää parempana, että aloitevalta eduskunnan omaa laillisuusvalvojaa koskevan lain säätämisestä ja muuttamisesta olisi eduskunnan omassa käsissä eikä hallituksella.

Samalla kuitenkin lakkautettiin aiempaan yhden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään kuulunut apulaisoikeusasiamiehen varamiehen toimi. Sitä korvaavien sijaisjärjestelyjen puute oli käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi tilanteissa, joissa toinen apulaisoikeusasiamies oli tavanomaisia lyhytaikaisia poissaoloja pidempään estynyt hoitamasta tehtäviään. Tämän vuoksi perustuslain 38 §:ään lisättiin apulaisoikeusasiamiehen sijaista koskeva sääntelyvaraus ja sen nojalla oikeusasiamieslakiin tehtiin tarvittavat muutokset, jotka tulivat voimaan 1.10.2007.

Perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVM 5/2005 ja 2/2007 vp) ei ollut välttämätöntä, että sijaisen valitsee oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tapaan eduskunta verraten raskaassa menettelyssä. Sijaisen valinta oli valiokunnan käsityksen mukaan asianmukaisempaa osoittaa eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväksi. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi hänen oli kuitenkin ennen valintaa kuultava perustuslakivaliokuntaa.

1.3 KANSALLINEN IHMISOIKEUSINSTITUUTIO

Vuonna 2011 eduskunta hyväksyi lakiuudistuksen, jolla Suomeen perustettiin ns. kansallinen ihmisoikeusinstituutio, joka koostuu oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan muodostamasta kokonaisuudesta (oikeusasiamieslain uusi 3 a luku). Uudistus toteutettiin sen vuoksi, että oikeusasiamies ei yksinään täyttänyt kaikkia kriteereitä, jotka YK:n vuonna 1993 hyväksymissä ns. Pariisin periaatteissa on asetettu kansallisille ihmisoikeusinstituutioille.

Uudistuksessa oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettiin Ihmisoikeuskeskus, jolla on ihmisoikeusvaltuuskunta. Ihmisoikeuskeskus on toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton, mutta hallinnollisesti osa oikeusasiamiehen kansliaa. Ihmisoikeuskeskus huolehtii erilaisista yleisistä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä. Oikeusasiamies nimittää ihmisoikeuskeskuksen johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton, eli menettely on samanlainen kuin apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valinnassa. Oikeusasiamies nimittää myös ihmisoikeuskeskuksen virkamiehet sekä asettaa Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan neljäksi vuodeksi kerrallaan enintään 40-jäsenisen ihmisoikeusvaltuuskunnan, joka muun muassa toimii perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden yhteistyöelimenä.

Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan perustamista koskevat oikeusasiamieslain muutokset tulivat voimaan 1.1.2012. Olen pitänyt Suomessa omaksuttua ihmisoikeusinstituution rakennetta hyvin onnistuneena, ja myös käytännössä rakenne on toiminut hyvin. Siinä on mielestäni olennaista, että Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat erilaiset yleiset perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen, toteuttamiseen ja seurantaan liittyvät tehtävät, mutta se ei käsittele kanteluita eikä muitakaan yksittäistapauksia tai laillisuusvalvonnallisia asioita, jotka kuuluvat oikeusasiamiehen tehtäviin. Näin instituution eri osien tehtävät eivät ole päällekkäisiä, vaan ne tukevat toinen toisiaan.

Suomen ihmisoikeusinstituutio on osoittautunut myös Pariisin periaatteiden näkökulmasta onnistuneeksi, sillä instituutiolle on jo kolme kertaa myönnetty ns. A-status, mikä osoittaa instituution täyttävän täysin Pariisin periaatteiden vaatimukset (ks. kertomuksen jakso 3.2.2).

1.4 KANTELUIDEN KÄSITTELYN KEHITTÄMINEN JA APULAIISOIKEUSASIAMIEHEN SIIJAISEN KUTSUMINEN

Samalla lailla, jolla oikeusasiamieslakiin lisättiin Ihmisoikeuskeskusta koskevat säännökset, muutettiin oikeusasiamiehen kantelun käsittelyä koskevia säännöksiä. Uusilla säännöksillä lisättiin oikeusasiamiehen harkintavaltaa ja toimintavaihtoehtoja kanteluiden käsittelyssä sekä painotettiin kansalaisnäkökulmaa.

Aikaisemmin voimassa olleen sääntelyn mukaan oikeusasiamiehen oli tutkittava kantelu aina kun oli "aihetta epäillä, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä". Uuden sääntelyn mukaan kantelun edellyttämät toimenpiteet sekä tutkinnan laajuus ja syvyys ovat oikeusasiamiehen harkinnassa. Oikeusasiamieslain muutetun 3 §:n mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys. Nämä kriteerit mahdollistavat tapauskohtaisen harkinnan siitä, minkälaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää.³⁾ Sääntely mahdollistaa voimavarojen tarkoituksenmukaisen suuntaamisen ja parantaa oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta.

Uudistuksessa kantelun ns. vanhentumisaika lyhennettiin viidestä vuodesta kahteen vuoteen. Sitä vanhempia asioita tutkitaan vain, jos siihen on erityistä syytä. Lisäksi lakiin otettiin nimenomainen säännös mahdollisuudesta siirtää kantelun käsittely muulle toimivaltaiselle viranomaiselle.

Lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta korosti (PeVM 12/2010 vp), että ylimpien laillisuusvalvojen toimintatapoja on edelleen syytä kehittää lähtien kansalaisnäkökulmasta. Valiokunta piti tärkeänä erityisesti oikeusasiamiehen esityksiä sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseksi tai tapahtuneen loukkauksen hyvittämiseksi.⁴⁾

Oikeusasiamieslakiin vuonna 2007 lisätyn säännöksen mukaan oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä oli "muutoin kuin lyhytaikaisesti" estynyt niitä hoitamasta. Koska lyhytkin este saattoi vaikuttaa kielteisesti laillisuusvalvonta-asoiden käsittelyyn jo silloisilla kantelumäärillä, säännöstä muutettiin niin, että oikeusasiamies voi kutsua sijaisen tosiasiallisen tarpeen perusteella riippumatta apulaisoikeusasiamiehen esteen pituudesta.

Kanteluiden käsittelyä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen kutsumista koskevat oikeusasiamieslain muutokset tulivat voimaan 1.6.2011. Uudistukset ovat olleet välttämättömiä jatkuvasti lisääntyvien kantelumäärien hallinnassa. Tätä ilmentää se, että vuonna 2013 oikeusasiamiehen kansliassa saavutettiin ensimmäisen kerran 20 vuoteen tilanne, jossa vuodenvaihteessa käsiteltävänä ei ollut yli vuotta vanhempia kanteluasioita. Tämä tavoite on saavutettu myös kaikkien seuraavien vuosien ja kertomusvuoden lopussa. Kun vuonna 2011 kanteluita saapui noin 4 000, viime vuosina kanteluita on saapunut jopa lähes kaksinkertainen määrä. Tällaisista kantelumääristä ei olisi selvitty ilman pitkiä viivästyksiä, jollei kanteluiden käsittelyssä olisi ollut harkintavaltaa ja jollei sijaista olisi voitu kutsua hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä aina tosiasiallisen tarpeen mukaan.

Kokonaisuutena kansallista ihmisoikeusinstituutiota, kanteluiden käsittelyä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen kutsumista koskevat uudistukset ovat parantaneet oikeusasiamiehen toimintaedellytyksiä ja siten vahvistaneet oikeusturvaa ja edistäneet perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.⁵⁾

- 3) Olin vuoden 2009 kertomuksen puheenvuorossani peräänkuuluttanut harkintavaltaa kanteluiden tutkinnassa ja hahmotellut kysymysten muotoon perusteita, joiden valossa kantelun tutkintaa tulisi arvioida: Voiko oikeusasiamies auttaa? Onko oikeusasiamiehen moite tarpeen? Onko asiassa oikeusasiamiehen ohjauksen tai esityksen tarvetta? Onko oikeusasiamiehen tutkinta ja kannanotto muuten tarpeen? Uusi säännös ohjaa kanteluiden tutkintaa juuri näiden kysymysten kannalta merkityksellisiin asioihin ja ilmentää laillisuusvalvonnallisia selvitysintressejä.
- 4) Kansalaisnäkökulma ja hyvitysesitykset olivat vuoden 2011 kertomuksen puheenvuoroni teema.
- 5) Olen käsitellyt uudistuksia ja niiden vaikutuksia vuoden 2010 kertomuksen puheenvuorossani "Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta ja edistäminen tehostuvat", sekä vuoden 2012 kertomuksen puheenvuorossani "Oikeusasiamies ei vain valvo, vaan myös edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista".

1.5 KIDUTUKSEN VASTAINEN KANSALLINEN VALVONTAELIN

Oikeusasiamieslain 7.11.2014 voimaan tulleella muutoksella oikeusasiamies nimettiin YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture) mukaiseksi kansalliseksi valvontaelimeksi (oikeusasiamieslain uusi 1 a luku). Tämä oli ensimmäinen kansainväliseen yleissopimukseen perustuva oikeusasiamiehen erityistehtävä.

Kansalliset valvontaelimet tekevät tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. He voivat olla paitsi esimerkiksi vankeja tai poliisin säilytystiloissa olevia, myös erilaisiin laitoksiin, hoitopaikkoihin tai asumisyksiköihin sijoitettuja lapsia, vanhuksia, psykiatrisia potilaita, ulkomaalaisia tai kehitysvammaisia henkilöitä.

Oikeusasiamieslain mukaan oikeusasiamiehen erityistehtävänä oli jo aikaisemmin ollut tarkastusten toimittaminen suljetuissa laitoksissa ja niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelun valvonta. OPCAT toi kuitenkin useita uusia piirteitä tarkastustoimintaan, lisäsi kansainvälistä yhteistyötä ja toi myös vuosittaisen raportointivelvoitteen YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitealle (SPT, The UN Subcommittee on Prevention of Torture).

Uutta ja periaatteellisesti merkittävää oli se, että kansallisena valvontaelimenä oikeusasiamiehen toimivalta on hieman laajempi kuin muussa laillisuusvalvonnassa. Kansallisen valvontaelimen toimivalta ulottuu myös muihin kuin julkista tehtävää hoitaviin yksityisiin, jotka ylläpitävät toimipaikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Tämän määritelmän piiriin voivat kuulua esimerkiksi vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilat laivoilla⁶⁾ tai eräiden yleisötילוiksiin yhteydessä sekä yksityisten hallinnassa tai omistuksessa olevat lentokoneet tai muut liikennevälineet, joilla kuljetetaan vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Kokonaan uutta oli myös se, että oikeusasiamies voi käyttää tarkastuksissa apunaan nimeämiään ulkopuolisia eri alojen asiantuntijoita, kuten esimerkiksi lääkäreitä tai kokemusasiantuntijoita. Tarkastustoimintaan perehdytettyjä ulkopuolisia asiantuntijoita oli kertomusvuonna käytettävissä jo yhteensä 24.

Periaatteellisesti merkittävää on kansalliselle valvontaelimelle tietoja antaneelle henkilölle säädetty immuniteetti. Lain mukaan hänelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella. Valinnaisen pöytäkirjan mukaan tämä kieltö on voimassa riippumatta siitä, ovatko annetut tiedot oikeita vai vääriä. Tietoja antaneen henkilötietoja ei saa paljastaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan. Näillä säännöksillä edistetään ja turvataan kansallisen valvontaelimen mahdollisuutta saada mahdollisimman laajasti tietoja vapautensa menettäneiden henkilöiden oloista ja kohtelusta.

Kansallisen valvontaelimen tehtävä oli jälleen uusi askel oikeusasiamiehen yhä monipuolisemmaksi kehittyneessä tehtäväkuvassa ja keinovalikoimassa.⁷⁾

1.6 SYYLLISYYSKYSYMYKSEN TUOMIOISTUINKÄSITELY

Syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön säätämisen yhteydessä luovuttiin yleisten syyttäjien mahdollisuudesta tehdä ns. seuraamusluonteisia eli rikoksen syyksilukevia syyttämättäjättämispäätöksiä. Oikeusasiamiehelle kuitenkin jätettiin tämä mahdollisuus. Seuraamusluonteisesti syyttämättä jätetyllä tulee olla mahdollisuus saattaa syyllisyyskysymys tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämän vuoksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetusta laista kumottu sääntely syyllisyyskysymyksen tuomioistuinkäsittelystä otettiin oikeusasiamieslakiin (1.1.2015 voimaan tullut 10 §:n uusi 3 momentti).

6) Ensimmäinen laivalla tehty tarkastus toimitettiin määräyksestäni Baltic Princess matkustaja-autolautan säilytystiloihin 7.11.2022. Tarkastus johti lukuisiin toimenpiteisiin, ks. vuoden 2022 kertomuksen jakso 3.5.6.

7) Olen käsitellyt kansallisen valvontaelimen tehtävää ja siihen liittyviä kysymyksiä laajemmin vuoden 2013 kertomuksen puheenvuorossani.

1.7 VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSIEN VALVONTA

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus (CRPD, Convention on Rights of Persons with Disabilities) ja sen valinnainen pöytäkirja tulivat Suomen osalta voimaan 10.6.2016. Samalla oikeusasiamiehestä tuli yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan kanssa osa yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaista rakennetta, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista (oikeusasiamieslain uusi 19 f §). Tämä oli jo toinen oikeusasiamiehelle annettu kansainväliseen yleissopimukseen perustuva erityistehtävä, ja ensimmäinen Suomen ihmisoikeusinstituutiolle osoitettu tehtävä.⁸⁾

Olen pitänyt vammaisyleissopimuksen mukaisen rakenteen tehtävien hoitamista erinomaisena esimerkkinä niistä mahdollisuuksista, joita kansallisen ihmisoikeusinstituutiomme rakenne tarjoaa. Vammaisten henkilöiden oikeuksien tehokas toteuttaminen edellyttää mahdollisuutta tutkia yksittäistapauksia ja tehdä tarkastuksia, mitkä kuuluvat oikeusasiamiehen tehtäviin. Toiseksi tehtävä edellyttää myös ihmisoikeuskasvatusta, -koulutusta, -tutkimusta ja -tiedotusta, jotka taas kuuluvat Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin. Niillä voidaan vaikuttaa ihmisten asenteisiin ja tietoisuuteen vammaisten henkilöiden oikeuksista. Kolmanneksi tarvitaan eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden yhteistyötä ja vammaisten henkilöiden osallistamista. Näihin puolestaan ihmisoikeusvaltuuskunta tarjoaa hyvän foorumin.

Otin yleissopimuksen edellyttämän vammaisten henkilöiden osallistamisen valvontamenettelyyn huomioon asettaessani uutta ihmisoikeusvaltuuskuntaa 1.4.2016 alkaneelle nelivuotiskaudelle siten, että nimesin valtuuskuntaan riittävän määrän vammaisia henkilöitä tai vammaisjärjestöjä edustavia henkilöitä. Näitä henkilöitä on käytetty myös asiantuntijoina oikeusasiamiehen toimittamilla tarkastuksilla. Oikeusasiamiehen tehtävä OPCATin mukaisena kansallisena valvontaelimenä tukee vammaisyleissopimuksen mukaista tehtävää, sillä osa vammaisten henkilöiden asumisyksiköistä kuuluu OPCATin piiriin.

Uusi tehtävä otettiin monin tavoin huomioon oikeusasiamiehen toiminnassa. Vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvistä asioista muodostettiin oma uusi asiaryhmänsä, mikä mahdollistaa vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvien asioiden paremman seurannan, kokonaiskuvan saamisen ja raportoinnin. Vastaavasti oikeusasiamiehen kertomukseen otettiin oma uusi jakso ”Vammaisten henkilöiden oikeudet”. Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen valittiin kanslian ns. perus- ja ihmisoikeusteemaksi vuonna 2014 ja 2015. Uusi tehtävä otettiin huomioon myös suuntaamalla aikaisempaa enemmän tarkastuksia vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin.

Oikeusasiamies ei saanut lisää henkilöstövoimavaroja vammaisyleissopimuksen mukaisiin uusiin tehtäviin (kuten ei myöskään kansallisen valvontaelimen tehtävään), mutta Ihmisoikeuskeskukselle myönnettiin vuoden 2016 talousarviossa määräraha yhteen uuteen asiantuntijan virkaan.

1.8 VANHUSTEN OIKEUKSIEN VALVONTA

Keskeinen muuhun kuin uuteen sääntelyyn perustuva kehityspiirre oikeusasiamiehen toiminnassa on ollut vanhusten oikeuksien valvonnan kehittyminen. Vanhuseväestön määrä Suomessa on kasvanut voimakkaasti. Samalla vanhuksille annettavien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja tukitoimien tarve ja määrä ovat lisääntyneet. Tämä puolestaan on lisännyt myös vanhusten oikeuksien valvonnan ja edistämisen tarvetta.

Oikeusasiamiehen kansliassa tähän kehitykseen pyrittiin varautumaan monin tavoin. Vuonna 2017 vanhusten oikeuksista muodostettiin oma asiaryhmänsä, jolla on oma ns. pääesittelijä. Hänen tehtävänä on erityisesti seurata alan toimintaa, lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä, sekä valmistella ja koordinoita kanslian toimintaa asiaryhmässä. Oikeusasiamiehen kertomukseen vuodelta 2017 otettiin ensimmäisen kerran oma ns. sektorijakso ”Vanhusten oikeudet”.

8) Ks. tarkemmin vuoden 2015 kertomuksen puheenvuoroni.

Oikeusasiamiehen oma-aloitteista toimintaa vanhusten oikeuksien valvonnassa ja edistämässä lisättiin muun muassa suuntaamalla aikaisempaa enemmän tarkastuksia vanhusten asumisyksiköihin. Nämä toimenpiteet toteutettiin kanslian sisäisin tehtäväjärjestelyin ilman uusia voimavaroja.

Vuonna 2018 julkisuuteen nousi vakavia puutteita eräissä vanhusten asumisyksiköissä. Puutteiden olemassaolo ei sinänsä ollut uutta – esimerkiksi oikeusasiamiehen kertomuksissa niitä oli tuotu esiin jo vuosikausia. Uutisointi johti siihen, että eduskunta myönsi oikeusasiamiehen kanslian vuoden 2019 toimintamenoihin lisämäärärahoja käytettäväksi ikäihmisten oikeuksien valvontaan ja edistämiseen. Näillä määrärahoilla voitiin palkata oikeusasiamiehelle kolme esittelijää ja Ihmisoikeuskeskukselle yksi asiantuntija ja yksi tiedottaja vuoden 2019 loppuun asti, ja myöhemmin määräraikaiset virat vakinaistettiin.

Oikeusasiamiehen tehtävä **yleisenä laillisuusvalvojana** tulee hyvin esille vanhusten oikeuksien valvonnassa. Kun muiden valvontaviranomaisten toimivalta rajoittuu tiettyihin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyviin oikeuksiin, oikeusasiamies valvoo niiden lisäksi vanhusten kaikkien muidenkin oikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies valvoo esimerkiksi vanhusten oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, itsemääräämisoikeuteen, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä yksityiselämän suojaan myös silloin, kun ne eivät liity sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Oikeusasiamiehen tehtävä yleisenä laillisuusvalvojana näkyy myös siinä, että oikeusasiamies valvoo vanhusten oikeuksien toteutumista kaikissa viranomaisissa ja kaikissa julkista tehtävää hoitavissa yksityisissä riippumatta siitä, minkä hallinnonalan viranomaisesta tai toimijasta on kysymys.

Oikeusasiamiehen tehtävä **ylimpänä laillisuusvalvojana** puolestaan tulee esille siinä, että oikeusasiamies ei valvo ainoastaan vanhuspalveluja antavia toimijoita, vaan myös kaikkia muita valvontaviranomaisia.

Oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät tukevat ja täydentävät erinomaisesti toinen toisiaan myös vanhusten oikeuksien valvonnassa ja edistämässä. Koska esimerkiksi muistisairaat vanhukset voivat olla vammaisyleissopimuksen mukaisia vammaisia henkilöitä ja heidän hoitopaikkansa voivat kuulua OPCATin piiriin, myös näihin sopimuksiin perustuvat erityistehtävät tukevat vanhusten oikeuksien valvontaa ja edistämistä.⁹⁾

1.9 OIKEUSASIAMIEHEN JA OIKEUSKANSLERIN TEHTÄVIEN JAKO

Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joilla on perustuslain mukaan sama toimivalta. Heidän välisestä tehtävien jaosta voidaan kuitenkin säätää tavallisella lailla kaventamalla kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Ensimmäisen kerran tehtävien jaosta säädettiin vuoden 1933 työnjakolailla, jossa vapautensa menettäneitä henkilöitä, sotatuomioistuinta, puolustuslaitosta ja puolustusministeriötä koskevat asiat osoitettiin ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Eräistä uudistuksista huolimatta tehtävien jakoa koskevat lait olivat voimassa lähes 90 vuotta keskeisimmältä sisällöltään samanlaisina.¹⁰⁾

Vuoden 2014 kertomuksen puheenvuorossani tarkastelin tuolloin 95 vuotta täyttäneen oikeusasiamiesinstituution kehittymistä. Tulevana kehitystarpeena toin esiin oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaon kehittämisen siten, että tehtävät olisivat mahdollisimman vähän päällekkäisiä. Mielestäni kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäinen järjestelmä ei ollut kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta tehokkain eikä tarkoituksenmukainen.

9) Ks. vuoden 2018 kertomuksen puheenvuoroni ”Oikeusasiamies vanhusten oikeuksien valvojana”.

10) Perustuslakivaliokunta kiinnitti jo vuosina 1985 ja 1987 huomiota oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin väliseen tehtäväjakoon ja edellytti, että tehtävien päällekkäisyys on perusteellisesti selvitettävä ja tarvittaessa ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin tilanteen selkiinnyttämiseksi ja samalla oikeusasiamiehen aseman kehittämiseksi kansalaisten oikeusturvainstituutiona (PeVM 1/1985 vp ja 6/1987 vp).

Kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta (PeVM 7/2015 vp) piti tärkeänä, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet selvitetään, ja vuoden 2015 kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä (PeVM 2/2016 vp) valiokunta toisti painokkaasti sanotut näkemyksensä. Kun selvitystyö ei vielä tuolloin käynnistynyt, tarkastelin oikeusasiamiehen vuoden 2016 kertomuksen puheenvuorossani aiempaa yksilöidymmin niitä syitä, joiden johdosta työnjaon kehittäminen oli tarpeen. Kertomuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 2/2017 vp) perustuslakivaliokunta toisti painokkaasti työnjaon kehittämisestä aiemmin esittämänsä näkemykset ja huomautti ottaneensa asiaan kantaa jo useita kertoja ja kiirehti selvitystä.

Vuonna 2018 oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan uutta tehtävienjakolakia.¹¹⁾ Hallituksen esitys (HE 179/2021 vp) annettiin eduskunnalle vuonna 2021 ja eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen vuonna 2022 muutettuna perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla (PeVM 3/2022 vp). Mietinnössään perustuslakivaliokunta ehdotti poistettavaksi oikeuskanslerille keskitettävistä asioista kaksi kohtaa eli valtioneuvostoa ja tasavallan presidenttiä sekä ympäristöperusoikeutta koskevat kohdat. Laki tuli voimaan 1.10.2022.¹²⁾

Oikeusasiamiehen näkökulmasta uudistus oli luonteva jatko pitkäaikaiselle kehitykselle, jossa oikeusasiamiehen toiminta on painottunut kaikkien laitoksissa olevien ihmisten ja kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja kohtelun valvontaan, sekä turvallisuusviranomaisten toiminnan valvontaan. Uudistus vähentää oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien päällekkäisyydestä johtuvia ongelmia, parantaa laillisuusvalvonnan laatua ja vaikuttavuutta sekä tukee ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta.¹³⁾

Uuden lain myötä ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäväksi siirtyi monia suuria asiaryhmiä. Tämä edellytti hallituksen esityksen mukaan kolmen uuden esittelijänviran perustamista oikeusasiamiehen kansliaan, mihin eduskunta myönsikin määrärahat kanslian vuoden 2022 talousarviossa. Eduskuntakäsittelyssä lakiin tehtyjen muutosten johdosta kanslia sai myöhemmin vielä yhden esittelijänviran.

2. MUITA KEHITYSPIIRTEITÄ

2.1 TYÖMÄÄRÄ JA VOIMAVARAT

Kun aloitin apulaisoikeusasiamiehenä vuonna 2002, kanteluita saapui 2 588, omia aloitteita otettiin 35, tarkastuksia tehtiin 72 ja lausuntoasioita oli 43. Tuolloin kanslian henkilökuntaan kuului oikeusasiamies, kaksi apulaisoikeusasiamiestä, kansliapäällikkö, 23 esittelijää ja 19 muuta vakinaista virkamiestä.

Toimikausieni aikana erityisesti kanteluiden määrä ja viimeisinä vuosina myös lausuntoasioiden määrä on voimakkaasti kasvanut. Kertomusvuonna kanteluita saapui 7 321, omia aloitteita otettiin 59, tarkastuksia tehtiin 82 ja lausuntoasioita oli 209. Työtaakkaa ovat lisänneet myös eräät kohdassa 1 selostetut osittain uudet oikeusasiamiehelle osoitetut tehtävät. Kertomusvuonna henkilökuntaan kuului johdon lisäksi 40 varsinaista esittelijää ja 24 muuta vakinaista virkamiestä.

11) Työryhmän puheenjohtajana toimi aiemmin korkeimman oikeuden oikeusneuvoksena ja apulaisoikeusasiamiehenä työskennellyt Ilkka Rautio ja jäsenenä molemmat ylimmät laillisuusvalvojat sekä ylijohdaja, sittemmin valiokuntaneuvos Sami Manninen. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana oli professori Tuomas Ojanen.

12) Laki on kokonaisuudessaan tämän kertomuksen liitteessä 1.

13) Olen käsitellyt ja arvioinut tehtävien jaon taustaa, uudistuksen valmistelua ja eduskuntakäsittelyä vuoden 2021 kertomuksen puheenvuorossani.

Lisääntyneistä kantelumääristä on selvitty kohtuullisen hyvin kanteluiden käsittelyprosessin jatkuvan kehittämisen, kohdassa 1.4 selostettujen oikeusasiamieslain uudistusten ja kohdassa 2.2 selostettujen kanslian toiminnan ja hallinnon kehittämistoimenpiteiden ansiosta.¹⁴⁾ Keskeistä on ollut myös se, että varsinaisia esittelijän virkoja on saatu lisää ja kahden tarkastajan ja viiden notaarin tehtäväkuvaa on muutettu siten, että nykyisin he toimivat käytännössä pitkälti esittelijän tehtävissä. Myös kanslian hallintoon ja asiankäsittelyyn on saatu joitakin uusia virkoja.

Sen sijaan asioiden ratkaisijoita on edelleen vain oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Ratkaisijoiden määrä on muodostumassa pullonkaulaksi, vaikka apulaisoikeusasiamiehen sijaisen työpanosta käytetään täysimääräisesti aina jonkun vakinaisen ratkaisijan ollessa estynyt hoitamasta tehtäviään.

Tilannetta kuvaa hyvin se, että kun vuonna 1997 siirryttiin kantelumäärien lisääntymisen takia kahden apulaisoikeusasiamiehen eli kolmen ratkaisijan järjestelmään (edellä kohta 1.2), kanteluita saapui noin 2 500 vuodessa. Nykyisin kanteluita saapuu jopa kolminkertainen määrä.¹⁵⁾ Jotta kanteluiden määrä ratkaisijaa kohti olisi sama kuin se oli vuonna 1997 (ja vielä 2002), kansliassa pitäisi olla yhdeksän ratkaisijaa eli oikeusasiamies ja kahdeksan apulaisoikeusasiamiestä.

2.2 KANSLIAN TOIMINTA JA HALLINTO

Oikeusasiamiehen kansliassa on neljä jaostoa. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet johtavat kukin omaa jaostoaan, joihin kuuluvat oikeusasiamiehen osoittamat laillisuusvalvonta-asioita valmistelevat esittelijät. Kanslian hallintoasioiden hoitamista varten on hallintojaosto, jota johtaa kansliapäällikkö. Hallinnollisesti oikeusasiamiehen kansliaan kuuluvaa Ihmisoikeuskeskusta johtaa Ihmisoikeuskeskuksen johtaja.

Vuonna 2022 kansliaan perustettiin hallintoasessorin virka. Hallintoasessori johtaa hallintojaostoa kansliapäällikön ohella ja apuna sen mukaan kuin kanslian työjärjestyksessä määrätään. Hallintoasessorin viran perustaminen ilmentää kanslian hallintoasioiden määrän voimakasta kasvua. Kun aikanaan kansliapäällikkö esitteli hallintoasioiden lisäksi kaikki kanslian vaatvimmat laillisuusvalvonta-asiat, minun toimikausieni aikana siihen ei ollut enää mitään mahdollisuutta, ja lopulta pelkästään hallintoasioista muodostui kohtuuton työtaakka kansliapäällikölle.

Uudella 1.10.2024 voimaan tulleella työjärjestyksellä kanslian tiettyjen hallintoasioiden ratkaisuvaltaa on delegoitu kansliapäällikölle ja hallintoasessorille, millä on pyritty keventämään oikeusasiamiehen hallinnollista työtaakkaa.

Työmäärien hallinnan kannalta keskeinen uudistus on ollut vuonna 2013 aloitettu sähköisen asianhallinnan hanke, jonka tavoitteena oli oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa ja kanslian hallintoa tukevan sähköisen asianhallintajärjestelmän luominen. Hanke saatiin onnistuneesti päätökseen vuonna 2016, jolloin sähköinen asianhallintajärjestelmä ”Lexa” otettiin käyttöön ja kanslia siirtyi sähköiseen työympäristöön ja arkistointiin.

Sähköinen asianhallinta on mahdollistanut myös etätöyön, mikä koronapandemian myötä on jäänyt kansliassa hyvin laajasti käyttöön.

- 14) Kantelumäärien kasvu rajoittaa mahdollisuutta oikeusasiamiehen tarkastusten toimittamiseen ja omien aloitteiden ottamiseen. Olen käsitellyt oikeusasiamiehen tarkastustoimintaa vuoden 2022 ja omia aloitteita vuoden 2023 kertomuksen puheenvuoroissani.
- 15) Tähän mennessä suurin määrä 7 732 kantelua saapui vuonna 2021. Tapanani on kuitenkin ollut sanoa, että «jokainen kantelu on iloinen asia». Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamiehen toiminta nojautuu keskeisesti kanteluihin. Oikeusasiamiehellä on ikään kuin 5,5 miljoonaa asiameistä, jotka ilmoittavat hänelle julkisen hallinnon epäkohdista ja kokemistaan loukkauksista. Pelkästään oikeusasiamiehen omin toimenpitein vastaavaa tietoa ei olisi mahdollista saada.

Uudella työjärjestyksellä kanslian organisaatiota kehitettiin siten, että oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten johtamilla jaostoilla voi olla määräaikainen jaostopäällikkö, joka toimii ratkaisijan tukena jaoston johtamisessa. Oikeusasiamies määrää esittelijäneuvoksen jaostopäällikön tehtävään kanslian sisäisen ilmoittautumismenettelyn perusteella enintään neljän vuoden määräajaksi. Jaostopäälliköiden avulla on pyritty keventämään kaikkien ratkaisijoiden hallinnollista työtaakkaa.

Jaostopäälliköihin tukeutuen uudella työjärjestyksellä otettiin käyttöön myös kanteluasioiden seulontamenettely, jossa asiat, joiden tarkempi tutkiminen ei ole tarpeen, erotellaan heti saapumisvaiheessa muista kanteluista. Esittelijä voi vastata kanteluun, jos vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön perusteella asiassa ei ole kantelun tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä työjärjestyksessä mainituista syistä (esim. asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan tai kantelu on yksilöimätön tai perusteeton). Vastaukset tarkistaa jaostopäällikkö.

2.3 OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINTAKERTOMUKSET

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista (perustuslain 109 §). Kertomuksessa tulee kiinnittää huomiota myös julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilaan sekä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen (oikeusasiamieslain 12 §).

Kertomuksen perusrakenne on säilynyt samankaltaisena toimikausieni aikana. Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot kunkin itse valitsemasta aiheesta, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituution toimintaan kertomusvuonna, jakson perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja jakson laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin. Sisällöllisesti kertomusta on kuitenkin kehitetty monin tavoin, mikä näkyy erityisesti kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjaksossa.¹⁶⁾

Vuodesta 2009 lähtien jaksossa on perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVM 10/2009 vp) selostettu havaintoja eräistä tyypillisistä tai pitkään jatkuneista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Vuodesta 2013 lähtien tämä alajakso on esitetty vuosittain päivitettyinä listana kymmenestä keskeisestä suomalaisesta perus- ja ihmisoikeusongelmasta.¹⁷⁾

Oikeusasiamiehen kansliassa on vuodesta 2008 lähtien valittu erityinen perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä vuotuinen tema. Vuositeema otetaan esille kaikilla tarkastuksilla, ja se otetaan huomioon myös muussa toiminnassa, kuten harkittaessa omia aloitteita. Vuodesta 2010 alkaen teemaan liittyviä havaintoja on selostettu kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjaksossa.

Vuodesta 2011 lähtien kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjaksossa on ollut oma alajakso oikeusasiamiehen hyvitysesityksistä, joiden tekemistä perustuslakivaliokunta on tukenut kansalaisnäkökulmasta (PeVM 12/2010 vp).

16) Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta piti uudistuksen hengen mukaisena, että oikeusasiamiehen kertomukseen sisällytetään erityinen jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja oikeusasiamiehen niitä koskevista havainnoista. Tällainen jakso on ollut kertomuksessa perusoikeusuudistuksen voimaantulosta 1995 lähtien.

17) Lista nousee säännönmukaisesti esille kansanedustajien puheenvuoroissa kertomusten eduskuntakäsittelyssä täysistunnossa. Esitin listan ensimmäisen kerran vuonna 2013 pidetyssä Suomen ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman evaluaatioon liittyneessä asiantuntijaseminaarissa.

Vuodesta 2012 lähtien jaksoon on sisällytetty oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaattia, Ihmisoikeuskeskusta¹⁸⁾ ja kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevat alajaksot, vuodesta 2014 oikeusasiamiehen toiminta kansallisena valvontaelimenä ja vuodesta 2016 toiminta vammaisyleissopimukseen perustuvassa erityistehtävässä.

Tarvittaessa myös kertomuksen perusrakennetta on muutettu. Näin tapahtui vuosien 2020 ja 2021 kertomuksissa, joissa koronapandemiaan liittyvät oikeusasiamiehen havainnot ja kannanotot koottiin omaan pääjaksoonsa.

Viime vuosina kertomusta on uudistettu erityisesti pyrkimällä tiiviimpään esitystapaan. Pisimmillään kertomus oli vuonna 2020, jolloin siinä oli peräti 440 sivua, kun taas vuoden 2024 kertomuksessa oli enää 280 sivua. Tiivistämisen on mahdollistanut erityisesti se, että lähes kaikki kertomuksessa mainitut ratkaisut löytyvät kokonaisuudessaan oikeusasiamiehen verkkosivuilta.

3. TULEVIA KEHITYSTARPEITA JA KEHITYSNÄKYMİÄ

3.1 OIKEUSASIAMIEHEN PÄÄTÖSVALLAN RAJATTU DELEGOINTI

Keskeisin oikeusasiamiesinstituution kehittämisen tarve liittyy edellä kohdassa 2.1 kuvattuun kanteluiden määrän ja siten työmäärän voimakkaaseen kasvuun. Tämä kehitys on viime vuosina kulminoitunut erityisesti ratkaisukapasiteetin rajallisuuteen. Oikeusasiamiehen kansliassa laillisuusvalvonta-asioiden varsinaista ratkaisuvalltaa voivat käyttää vain oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä, ja jonkun heistä estyneenä ollessa apulaisoikeusasiamiehen sijainen. Ratkaisijoiden lukumäärä on säädetty perustuslaissa, joten ratkaisijoiden määrän lisääminen edellyttäisi perustuslain muuttamista. Se olisi pitkä prosessi, eikä mielestäni edes paras ratkaisu ongelmaan, joka aiemmin kuvastusti voisi edellyttää ratkaisijoiden lukumäärän nostamista peräti yhdeksään.

Esimerkiksi Tanskassa ja Norjassa on vain yksi oikeusasiamies eikä lainkaan apulaisoikeusasiamiehiä. Ratkaisutoiminnan sujuminen perustuu siihen, että oikeusasiamiehen päätösvaltaa on delegoitu lailla kanslian ylimmille virkamiehille. Ruotsissa puolestaan on neljä oikeusasiamiestä, joista yksi on kanslian päällikkö. Asiamäärät ovat kuitenkin niin suuria (yli 10 000 kantelua vuositasolla), että Ruotsissakin on katsottu välttämättömäksi delegoida oikeusasiamiesten päätösvaltaa lailla toimistopäälliköille. Delegationia on rajattu muun muassa niin, että toimenpiteisiin johtavan ratkaisun voi tehdä vain oikeusasiamies.

Suomessa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaa noin 14 % kaikista kanteluista, eli esimerkiksi 7 500 kantelusta noin 1 000 johtaa toimenpideratkaisuun.¹⁹⁾ Muutkin kuin toimenpideratkaisut voivat olla periaatteellisesti merkittäviä tai muuten tärkeitä. Laskelma kuitenkin osoittaa, että delegoinnista olisi mahdollista säätää niin, että kaikki eduskunnan valitseman laillisuusvalvojan itsensä ratkaistavaksi aidosti kuuluvat asiat rajattaisiin delegoinnin ulkopuolelle, mutta silti kaikkien kolmen ratkaisijan työmäärä jäisi kohtuulliseksi.²⁰⁾

18) Ihmisoikeuskeskuksen toimintaa koskeva jakso on tärkeä sen vuoksi, että keskus ei lain mukaan anna omaa kertomustaan eduskunnalle.

19) Toimenpideratkaisujen suhteellinen osuus 14 % kaikista kanteluista on kaikkien toimikausien ajan eli vuodesta 2002 lukien pysynyt samalla tasolla, vaikka kantelumäärät ovat jopa kolminkertaistuneet.

20) Yhtä ratkaisijaa kohti kohtuullinen määrä tekstissä tarkoitettuja asioita voisi olla noin 1 000 asiaa vuodessa. Jos kanteluita olisi 7 500 ja niistä 1 000 johtaisi toimenpiteisiin, laskennallisesti kullekin ratkaisijalle tulisi noin 330 toimenpideratkaisua ja noin 670 muulla perusteella varsinaiselle ratkaisijalle kuuluvaa asiaa.

3.2 YLIMMÄN LAILLISUUSVALVONNAN KOKONAISUUDISTUKSEN TARPEEN SELVITTÄMINEN

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jakoa koskevasta lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi (PeVM 3/2022 vp), että kahden kanteluita käsittelevän ja pitkälti rinnakkaisella toimivallalla toimivan ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmä on kansainvälisesti harvinainen. Perustuslakivaliokunta piti perusteltuna, että ylimmän laillisuusvalvonnan kokonaisuudistuksen tarvetta selvitettäisiin. Tällaisen selvityksen tulisi kattaa myös perustuslain asiaa koskeva sääntely. Selvityksen olisi syytä kattaa muun muassa kysymykset oikeuskanslerin kahtalaisista tehtävistä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston oikeudellisena neuvonantajana ja laillisuusvalvojana, tuomioistuinten toimintaan kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta ja ylimpien laillisuusvalvojen riippumattomuuden sisällöstä ja takeista.

Pidän perustuslakivaliokunnan kannanottoa perusteltuna. Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jaosta säädettiin tavallisella lailla puuttumatta kummankaan laillisuusvalvojan perustuslaissa säädettyyn yhtäläiseen toimivaltaan. Uudistus vähensi oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien päällekkäisyydestä johtuvia ongelmia, mutta ei poistanut niitä kokonaan. Oikeuskanslerin kaksois- tai kolmoisrooli valtioneuvoston ja tasavallan presidentin oikeudellisena lausunnonantajana, niiden virkatoimien laillisuuden ennakkollisena tai reaaliaikaisena valvojana ja samojen virkatoimien jälkikäteisenä laillisuusvalvojana on niin ikään ongelmallinen, sillä näiden eri roolien välisten jännitteiden ja ristiriitatilanteiden syntymistä on käytännössä vaikea välttää.²¹⁾

Ylimpien laillisuusvalvojen riippumattomuudesta olisi syytä säätää nimenomaisesti perustuslaissa. Tämä olisi tarpeen myös sen vuoksi, että riippumattomia tuomioistuimia valvovan tahon on myös itse oltava ehdottoman riippumaton. Tasavallan presidentin nimittämän valtioneuvoston oikeuskanslerin tuomioistuimiin kohdistamaa valvontaa voidaan oikeuskanslerin täytäntöönpanovaltaan liittyvän kytkennän takia pitää ongelmallisena. Tästä syystä Ruotsissa on vireillä perustuslain muutos, jolla poistetaan oikeuskanslerin toimivalta valvoa tuomioistuinten lainkäyttöä.²²⁾

3.3 OIKEUSASIAMIEHEN TOIMIKAUSIEN RAJOITTAMINEN

Venetsian toimikunnan oikeusasiamiesinstituutioita koskevien ns. Venetsian Periaatteiden mukaan (kohta 10) oikeusasiamiehen toimikauden tulisi olla pitempi kuin nimittävän tahon toimikauden. Oikeusasiamiehen toimikausi tulisi mieluiten rajoittaa yhteen ilman uudelleenvalinnan mahdollisuutta, ja joka tapauksessa uudelleenvalinnan tulisi olla mahdollista vain kerran. Yhden toimikauden ei pitäisi olla seitsemää vuotta lyhyempi. Suosituksen tausta-ajatuksena on, että uudelleenvalinnan tavoittelu voisi vaarantaa oikeusasiamiehen riippumattomuutta.

21) Perustuslakivaliokunnan ehdotus valtioneuvostoa ja tasavallan presidenttiä koskevien asioiden poistamisesta oikeuskanslerille keskitettävistä asioista näytti liittyvän juuri oikeuskanslerin eri rooleista johtuviin ongelmiin, ks. puheenvuoroni vuoden 2021 kertomuksessa, s. 23–26.

22) Hallituksen esityksessä (Regeringens proposition 2024/25:165) ehdotettu perustuslain muutos on Ruotsin valtiopäivillä jo hyväksytty lepäämään vaalien jälkeisille valtiopäiville. Muutoksella ei puututtaisi Ruotsin oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvontaan, mitä ei ole pidetty ongelmallisena. Suomessa ylimpien laillisuusvalvojen tuomioistuimiin kohdistuva valvonta on parhaillaan Oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslailliset takeet -työryhmän arvioitavana. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2026.

Suomessa oikeusasiamiehen uudelleenvalinnan mahdollisuutta ja neljän vuoden toimikausien lukumäärää ei ole perustuslaissa rajoitettu. Mielestäni uudelleenvalinnan rajoittamista vastaan puhuvat Suomen oloissa ainakin seuraavat näkökohdat.

(1) Ajatus siitä, että ylin laillisuusvalvoja toimisi velvollisuuksiensa vastaisesti uudelleenvalinnan toivossa, on jo lähtökohtaisesti vieras suomalaisessa legalistisessa oikeuskulttuurissa. Lisäksi Suomessa on monipuoluejärjestelmä, jossa eduskunnassa on tyypillisesti edustettuna kymmenkunta puoluetta ja enemmistön saavuttamiseen eduskunnassa vaaditaan tyypillisesti 4-5 puoluetta. Tämän vuoksi ajatus siitä, että oikeusasiamies ylipäänsä pystyisi toimimaan niin, että hänen toimintansa olisi aina eduskunnan enemmistölle mieleistä, ei ole aivan realistinen.

(2) Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa eli eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, jotka on tarkoitettu valtiosääntöiseltä asemaltaan rinnasteisiksi. Heistä oikeuskansleri nimitetään vakituisen valtion virkaan. Mikäli oikeusasiamiehen uudelleenvalinnan mahdollisuutta rajoitettaisiin Venetsian periaatteiden mukaisella tavalla, oikeusasiamiehen eli eduskunnan oman laillisuusvalvojan asema suhteessa oikeuskansleriin heikentyisi.²³⁾

(3) Oikeusasiamies on ylin laillisuusvalvoja, jonka kannanotot nojautuvat yksinomaan oikeudellisiin perusteisiin. Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa pitkä kokemus on eduksi. Itse koen niin, että olen viimeisillä toimikausillani ollut juuri pitkän kokemukseni ansiosta parempi oikeusasiamies kuin ensimmäisillä, saati ensimmäisellä toimikaudellani.

3.4 EU:N LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ EDELLYTETYT VALVONTAMEKANISMIT

Euroopan unionin taholta tulee jatkuvasti uutta lainsäädäntöä, jossa jäsenvaltioilta edellytetään erilaisten valvontamekanismien luomista.

Olen vuoden 2024 kertomuksen puheenvuorossani käsitellyt oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman ja riippumattomuuden turvaamista. Arvioin, että suurimmat niistä koskevat uhkat tulevat Euroopan unionin suoraan sovellettavasta lainsäädännöstä. Tämä johtuu siitä, että muissa Euroopan unionin jäsenmaissa ei ole valtiosääntöiseltä asemaltaan ja toimivaltuuksiltaan Suomen oikeusasiamieheen verrattavia laillisuusvalvojia, jolloin kansallisille oikeusasiamiehille saatetaan EU:n suoraan sovellettavissa asetuksissa osoittaa Suomen oikeusasiamiehelle sopimattomia tehtäviä. Sellaisena olen pitänyt EU:n ns. seulonta-asetuksen (EU 2024/1356) mukaisen seulontamekanismin tehtävää, mikä on luonteeltaan operatiivista, eli jatkuvaa ja yksityiskohtaista valvontaa, tai meneillään olevan toiminnan valvontaa, mitkä eivät sovi Suomen oikeusasiamiehelle.

Toisaalta esimerkiksi EU:n tekoälyasetus (EU 2024/1689) edellyttää, että jäsenvaltiot nimeävät suuririskisten tekoälyjärjestelmien käytön yhteydessä perusoikeuksia suojelevat viranomaiset. Näiden viranomaisten asetuksen 77 artiklassa määritellyt tehtävät ja toimivaltuudet eivät näyttäneet erityisen ongelmallisilta oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman kannalta, joten oikeusasiamies on nimetty yhdeksi artiklassa tarkoitetuksi viranomaiseksi.

Tekoälyn käyttö oikeusasiamiehen valvonnanalaisessa toiminnassa tulee jo lähitulevaisuudessa olemaan erittäin tärkeä uudenlaista erityisasiantuntemusta vaativa valvonnan kohde. Pohdittavaksi tulee myös tekoälyn käyttö oikeusasiamiehen omassa toiminnassa.

23) Tieto siitä, että oikeusasiamies ei voi tulla uudelleenvalituksi, voisi joissakin tilanteissa jopa heikentää oikeusasiamiehen toimikautensa lopulla esittämien kannanottojen noudattamista viranomaisissa (ns. ”rampa ankkra” -vaikutus).

4. LOPUKSI

On ollut suuri kunnia hoitaa ylimmältä valtioelimeltä eli eduskunnalta saamaani luottamustehtävää lähes neljännesvuosisadan ajan. Tehtävä on toimikausieni aikana muodostunut yhä työläemmäksi, mutta myös yhä antoisammaksi.

Kuten yleisemminkin yhteiskunnassa, oikeusasiamiesinstituution kehitys on toimikausieni aikana ollut nopeampaa kuin kolmen edellisen neljännesvuosisadan aikana.²⁴⁾ Kehitys on kuitenkin ollut suotuisaa, ja tukenut oikeusasiamiehen valtiosääntöistä tehtävää julkisen hallinnon toiminnan laillisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvojana ja edistäjänä. Kehityksen vauhti tulee muun muassa tekoälyn takia kiihtymään, mikä tuo uusia haasteita ja edellyttää valppautta oikeusasiamiehen toiminnan kehittämisessä sekä oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman ja riippumattomuuden turvaamisessa. Uskon, että oikeusasiamiehen kansliassa on tähän erinomaiset valmiudet.

Kiitän eduskuntaa ja sen perustuslakivaliokuntaa toimikausieni aikana saamastani luottamuksesta ja tuesta.

Suurimmat kiitokset osoitan oikeusasiamiehen kanslian koko henkilökunnalle, jonka ammattitaitoon ja osaamiseen oikeusasiamiehen toiminta ja sen vaikuttavuus nojautuu, ja jonka työtoveruus ja tuki kaikkien toimikausieni aikana on ollut minulle korvaamattoman arvokas.

24) Instituution säädöspohjan ja toiminnan kehityksestä toimikausiani edeltäneellä ajalla ks. puheenvuoroni ”Eduskunnan oikeusasiamies 100 vuotta” vuoden 2019 kertomuksessa, ja laajemmin juhlakirja ”Eduskunnan oikeusasiamies 1920 - 2020. Sata vuotta laillisuusvalvontaa ja oikeusturvaa”.

PUHEENVUORO 2024



OIKEUSASIAMIES
PETRI JÄÄSKELÄINEN

Oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman ja riippumattomuuden turvaaminen



Käsittelen tässä puheenvuorossani eduskunnan oikeusasiamiehen aseman ja riippumattomuuden turvaamista tietyistä rajatuista näkökulmista.

Tarkastelen ensinnäkin sellaisia tilanteita, joissa jokin viranomainen pyrkii kohdistamaan oikeusasiamieheen valvontatoimenpiteitä tai joissa jollekin viranomaiselle pyritään antamaan oikeusasiamieheen ulottuvaa valvontavaltaa.

Toiseksi tarkastelen tilanteita, joissa jokin perustuslain mukaan oikeusasiamiehen valvonnan piiriin kuuluva taho uhkaa jäädä oikeusasiamiehen valvontavallan ulkopuolelle.

Kolmanneksi otan esille tilanteita, joissa oikeusasiamiehelle pyritään antamaan sellaisia uusia tehtäviä, jotka eivät sovi oikeusasiamiehelle ylimpänä laillisuusvalvojana.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä tässä puheenvuorossa lausuttu soveltuu lähtökohtaisesti myös toiseen ylimpään laillisuusvalvojaan eli valtioneuvoston oikeuskansleriin.

1. OIKEUSASIAMIEHEEN KOHDISTUVA VALVONTA

1.1 TYÖSUOJELUN VALVONTA OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIASSA

Kysymys oikeusasiamieheen kohdistuvasta valvonnasta tuli toimikausieni aikana ensimmäisen kerran esille vuonna 2011, kun Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue ilmoitti tulevansa tarkastukselle eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan. Pidin tätä hyvin ongelmallisena. Oikeusasiamiehen riippumattomuus valvonnanalaisestaan hallinnosta on yksi ylimmän laillisuusvalvonnan kulmakivi. Pidin velvollisuutenani varjella oikeusasiamiesinstituutiota tässä suhteessa ja otin kysymyksen tutkittavakseni omana aloitteena (Dnro 1722/2/11). Sosiaali- ja terveysministeriölle ja aluehallintovirastolle lähettämässäni lausumapyynnössä totesin muun ohella seuraavaa.

Oikeusasiamies on eduskunnan eli ylimmän valtioelimen toimielin, jonka valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkista hallintoa. Valtiosäännön perustaviin lähtökohtiin kuuluu eduskunnan ja valtioneuvoston välinen tehtäväjako. Valtiollisten tehtävien jaon ja valtioelinten välisten toimivaltasuhteiden kannalta olisi sopimatonta, jos valtioneuvoston alaiseen hallintoon kuuluva viranomainen voisi valvoa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa eli valvoa valvojaansa.

Oikeusasiamiehen valvontatehtävän asianmukaisen hoitamisen yksi perusedellytys on se, että oikeusasiamies on riippumaton kaikista valvonnan alaisista viranomaisista. Tätä oikeusasiamiehen riippumattomuutta loukkaisi se, että joku valvonnan alainen viranomainen voisi kohdistaa valvontaja tarkastustoimenpiteitä oikeusasiamieheen. Vaikka esimerkiksi työsuojelutarkastus ei kohdistu välittömästi oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävään, tarkastus vaikuttaisi siihen välillisesti. Tarkastus loukkaisi oikeusasiamiehen riippumattomuutta paitsi yleisesti, erityisesti suhteessa siihen viranomaiseen, joka voisi kohdistaa valvontaa oikeusasiamieheen. Siinä tapauksessa oikeusasiamies ei voisi riippumattomasti tutkia tätä viranomaisesta koskevia kanteluasioita tai muutoin valvoa ja tarkastaa sen toimintaa. Oikeusasiamiehen kansliassa käsitellään jatkuvasti myös työsuojeluviranomaisia koskevia kanteluasioita ja tuolloinkin oli parhaillaan vireillä Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualuetta koskeva tutkintaan johtanut kanteluasia. Totesin myös, että yleisenä laillisuusvalvojana ja työsuojeluviranomaisten valvojana oikeusasiamies on itse osa sitä valvontajärjestelmää, jolla huolehditaan työsuojelun valvonnasta.

Viittasin myös perustuslakivaliokunnan tuolloin tuoreeseen lausuntoon PeVL 46/2010 vp, jossa valiokunta piti perustuslain vastaisena lakiehdotusta, jossa valtiovarainministeriölle olisi annettu valta ohjata eduskunnan virastojen tietohallintoa. Perustuslakivaliokunta totesi, että ylimpänä lainvalvojana toimiva eduskunnan oikeusasiamies on jo tehtävänsä laadun puolesta riippumaton ulkopuolisesta ohjauksesta. Viime kädessä lakiehdotuksessa oli kysymys perustuslain 2 §:ään palautuvasta valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvasta institutionaalisesta ratkaisusta, jossa eduskunta on ylimpänä valtioneuvoston erottettu hallitusvaltaa käyttävästä valtioneuvostosta.

Oikeusasiamiehen virkatointien lainmukaisuuden tutkinta ja valvonta on järjestetty perustuslain säännöksillä, joiden perusteella oikeusasiamiehen toiminnan valvonta kuuluu yksinomaan eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto oli lausumapyynnössäni esitetyistä näkökohdista huolimatta sillä kannalla, että eduskunnan oikeusasiamies kuuluu työsuojeluviranomaisten valvonnan ja toimivaltuuksien piiriin samalla tavalla kuin mikä tahansa työnantaja. Tämän vuoksi pidin tarpeellisena hankkia asiaan ulkopuolisten valtiosääntöasiantuntijoiden lausunnot. Pyysin lausunnot professori emeritus Mikael Hidéniltä ja professori Veli-Pekka Viljaselta.

Professori Viljanen katsoi, että työsuojeluviranomaisilla ei ole toimivaltaa suorittaa tarkastuksia eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tai muutoinkaan valvoa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa. Tämä on seurausta oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellisesta asemasta ylimpänä laillisuusvalvojana, jonka valvonnan piiriin myös työsuojeluviranomaiset itse lukeutuvat, samoin kuin siitä, että oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu ja sen toteuttamismekanismi on tyhjentävästä säädetty perustuslaissa. Viljanen totesi, että tämä johtopäätös on yleistettävissä koskemaan muitakin erityisvalvontaviranomaisia, jotka perustuslain 109 §:n mukaan itse lukeutuvat oikeusasiamiehen valvottavien viranomaisten joukkoon.

Professori Hidén oli lausunnossaan varauksellisempi ja katsoi, että oikeusasiamiehen kansliassa työskentelevillä täytyy olla työsuojelua koskevien säännösten tarkoittamaan turvaan ja etuihin samat oikeudet kuin työntekijöillä yleensä on noiden säännösten mukaan. Hidén katsoi kuitenkin, että edellä mainittu perustuslakivaliokunnan kannanotto (PeVL 46/2010 vp) eduskunnan virastojen toiminnan riippumattomuudesta hallitusvallan elinten taholta tulevasta vaikutuksesta puoltaa vähintäänkin pidättyvää suhtautumista siihen, että oikeusasiamiehen kansliassa tehtävien työsuojelutarkastusten pohjalta annettaisiin oikeudellisesti velvoittaviksi tarkoitettuja ohjeita.

Edellä mainituilla ja päätöksessäni laajasti esitetyillä perusteilla päädyin siihen, että työsuojeluviranomaisilla ei ole toimivaltaa suorittaa tarkastuksia oikeusasiamiehen kansliassa eikä muutoinkaan valvoa tai ohjata oikeusasiamiehen toimintaa.

Totesin päätöksessäni, että sisällytän kannanottoni oikeusasiamiehen kertomukseen vuodelta 2014 (s. 295 – 303), jolloin perustuslakivaliokunnalla on halutessaan mahdollisuus ottaa asiaan kantaa. Valiokunta ei lausunut asiasta.

1.2 TIETOSUOJAVALTUUTETUN VALVONTAVALTA

Vastaavanlainen kysymys nousi esille myös EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön säätämisen yhteydessä. Tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun valvontaviranomaisen toimivalta ulottuu kaikkeen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvaan jäsenvaltion alueella tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 3 kohdan mukaan valvontaviranomaisella ei kuitenkaan ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, jotka tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Tämä on ainoa asetuksen nimenomaisesti mainitsema poikkeus.

Oikeusministeriölle antamassani lausunnossa (EOAK/4185/2017) hallituksen esitysluonnoksesta uudeksi tietosuojalajiksi katsoin, että ”Oikeusasiamiehen riippumattomuuden ja erityisesti oikeusasiamiehen [esitysluonnoksen mukaiseen] tietosuojavirastoon kohdistaman valvonnan riippumattomuuden kannalta en pidä mahdollisena, että tietosuojavirasto voisi kohdistaa tutkintaa oikeusasiamieheen tai antaa huomautuksia, varoituksia tai määräyksiä oikeusasiamiehelle (tai oikeuskanslerille), saati määrätä hallinnollista sakkoa”.

Hallituksen esityksessä (HE 9/2028 vp) asia kuitenkin sivuutettiin sitä edes mainitsematta. Tämän vuoksi hankkiuduin perustuslakivaliokuntaan kuultavaksi ja viittasin lausunnossani (EOAK/1877/2018) vastaaviin perusteisiin, joiden nojalla työsuojeluviranomaisilla ei ole toimivaltaa valvoa oikeusasiamiestä. Vaikka oikeusasiamies ei ole tietosuoja-asetuksen mukainen valvontaviranomainen, oikeusasiamies valvoo suoraan perustuslain nojalla tietosuoja-asetuksen noudattamista kaikissa viranomaisissa ja julkista tehtävää hoitavissa tahoissa, myös tietosuojavaltuutetun omassa toiminnassa.

Lisäksi kiinnitin huomiota siihen, että Suomessa oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu kansainvälisesti lähes ainutlaatuisesti myös tuomioistuinten valvonta. Suomessa oikeusasiamies on juuri se tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 20 kappaleessa viitattu ”jäsenvaltion oikeusjärjestelmään kuuluva erityiselin”, jolle on uskottu tuomioistuinten tiedonkäsittelytoimien valvonta. Yksi tuomioistuinta valvovalle elimelle asetettava perusedellytys on se, että valvontaelin on itse riippumaton kaikista julkisen vallan elimistä ja muista tahoista. Oikeusasiamiehen riippumattomuudella turvataan siten myös tuomioistuinten riippumattomuutta. Tätä riippumattomuutta loukkaisi se, että tietosuojavaltuutettu – joka tietosuoja-asetuksen mukaan ei itse saa valvoa tuomioistuinta – valvoisi tuomioistuinta valvovaa elintä eli oikeusasiamiestä.

Lisäksi oli otettava huomioon, että oikeusasiamiehen – eli tietosuoja-asetuksen noudattamista valvovan elimen – rajaaminen tietosuojavaltuutetun toimivallan ulkopuolelle ei vaarantaisi tietosuoja-asetuksen mukaista henkilötietojen suojan toteutumista, vaan olisi ainakin osittain asetuksen omienkin lähtökohtien ja periaatteiden mukaista.

Perustuslakivaliokunta tarttui esille nostamaani kysymykseen ja järjesti teemasta jatkokuulemisen, johon kutsuttiin useita valtiosääntöasiantuntijoita. Omassa jatkolausunnossani (EOAK/1931/2018) korostin edelleen erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamista. Olisi täysin mahdollista, että sama tietosuoja-asetuksen soveltamista koskeva kysymys, joka olisi ollut tietosuojaviranomaisen oikeusasiamieheen kohdistaman valvontatoimenpiteen perusteena, tulisi esille oikeusasiamiehen tuomioistuinta kohdistuvassa valvonnassa. On selvää, että tällaisessa tilanteessa oikeusasiamiehen tuomioistuinten valvonta ei olisi siltä edellytettävällä tavalla riippumatonta, vaan tietosuojavaltuutetun oikeusasiamieheen kohdistama valvonta voisi heijastua tuomioistuinten valvontaan. Tämä olisi selvästi tietosuoja-asetuksen omien lähtökohtien vastaista.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp, s. 11–15) muun ohella seuraavaa.

Tietosuoja-asetus ja ehdotettava tietosuojalaki ovat jatkossa osa oikeusjärjestystä, jonka noudattamista ylimmät laillisuusvalvojat valvovat. Laillisuusvalvojen perustuslaillisiin tehtäviin kuuluu myös yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Ylimpien laillisuusvalvojen virkatointen lainmukaisuuden tutkiminen ja niiden toiminnan valvonta on suoraan perustuslaissa säädetty eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan tehtäväksi. Perustuslain sääntely on perustuslakivaliokunnan mielestä tarkoitettu tyhjentäväksi ja se korostaa ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan riippumattomuutta erityisesti suhteessa valvottaviin viranomaisiin. Ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta ulottuu toistensa virkatoimia lukuun ottamatta kaikkeen viranomaistoimintaan. Tämä vastaa sitä perustuslain ilmentämää lähtökohtaa, jonka mukaan valvontaviranomaisten välillä vallitsee hierarkkinen asetelma, jossa ylimpinä laillisuusvalvojina ovat oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Näiden laillisuusvalvonnan piirissä ovat siten myös sellaiset erityiset valvontaviranomaiset kuin tietosuojavaltutettu, yhdenvertaisuusvaltutettu ja tasa-arvovaltutettu.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ylimpien laillisuusvalvojen valtiosääntöinen asema ja tehtävät sekä laillisuusvalvonnan valtiosääntöinen kokonaisuus eivät mahdollista asteellisesti alemman tietosuojavaltutetun ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuvaa valvontaa. Tällaisen rajauksen on ilmettävä myös tietosuojalain säännöksistä nimenomaisesti.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti, eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin. Valiokunnan käsityksen mukaan on myös selvää, että tietosuoja-asetuksen sääntely ei sanamuotonsa puolesta vaikuttaisi mahdollistavan tällaisen rajauksen säätämistä.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota ensinnäkin siihen, että ylimpien laillisuusvalvojen valtiosääntöinen asema ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan samastu muissa jäsenvaltioissa säädettyihin laillisuusvalvontajärjestelyihin, eikä tietosuoja-asetuksen valmistelussa ole kiinnitetty huomiota Suomen valtiosääntöisen järjestelmän erityispiirteisiin. Valiokunnan käsityksen mukaan tuomioistuinten riippumattomuus vaarantuisi tavalla, joka olisi vastoin myös asetuksen 55 artiklan tarkoitusta, mikäli tuomioistuimiin kohdistuvaan perustuslailla säädettyyn ylimpään laillisuusvalvontaan säädettäisiin kohdistuvaksi niin ikään ylimmän laillisuusvalvonnan kohteena olevan hallintoviranomaisen valvontatoimivalta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lisäksi siihen, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita. Valiokunnan käsityksen mukaan säännös ilmentää lähtökohtaa siitä, ettei EU:n aineellisen oikeuden voi katsoa kyseenalaistavan jäsenvaltioiden valtiosääntöistä institutionaalista julkisen vallankäytön rakennetta. Perustuslakivaliokunta totesi EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten, että SEU 4 artiklan 2 kohdan tarkoittamaa kansallista valtiosääntöidentiteetin kunnioittamista tulee tarkastella nimenomaan oikeasuhtaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan oikeasuhtaisuusarviossa olennaista on, että nyt käsillä olevassa tilanteessa kyse ei ole aineellisesta ristiriidasta perustuslain sisällön ja EU:n oikeuden välillä. Kysymys on sen sijaan siitä, että unionin oikeus johtaa sellaiseen ristiriitaan Suomen perustuslain institutionaalisten ratkaisujen kanssa, jota tietosuoja-asetuksessa ei ole nimenomaisesti tavoiteltu. Valiokunnan mielestä olennaista on, että ylimpien laillisuusvalvojen osalta tehtävät soveltamisalan rajaukset eivät vaaranna tietosuoja-asetuksen johdannon mukaisia oikeussuojan ja tehokkaan valvonnan tavoitteita eivätkä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä todettuja tietosuojaviranomaisten toiminnan perimmäisiä tavoitteita.

Näistä syistä tietosuojalakehdotusta oli muutettava siten, että ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan ei kohdistu tietosujalaisissa tarkoitettun valvontaviranomaisen valvontatoimivaltaa. Perustuslakivaliokunta piti tätä säätämisyjärjestyskysymyksenä.

Pidän perustuslakivaliokunnan kannanottoa hyvin perusteltuna ja oikeusasiamiesinstituution kannalta hyvin tärkeänä. Se sinetöi työsuojeluviranomaisen toimivaltaa koskevan kannanottoni ja vahvistaa yksiselitteisesti sen, että oikeusasiamiehen valtiosääntöinen asema ja tehtävät sekä laillisuusvalvonnan valtiosääntöinen kokonaisuus eivät mahdollista muiden valvontaviranomaisten oikeusasiamieheen kohdistuvaa valvontaa.

Todettakoon, että EU-tuomioistuin on 16.1.2024 antanut tuomion Itävallan ylimmän hallintotuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisupyyntöön (C-33/22), jossa oli kyse tietosuoja-asetuksen mukaisen valvontaviranomaisen toimivallasta tutkia Itävallan parlamentin tiettyä tehtävää varten perustaman tutkintavaliokunnan suorittamaa henkilötietojen käsittelyä. Tuomiossa katsottiin, että valvontaviranomaisella on tämä toimivalta suoraan asetuksen säännösten perusteella, kun jäsenvaltio oli perustanut yhden ainoan valvontaviranomaisen antamatta sille kuitenkaan toimivaltaa valvoa sitä, miten mainittu valiokunta soveltaa tätä asetusta.

Käsitykseni mukaan kyseinen tapaus poikkeaa Suomen tilanteesta ainakin kahdessa oikeudellisesti merkittävässä suhteessa. Ensinnäkin, Itävallan parlamentin perustaman tutkintavaliokunnan tehtäviin ei ole kuulunut tietosuoja-asetuksen noudattamisen valvonta, päinvastoin kuin Suomessa ylimmille laillisuusvalvojille (vaikka ne eivät ole asetuksen tarkoittamia valvontaviranomaisia). Toiseksi, sanottu tutkintavaliokunta ei ole ollut asetuksen mukainen ”jäsenvaltion oikeusjärjestelmään kuuluva erityiselin”, jolle on uskottu tuomioistuinten tiedonkäsittelytoimien valvonta, päinvastoin kuin meillä ylimmille laillisuusvalvojille.

1.3 VALTIOKONTTORIN TOIMIVALTA VALTION VAHINGONKORVAUSTOIMINNASSA

Hieman edellisissä kohdissa käsitellyistä poikkeava oikeusasiamiestä koskeva toimivaltakysymys nousi esille säädettyä 1.1.2015 voimaan tullutta lakia valtion vahingonkorvaustoiminnasta. Lain mukaan valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin perustuvien vahingonkorvausvaatimusten käsittely on pääosin keskitetty Valtiokonttoriin.

Lain valmisteluvaiheessa valtiovarainministeriölle antamassani lausunnossa kiinnitin huomiota siihen, että oikeusasiamiehen valtiosääntöiseen asemaan ylimpänä laillisuusvalvojana ei sovi se, että oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluva Valtiokonttori arvioisi vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta, onko ylimmän laillisuusvalvojan toiminnassa tapahtunut virhettä tai laiminlyöntiä.

Hallituksen esityksessä (HE 159/2014 vp) tämä otettiin huomioon ja laissa säädettiin nimenomaisesti, että lakia ei sovelleta eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan kohdistuviin vahingonkorvausvaatimuksiin. Eduskuntakäsittelyssä lakiin lisättiin vastaava poikkeus oikeuskanslerinviraston osalta, mitä ehdotin valtiovarainvaliokunnalle antamassani lausunnossa.

Todettakoon, että lakiin jäi vielä se ongelma, että Valtiokonttori käsittelee tuomioistuinten menettelyyn perustuvat vahingonkorvausvaatimukset.

2. OIKEUSASIAMIEHEN VALVONTAVALLAN RAJOITTAMINEN

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen toimivaltaa määrittävä julkisen tehtävän käsite on laaja. Kaikki julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät ja PL 124 §:ssä tarkoitetut julkiset hallintotehtävät ovat myös PL 109 §:ssä tarkoitettuja julkisia tehtäviä.

Eräissä tilanteissa jokin perustuslain mukaan oikeusasiamiehen valvonnan piiriin kuuluva taho on ollut vaarassa jäädä oikeusasiamiehen valvontavallan ulkopuolelle.

2.1 EUROOPAN SYYTTÄJÄNVIRASTON (EPPO) TOIMINTA

Tällainen tilanne nousi esille käsiteltäessä hallituksen esitystä (HE 184/2020 vp) laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan, joka perustuu vuonna 2017 annettuun neuvoston asetukseen (EU 2017/1939).

EPPO:n toimivallassa on tutkia EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia ja asettaa rikoksista epäillyt syytteeseen kansallisissa tuomioistuimissa. Virasto koostuu Luxemburgissa sijaitsevasta keskusvirastosta ja jäsenvaltioissa toimivista valtuutetuista Euroopan syyttäjästä, jotka siinä tehtävässään eivät ole kansallisia virkamiehiä, vaan EPPO:n eli unionin virkamiehiä.

Perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (EOAK/7418/2020) kiinnitin huomiota asetuksen ja hallituksen esityksen herättämiin kysymyksiin oikeusasiamiehen EPPO-syyttäjiin kohdistuvasta PL 109 §:n mukaisesta laillisuusvalvonnasta ja PL 110 §:ssä säädetystä syyteoikeudesta. Mielestäni merkittävää julkista valtaa Suomessa käyttävän EPPO-syyttäjän toiminnan laillisuusvalvonnallisen aseman tuli olla yksiselitteisen selvä. Hallituksen esityksen perusteella näin ei näyttänyt olevan.

EPPO-asetuksen mukaan EPPO:on ja sen henkilöstöön sovelletaan EU:n erioikeuksia ja vapauksia koskevaa pöytäkirjaa, jonka perusteella EPPO-syyttäjät olisivat asetuksen mukaisia tehtäviä hoitaessaan kansallisen rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisen ja siten myös perustuslaissa säädetyn virkavastuun ja oikeusasiamiehen syyttämistoimivallan ulkopuolella, ellei EPPO yksittäistapauksessa luovu virkamiehensä lainkäytöllisestä koskemattomuudesta. Pidän tätä hyvin ongelmallisena PL 110 ja 118 §:n kannalta. Tiedossani ei ollut mitään muuta tilannetta, jossa Suomessa jokin julkista valtaa käyttävä taho voisi jäädä rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle.

Mielestäni EPPO-asetus ja ehdotettu laki näyttivät monin osin johtavan samantapaiseen ristiriitaan Suomen perustuslain institutionaalisten ratkaisujen ja valtiosääntöidentiteetin kanssa, joita perustuslakivaliokunta edellä mainitussa tietosuojavaltuutetun valvontavaltaa koskevassa lausunnossaan tarkoitti.

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan (PeVL 39/2020 vp) esitystä merkityksellisenä ylimpien laillisuusvalvojien asemaa ja syyttämistoimintaa koskevien perustuslain säännösten, erityisesti 108—110 §:n ja 115 §:n kannalta.

EPPO-asetuksessa on säädetty EPPO:n riippumattomuudesta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan asetuksen tarkoitus ja tavoite huomioiden asetuksessa riippumattomuudella tarkoitetaan ennen kaikkea lainkäytöllistä riippumattomuutta. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että EPPO-asetuksen sääntely edellyttää EPPO:n noudattavan tutkinta- ja syytetoimissaan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. Valiokunnan käsityksen mukaan EPPO-asetuksessa turvattu riippumattomuus ei siten merkitse vaatimusta EPPO-syyttäjien immuniteteille ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamasta laillisuusvalvonnasta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaisen lähtökohdan oli selvyden vuoksi ilmeistä myös lainsäädännöstä. Tällainen täydentäminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

EPPO-asetuksen mukaan jäsenvaltioiden on määritettävä kansallinen viranomainen, joka päättää toimivallan jakamisesta tilanteissa, joissa kansallisen syyttäjänviranomaisen ja EPPO:n välillä on erimielisyys siitä, kumman toimivaltaan Suomessa tutkittavaksi tullut rikos kuuluisi. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan Suomessa tämä kansallinen viranomainen olisi valtakunnansyyttäjä.

Hallituksen esityksen luonnoksesta antamassani lausunnossa (EOAK/3745/2019) pidin oikeusasiamiehen valtiosääntöiseen asemaan sopimattomana sitä, että oikeusasiamiehen valvonnan alainen valtakunnansyyttäjä ratkaisisi toimivaltaristiriidan myös siinä tilanteessa, jossa asetuksen soveltamisalaan kuuluva rikos olisi oikeusasiamiehen käsiteltävänä. Hallituksen esityksessä ehdotettiinkin, että valtakunnansyyttäjän ratkaisutoimivallasta säädettyä ei kuitenkaan sovellettaisi, jos kansallisena syyttäjänviranomaisena asiassa toimii oikeuskansleri tai oikeusasiamies.

Perustuslakivaliokunta painotti tämän säädettäväksi ehdotetun poikkeuksen merkitystä. Säännöksen mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen toimiessa asiassa kansallisena syyttäjäviranomaisena tämän tulee toimittaa toimivallan käyttöä koskeva asia Helsingin kärjäoikeuden ratkaistavaksi. Kärjäoikeuden ratkaisuun ei saanut hakea muutosta valittamalla. Valiokunnan mielestä ratkaisun asiallinen merkitys kuitenkin edellytti vähintään valituskiellon poistamista.

Perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa kiinnitin huomiota myös perustuslain 114 ja 115 §:ään liittyviin valtiosääntöisiin ongelmiin tilanteessa, jossa EPPO ottaisi käsiteltäväkseen asian, joka kansallisesti kuuluu ministerivastuuasiana käsiteltäväksi.

EPPO-asetuksen 29 artikla sisältää säännökset tilanteista, joissa jonkun henkilön kansallisesti säädetty erioikeus tai vapaus on esteenä tutkinnan suorittamiselle. Tällaisessa tilanteessa EPPO tekee pyynnön erioikeuden tai vapauden poistamisesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä artiklasta on pääteltävissä, että asiaa koskevia jäsenvaltioiden institutionaalisia järjestelyjä on ollut tarkoitus kunnioittaa, eikä EPPO:lle ole siten edellytetty säädettävän kansallisia syyttäjäviranomaisia laajempia mahdollisuuksia syytteen nostamiseen. Valiokunnan mielestä perustuslaissa säädetty ministerivastuun erityinen käsittelyjärjestys ja korotettu syyttämiskynnys samastuu asetuksen 29 artiklassa viitattuun.

Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotusta oli täsmennettävä niin, että EPPO-syyttäjä tekee artiklassa mainitun pyynnön ylimmälle laillisuusvalvojalle, joka ryhtyy harkintansa mukaan mahdollisesti perustuslain 115 §:ssä säädettyihin ministerivastuuasian vireillepanoa koskeviin toimenpiteisiin. Käsittekseni mukaan valiokunta tarkoitti tämän lisäyksen ilmentävän sitä, että asian käsittelyssä on muutoinkin noudatettava ministerivastuuasiaa koskevia säännöksiä.

2.2. NATO SOFA JA DCA-SOPIMUKSET

Kysymys Suomen alueella käytettävän julkisen vallan valvonnasta nousi esille myös käsiteltäessä Nato SOFA ja DCA -sopimusten hyväksymistä.

Nato SOFA:n ja ns. Pariisin pöytäkirjan hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksen luonnoksessa katsottiin, että sopimusten mukaisen ns. lähettäjävaltion toiminnan valvonta ei kuuluisi lainkaan ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin. Esitysluonnoksesta ulkoministeriölle antamassani lausunnossa (EOAK/6618/2023) olin tästä eri mieltä, sillä lähettäjävaltion viranomaistoiminnassa oli tietyin osin selvästi kysymys Suomen alueella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä, joka kuuluu oikeusasiamiehen toimivallan ydinalueeseen. Toisin kuin esitysluonnoksessa katsottiin, mielestäni Nato SOFA:ssa oli oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan näkökulmasta kyse EPPO-syyttäjien toimintaan rinnastuvasta tilanteesta.

Mikäli lähettäjävaltion viranomaisten Suomen alueella tapahtuvan julkisen vallan käytön valvonnan ei katsottaisi kuuluvan ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan, mielestäni sopimukset koskivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Hallituksen esityksessä (HE 90/2023 vp) katsottiin kuitenkin edelleen, että näin ei olisi. Tämän vuoksi pysyin lausunnossani (EOAK/629/2024) perustuslakivaliokuntaa ottamaan asiaan kantaa.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 2/2024 vp), että esitykseen ei sisällynyt nimenomaisia sopimusmääräyksiä tai säännösehdotuksia ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan rajoittamisesta erikseen. Tämän vuoksi valiokunnan mielestä ei ollut välttämätöntä käsitellä ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa ennakoita kategorisin määrittelyin. Valiokunta katsoi, että Nato SOFA:n tai Pariisin pöytäkirjan mukaisen lähettäjävaltion toiminnan suhdetta perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen tehtävän hoitamiseen tulisi arvioida laillisuusvalvojen toiminnassa tapauskohtaisesti. Laillisuusvalvonnan ala määräytyy perustuslain säännösten tulkinnalla soveltamistilanteessa kunkin tilanteen erityispiirteet huomioiden.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti samassa yhteydessä yleisemminkin huomiota tarpeeseen tulkita ja soveltaa sopimusmääräyksiä ja niiden toimeenpanemiseksi annettuja säännöksiä Suomen perustuslakia kunnioittaen sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta noudattaen.

Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen (DCA) hyväksymisessä (HE 58/2024 vp) oli vastaavalla tavalla kysymys yhtäältä vieraan valtion julkisen vallan käyttämisestä Suomen alueella sekä toisaalta oikeusasiamiehen toimivallasta valvoa sitä. Perustuslakivaliokunta toisti lausunnossaan (PeVL 28/2024 vp) Nato SOFA:n hyväksymisen yhteydessä esittämänsä kannanoton.

Pidän arvokkaana sitä, että perustuslakivaliokunta ei tällaisessakaan sääntely-yhteydessä halunnut sulkea pois ylimpien laillisuusvalvojen valtiosääntöisen laillisuusvalvonnan alaa, vaan jätti sen niiden tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Toinen asia on, kuinka esimerkiksi Yhdysvaltojen joukkojen toiminnan laillisuusvalvonta tulee käytännössä onnistumaan.

3. OIKEUSASIAMIEHELLE SOPIMATTOMAT TEHTÄVÄT

Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamiehen ei tulisi olla minkään laillisuusvalvonnan alaan kuuluvan toiminnan ainoa eikä edes ensisijainen valvoja. Sen sijaan ylimmän laillisuusvalvojan tehtäviin kuuluu myös muiden valvontaviranomaisten valvonta.

Ylimmälle laillisuusvalvojalle ei myöskään sovi minkään toiminnan ”operatiivinen” valvonta, millä tarkoitetaan jatkuvaa ja yksityiskohtaista valvontaa, tai jonkin meneillään olevan toiminnan valvontaa. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on jälkikäteistä, vaikka valvonnassa onkin voimakkaasti esillä myös ennalta estävä näkökulma.

Operatiivisen valvonnan ongelmallisuus kytkeytyy siihen vakiintuneeseen laillisuusvalvonnan käytäntöön, että oikeusasiamies ei puutu vireillä oleviin asioihin (jollei kysymys ole esimerkiksi käsittelyn viivästyisestä). Jos oikeusasiamies puuttuisi vireillä olevaan asiaan tai meneillään olevaan toimintaan, oikeusasiamies ei enää voisi riippumattomasti ja objektiivisesti arvioida samaa asiaa jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa. Oikeusasiamiehen tulee olla laillisuusvalvonnan kohteena olevaan asiaan nähden ulkopuolinen (kuten tuomarin).

3.1 MAASTA POISTAMISEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA

Hyvä esimerkki oikeusasiamiehelle sopimattomasta meneillään olevan toiminnan valvonnasta on pakkotoimin tapahtuvan maasta poistamisen valvonta (mm. palautuslentojen valvonta), jota tarjottiin oikeusasiamiehelle. Edellä mainituista syistä torjuin tämän tehtävän, joka annettiin yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

Tämä ratkaisu on jälkikäteen osoittautunut hyvin perustelluksi. Nyt oikeusasiamies voi paitsi valvoa yhdenvertaisuusvaltuutettua sanotussa tehtävässään (mikä ei toistaiseksi ole aktualisoitunut), myös tutkia objektiivisesti esimerkiksi palautuslentojen tapahtumia laillisuusvalvonnassaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu onkin yhdessä tapauksessa tehnyt oikeusasiamiehelle kantelun poliisin menettelystä palautuslennon yhteydessä. Kantelu johti siihen, että määräsin asiassa toimitettavaksi esitutkinnan ja sen jälkeen suoritin myös syyteharkinnan. Syyteharkinnassa oli keskeistä näytön arviointi yhtäältä palautuslennolla valvojana olleen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston virkamiehen kertomuksen ja toisaalta lentoemäntien kertomuksen ja muun esitutkinnassa hankitun näytön perusteella. Päädyin siihen, että asiassa ei ollut syytteen nostamiseen vaadittavia todennäköisiä syitä poliisin virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä. Mikäli palautuslentojen valvontatehtävä olisi ollut oikeusasiamiehellä, ja lennolla olisi ollut mukana oikeusasiamiehen kanslian virkamies, en olisi voinut toimia asiassa syyttäjänä ulkopuolisten näkökulmasta riippumattomasti ja objektiivisesti.

3.2 TIEDUSTELUTOIMINNAN VALVONTA

Hyvä esimerkki jatkuvasta ja yksityiskohtaisesta valvonnasta on tiedustelutoiminnan valvonta. Sitä koskevassa lainvalmistelussa oli esillä tehtävän antaminen oikeusasiamiehelle, mutta edellä mainituista syistä suhtauduin siihen torjuvasti. Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa hallituksen esityksessä todettiin seuraavasti (HE 199/2017 vp, s. 33–34):

”Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien ja -toimivaltuuksien vuoksi sen toiminnan puitteissa voitaisiin järjestää myös laajenevien tiedusteluvaltuuksien laillisuusvalvonta. Tiedustelutoimintaan ja sen valvontatarpeeseen liittyy kuitenkin useita erityispiirteitä, joiden vuoksi ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että oikeusasiamiehelle säädettäisiin uusia tehtäviä tiedustelutoiminnan laillisuuden valvonnassa. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan tulisi olla jatkuvaa, yksityiskohtaista ja operatiivista. Tällainen valvonta poikkeaisi oikeusasiamiehen harjoittaman laillisuusvalvonnan luonteesta. Koska tiedustelutoiminnan valvontaa varten tarvitaan vahvoja toimivaltuuksia, tarvitaan myös tämän valvonnan valvontaa. Ylimpien laillisuusvalvojen asema eräänlaisina valvonnan valvojina myös suhteessa erityisvaltuutettuihin on perusteltua säilyttää. Eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittamana tällainen tiedustelutoiminnan valvonnan valvonta olisi puolueetonta ja uskottavaa, etenkin jos oikeusasiamiehen tehtäviin ei sisällyttäisi tiedustelutoiminnan uusia valvontavaltuuksia. - - - Oikeusasiamies on myös torjunut maastapoistamis päätösten täytäntöönpanemiseksi järjestettävien palautuslentojen valvontatehtävän pitkälti näistä samoista edellä esitetyistä syistä (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, K 11/2016 vp). Nämä perustelut ovat vieläkin painavampia tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan järjestämisessä.”

3.3 EU:N LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ EDELLYTETYT VALVONTAMEKANISMIT

Euroopan unionin taholta tulee jatkuvasti uutta lainsäädäntöä, jossa jäsenvaltioilta edellytetään erilaisten valvontamekanismien luomista. Esimerkiksi EU:n tekoälyasetus edellyttää, että jäsenvaltiot nimeävät viimeistään 2.11.2024 suuririskisten tekoälyjärjestelmien käytön yhteydessä perusoikeuksia suojelevat viranomaiset. Näiden viranomaisten asetuksen 77 artiklassa määritellyt tehtävät ja toimivaltuudet eivät näyttäneet erityisen ongelmallisilta oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman kannalta, joten oikeusasiamies on nimetty yhdeksi artiklassa tarkoitetuksi viranomaiseksi.

Sen sijaan olen pitänyt ongelmallisena oikeusasiamiehen osallistumista EU:n ns. seulonnta-asetuksen (EU 2024/1356) mukaiseen riippumattomaan seulonntamekanismiin. Asetuksen 10 artiklan mukaan sen tehtävänä on muun muassa seurata, noudatetaanko kolmansien maiden kansalaisia ulkoraajoilla koskevan seulonnan aikana unionin ja kansainvälistä oikeutta erityisesti turvapaikkamenettelyyn pääsyn, palauttamiskiellon, lapsen edun ja säilöönottoa koskevien sääntöjen osalta. Seurantamekanismin on hoidettava tehtävänsä paikan päällä suoritettavien tarkastusten perusteella. Vastaavanlaista mekanismia edellytetään myös asetuksen (EU) 2024/1348 43 artiklassa ns. rajamenettelyn valvontaan.

Seurantamekanismin tehtävä on edellä tarkoittamalla tavalla luonteeltaan operatiivista, eli jatkuvaa ja yksityiskohtaista valvontaa, tai meneillään olevan toiminnan valvontaa, mitkä eivät sovi oikeusasiamiehelle. Tehtävä on myös sikäli ongelmallinen, että asetuksen mukaan EU:n perusoikeusvirasto (FRA) antaa yleisiä ohjeita seurantamekanismin toiminnasta.

Seulonnta-asetuksen 10 artiklassa on kuitenkin todettu, että kansallisten oikeusasiamiesten ja ihmisoikeusinstituutioiden sekä OPCAT:in mukaisten kansallisten valvontaelinten on osallistuttava riippumattoman seurantamekanismin toimintaan, ja ne voidaan nimetä suorittamaan kaikki seurantamekanismin tehtävät tai osa niistä. Myös riippumattomat järjestöt ja julkiset elimet voivat osallistua seurantamekanismiin. Jos yksi tai useampi kyseisistä instituutioista, järjestöistä tai elimistä ei ole suoraan mukana riippumattomassa seurantamekanismissa, sen on luotava tiiviit yhteydet niihin ja pidettävä yhteyksiä yllä.

Pidän hyvin ongelmallisena ja huolestuttavana, jos EU:n suoraan sovellettavissa asetuksissa ryhdytään osoittamaan erilaisia tehtäviä suoraan kansallisille oikeusasiamiehille. Mielestäni valvontamekanismit tulee voida luoda kansallisesti kunkin jäsenvaltion valtiosääntöisen järjestelmän erityispiirteiden ja julkisen vallan rakenteiden mukaisesti, mutta kussakin asetuksessa edellytetyt kriteerit täytettävällä tavalla. Havaintojeni mukaan seulonta-asetuksen 10 artikla on tässä suhteessa ensimmäinen vaarallisen suuntainen esimerkki. Pidän hyvin tärkeänä, että artiklassa on kuitenkin sallittu oikeusasiamiehen osallistuminen seurantamekanismiin ”tiivien yhteyksien” välityksellä olematta siinä ”suoraan mukana”.

EU:n maahanmuuttopaktin kansallista täytäntöönpanoa valmistelevalta sisäministeriöstä on oltu yhteydessä oikeusasiamieheen seurantamekanismin perustamisesta. Olen katsonut (EOAK/450/2025), että oikeusasiamiehen suora osallistuminen seurantamekanismiin ei olisi soveliaista ja todennut muun muassa seuraavaa:

”Oikeusasiamies kuitenkin valvoo seulontaan ja rajamenettelyyn osallistuvien viranomaisten toimintaa ylipänä laillisuusvalvojana suoraan perustuslain nojalla, ja voi yksittäistapauksessa ottaa tutkittavakseen niiden menettelyn. Myös seurantamekanismi voi saattaa asian oikeusasiamiehen tutkittavaksi.

Ylipänä laillisuusvalvojana oikeusasiamies valvoo myös seurantamekanismin toimintaa. Oikeusasiamies ei voi itse olla osa seurantamekanismia myöskään tämän valvonnan riippumattomuuden ja uskottavuuden takia.

Lisäksi oikeusasiamies huolehtii seulontaan liittyvistä OPCAT:n mukaisista kansallisen valvontaelimen tehtävistä (esimerkiksi seulottavan henkilön säilöönoton valvonnasta).

Kun oikeusasiamies ei olisi suoraan mukana riippumattomassa seurantamekanismissa, seurantamekanismin olisi seulonta-asetuksen mukaisesti luotava tiiviit yhteydet oikeusasiamieheen. Näiden yhteyksien tulee olla sellaisia, että ne eivät vaaranna oikeusasiamiehen riippumattomuutta seurantamekanismiin kuuluviin viranomaisiin nähden.”

4. LOPUKSI

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja vastaavasti valtioneuvoston oikeuskanslerin valtiosääntöinen asema ja siihen liittyvät tässä puheenvuorossa käsitellyt vaatimukset osataan kansallisessa lainvalmistelussa ottaa huomioon jo aika hyvin.

Etenkin vanhemmassa lainsäädännössä saattaa kuitenkin edelleen olla puutteita siinä, että ylimpiä laillisuusvalvojia ei ole nimenomaisesti suljettu jonkin valvontaviranomaisen toimivallan ulkopuolelle. Käsitykseni mukaan silloinkaan ei ole varsinaisesti kysymys lain ristiriidasta perustuslain kanssa, vaan mainittuja toimivaltuussäännöksiä on tulkittava ylimpien laillisuusvalvojen valtiosääntöisen aseman edellyttämällä tavalla.

Nähdäkseni suurimmat ylimpien laillisuusvalvojen valtiosääntöistä asemaa ja riippumattomuutta koskevat uhkat tulevat Euroopan unionin suoraan sovellettavasta lainsäädännöstä ja mahdollisesti tietyistä kansainvälisistä sopimuksista. Tämä johtuu siitä, että muissa Euroopan unionin jäsenmaissa ei ole – eikä tietääkseni muuallakaan – valtiosääntöiseltä asemaltaan ja toimivaltuuksiltaan Suomen oikeusasiamieheen ja oikeuskansleriin verrattavia laillisuusvalvojia.

Valvottavien piirin osalta on tietääkseni ainutlaatuista, että meillä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin valvonnan alaan kuuluvat kaikki julkisen vallan elimet kaikilla hallinnon tasoilla ja myös kaikki julkista tehtävää hoitavat yksityiset. Ainoastaan eduskunta ja kansanedustajat ovat valvonnan ulkopuolella. Erityisen merkille pantavaa on se, että myös tuomioistuimet kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltuuksien piiriin – näin on tietääkseni Suomen lisäksi vain Ruotsissa.

Toimivaltuuksien osalta on niin ikään Ruotsin ohella tietääkseni ainutlaatuista, että ylimmät laillisuusvalvojat ovat myös erityissyöttäjiä, joiden syyteoikeus kattaa Suomessa kaikki valvonnan alaisessa toiminnassa tehdyt rikokset ja yksinomaisen syyteoikeuden tuomareiden ja syyttäjien virkarikosten osalta. Ainoastaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston jäsenen rikosoikeudellisen vastuun osalta toimivaltuus rajoittuu asian vireillepanoon.

Näistä syistä EU lainsäädäntöä valmisteltaessa ei välttämättä osata – tai kenties aina haluta – ottaa huomioon sitä, että yhdessä jäsenmaassa on kaksi valtiosääntöiseltä asemaltaan ja toimivaltuuksiltaan ainutlaatuista laillisuusvalvojaa, minkä perustuslakivaliokunta on lukenut Suomen valtiosääntöidentiteettiin kuuluvaksi.

Mielestäni tämä on tärkeää tiedostaa ja olla erityisen valppaana sellaisen EU-lainsäädännön valmisteluvaiheessa, joka voi johtaa ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuvaan valvontaan tai siihen, että jokin Suomen alueella julkista valtaa käyttävä tai julkista tehtävää hoitava taho voisi jäädä ylimmän laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. Vaarana voi olla myös se, että kansallisille oikeusasiamiehille osoitetaan suoraan EU-lainsäädännössä sellaisia tehtäviä, jotka eivät ole sopivia Suomen oikeusasiamiesinstituutiolle.

Toistaiseksi tällaiset uhat on kyetty torjumaan hyvin. Se on kuitenkin edellyttänyt eduskunnalta ja sen perustuslakivaliokunnalta rohkeutta ja vahvaa tukea oikeusasiamiesinstituution ja ylimmän laillisuusvalvonnan valtiosääntöisen aseman puolustamiseksi. Toivon ja uskon, että näin tapahtuu myös vastaisuudessa.

PUHEENVUORO 2023





OIKEUSASIAMIES
PETRI JÄÄSKELÄINEN

Oikeusasiamiehen omat aloitteet

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (EOAL) 4 §:n mukaan oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan. Omat aloitteet ovat kanteluiden käsittelyn ja tarkastustoiminnan ohella kolmas oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan muoto.

Olen oikeusasiamiehen vuoden 2022 toimintakertomuksen puheenvuorossani käsitellyt oikeusasiamiehen tarkastustoimintaa. Nyt puheenvuoroni teemana ovat omat aloitteet.

1. OMIEN ALOITTEIDEN OTTAMISEN KRITERIT YLEISELLÄ TASOLLA

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Kun perustuslain mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on lain noudattamisen valvonta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta, myös omilla aloitteilla tähdätään näiden valvontatehtävien toteuttamiseen.

Laissa ei ole erikseen säädetty oman aloitteen ottamisen kriteereistä. Sen sijaan laissa on säädetty kanteluiden käsittelystä muun muassa seuraavasti (EOAL 3 §):

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syyistä katsoo siihen olevan aihetta. (1 mom.)

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys. (2 mom.)

Omat aloitteet otetaan lähtökohtaisesti samoilla kriteereillä kuin kantelut otetaan tutkittaviksi. Tyypillisin kriteeri on epäily lainvastaisesta menettelystä, mutta kantelun tai oman aloitteen tutkinta voi perustua myös ”muuhun syyhyn”.

Oikeusasiamies ei ole pelkästään laillisuuden valvoja, vaan oikeusasiamies voi esimerkiksi ”kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin” (EOAL 10 § 2 mom.). Tämä ei edellytä, että valvottavan menettely olisi ollut lainvastaista.

Näissä tilanteissa kysymys onkin tyypillisesti siitä, että valvottava ei ole menetellyt lainvastaisesti, mutta valvottava olisi jollakin tavalla toimimalla voinut paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perusoikeusuudistuksessa omaksutun periaatteen mukaisesti viranomaisten tulisi valita oikeudellisesti hyväksyttävistä tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä periaate on nimenomaisesti ilmaistu useissa laeissa, esimerkiksi poliisilain 2 §:ssä.

Lisäksi oikeusasiamies voi ”tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi” (EOAL 11 § 2 mom.). Tämäkään ei edellytä, että viranomainen olisi menetellyt lainvastaisesti oikeusasiamiehen lainsäädäntöesitykseen johtaneessa asiassa. Tyypillisesti kysymys on siitä, että lainsäädännössä havaittu puute tai epätasällisuus on ongelmallinen yksilön oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Oikeusasiamiehen keskeisimmiksi katsotuista tehtävistä on saatavissa johtoa myös toimintakertomusta koskevasta sääntelystä. Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamies antaa joka vuodelta eduskunnalle kertomuksen paitsi toiminnastaan, myös ”lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista” (2 mom.). Vastaavasti EOAL 12 §:n mukaan oikeusasiamies antaa eduskunnalle kertomuksen paitsi toiminnastaan, myös ”lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen” (1 mom.). Säännöksissä mainituissa lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilassa voi olla kysymys esimerkiksi erilaisista rakenteellisista ongelmista.

Edellä esitetyn mukaisesti keskeisimmät oman aloitteen ottamisen kriteerit eli ns. laillisuusvalvonnallisen tutkintaintressin yleiset arviointiperusteet voidaan tiivistää seuraavasti:

Oikeusasiamies ottaa oman aloitteen tutkittavakseen, jos hän katsoo siihen olevan aihetta

- (1) lain noudattamisen,
- (2) oikeusturvan toteutumisen,
- (3) perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen,
- (4) lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilan tai
- (5) lainsäädännön mahdollisen puutteellisuuden kannalta.

Omissa aloitteissa on kanteluiden tutkintaan verrattuna usein kysymys asioista, joihin liittyy rakenteellisia kysymyksiä tai joilla muuten on yksittäistapauksellista laajempaa merkitystä.

Oman aloitteen tutkintaan sovelletaan samaa oikeusasiamieslain mukaista menettelyä kuin kanteluiden tutkintaan.

2. MENETTELYLLISET OMAT ALOITTEET

Eräissä tilanteissa oma aloite voidaan ottaa menettelyllisistä syistä. Näissä tilanteissa on joko tarkoituksenmukaisempaa tutkia asia omana aloitteena kuin kanteluna tai asiaa ei voida tutkia kanteluna.

(1) Yksi tilanne on se, että samasta asiasta tai asiakokonaisuudesta on tehty lukuisia kanteluita. Oikeusasiamiehelle voi kannella muussakin kuin omassa asiassa, ja näissä tilanteissa onkin tyypillistä, että osa tai mahdollisesti kaikki kantelijat ovat esimerkiksi julkisuudessa esillä olleeseen kantelun kohteena olevaan asiaan nähden sivullisia.

Sen sijaan, että jokainen kantelu tutkittaisiin erikseen, voi olla tarkoituksenmukaista tutkia asia yhtenä omana aloitteena. Näin saavutetaan useita etuja.

Ensinnäkin on työekonomisempaa ja selkeämpää tutkia yhtä omaa aloitetta kuin tutkia erikseen lukuisia kanteluita ja laatia jokaiseen niistä erillinen vastaus.

Toiseksi omaan aloitteeseen voidaan poimia eri kanteluista kaikki oikeusasiamiehen tutkinnan kannalta relevantit tapahtumafaktat, väitteet ja kysymykset. Jos ne tutkittaisiin erillisinä asioina, kokonaiskuva asiasta voisi hämärtyä. Lisäksi samaan asiakokonaisuuteen liittyvät eri tapahtumat ja näkökohdat voivat tukea toinen toisiaan ja vaikuttaa myös viranomaisen menettelyn moitittavuuden kokonaisarviointiin. Omaan aloitteeseen voidaan sisällyttää myös sellaisia oikeusasiamiehen relevantteina pitämiä näkökohtia ja kysymyksiä, joita ei ole esitetty missään kantelussa. Kaikki nämä seikat tehostavat kanteluissa tarkoitettua asiakokonaisuuden tutkintaa.

Nyt puheena olevissa tilanteissa yksittäisten kanteluiden tutkinta erillisinä asioina lopetetaan, ja tästä ilmoitetaan kantelijoille. Samalla ilmoitetaan, että jäljennös omaan aloitteeseen aikanaan annettavasta ratkaisusta lähetetään heille tiedoksi. Jos kanteluiden lukumäärä on erittäin suuri, saatetaan kantelijoille ilmoittaa, että omaan aloitteeseen annettava ratkaisu julkaistaan aikanaan oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

Oman aloitteen ottaminen voi olla tarkoituksenmukainen menettely esimerkiksi tilanteessa, jossa oikeusasiamiehelle tehdään lukuisia kanteluita poliisin toiminnasta mielenosoituksen yhteydessä. Osa kanteluista voi olla sivullisten tekemiä ja osa mielenosoitukseen osallistuneiden henkilöiden tekemiä. Tällaisissa tilanteissa on myös mahdollista, että joistakin kanteluista muodostetaan oma aloite ja joitakin kanteluita tutkitaan erikseen. Yksilöllinen tutkinta voi olla tarpeen esimerkiksi, jos kantelija on poliisin toimenpiteiden kohteena ollut henkilö, ja asiassa on aihetta epäillä poliisin lainvastaista menettelyä.

(2) Toinen menettelyllisen oman aloitteen tyyppitilanne on se, että oikeusasiamiehelle tehdään nimetön kantelu. Lain mukaan kantelusta tulee ilmetä muun muassa kantelijan nimi ja yhteystiedot (EOAL 2 § 2 mom.). Tämän vuoksi nimetöntä kirjoitusta ei voida tutkia kanteluna.

Nimettömässä kirjoituksessa esitettyyn asiaan voi kuitenkin liittyä merkittäväkin laillisuusvalvonnallinen tutkintaintressi. Voi myös olla hyvinkin ymmärrettävää, että ilmiannon tekijä ei halua paljastaa henkilöllisyyttään.

Tällaisissa tilanteissa nimettömässä kirjoituksessa esitetty asia voidaan tutkia omana aloitteena.

(3) Kolmas menettelyllisen oman aloitteen tyyppitilanne on se, että kantelija peruuttaa kantelunsa. Tällöin asian tutkintaa ei voida enää jatkaa kanteluasiana. Sen sijaan tutkintaa voidaan jatkaa omana aloitteena.

Näissä tilanteissa oman aloitteen ottamisen harkinnassa otetaan huomioon kantelun peruuttamisen syy. Jos viranomainen on esimerkiksi omasta aloitteestaan tai sille kantelun johdosta lähetetyn oikeusasiamiehen selvityspyynnön johdosta jo korjannut kantelussa arvostellun menettelyn tai laiminlyönnin, on mahdollista, ettei asian tutkintaa ole enää tarpeen jatkaa omana aloitteena.

Harkinnassa voidaan ottaa huomioon myös asian tutkinnan vaihe. Jos viranomainen on ehtinyt jo antaa selvityksensä kantelun johdosta, voi olla tarkoituksenmukaista, että asiaan annetaan oikeusasiamiehen ratkaisu kantelun peruuttamisesta huolimatta.

Kaikissa tilanteissa otetaan huomioon asian laillisuusvalvonnallinen tutkintaintressi, jonka arvioinnissa kantelijan näkemys on vain yksi osatekijä. Jos asia on laadultaan vähäistä vakavampi tai sillä on yksittäistapausta laajempaa merkitystä, asian tutkintaa voi olla perusteltua jatkaa omana aloitteena.

3. AINEELLISET OMAT ALOITTEET

Suurin osa omista aloitteista otetaan aineellisilla perusteilla eikä menettelyllisistä syistä.

(1) Yksi tyyppillinen oman aloitteen peruste on asian liittyminen oikeusasiamiehen kanslian vuosiin.

Kanslialla on joka vuodelle valittuna erityinen perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä tai muutoin oikeusasiamiehen tehtävien kannalta keskeinen teema. Teema otetaan esille jokaisella tarkastuskäynnillä ja teema otetaan huomioon omien aloitteiden suuntaamisessa. Käytännössä jokainen teema on ollut käytössä kaksi peräkkäistä vuotta.

Kertomusvuonna teemana oli ”valvonnan valvonta”. Teeman tarkoituksena on selvittää ja valvoa, kuinka viranomaisten ja kunkin hallinnonalan sisäinen valvonta sekä erityiset valvontaviranomaiset, kuten erityisvaltuutetut, ovat huolehtineet valvontatehtävistään. Oikeusasiamies on ylin laillisuusvalvoja, joka valvoo myös muita valvontaviranomaisia. Tarkoitus ei ole, että oikeusasiamies olisi minkään viranomaisen osalta ainoa laillisuusvalvoja.

Aikaisempia vuositeemoja ovat olleet esimerkiksi ”viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi”, ”oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin” ja ”oikeus yksityisyyteen”.

(2) Oikeusasiamiehen kansliassa tiettyjen viranomaisten tai hallinnonalojen valvontaan keskittyneillä ”tiimeillä” on myös omia, juuri kyseisellä hallinnonalalla keskeisiä tiimikohtaisia teemoja, joihin liittyviä asioita otetaan tutkittaviksi omina aloitteina.

Esimerkiksi poliisin valvontaan keskittyneellä tiimillä tyypillisiä teemoja ovat pakkokeinojen ja muiden perusoikeuksiin puuttuvien poliisin toimivaltuuksien käyttö. Tiimeillä voi olla myös vaihtuvia teemoja – esimerkiksi kertomusvuonna poliisitiimillä oli yhtenä erityisteemana yksityisten turvallisuuspalvelujen valvonta. Teema nousi esille myös julkisuudessa yksityisten vartijoiden rikosepäilyjen yhteydessä.

(3) Käytännössä lukumääräisesti eniten omia aloitteita otetaan tarkastusten perusteella.

Monet tarkastuksilla havaitut puutteet tai epäkohdat käsitellään jo tarkastusten yhteydessä kohteen johdon kanssa ja tarkastuspöytäkirjassa. Jos kuitenkin havaittu epäkohta on laadultaan vakava, tai se muutoin edellyttää tarkempaa tutkintaa, asia otetaan erikseen tutkittavaksi omana aloitteena. Sama tarkastus saattaa johtaa useiden omien aloitteiden ottamiseen.

Tällöin omina aloitteina erikseen tutkittavat asiat tulevat korostetummin esille, eivätkä niihin liittyvät kannanotot ja toimenpiteet ”huku” mahdollisesti lukuisten muiden vähäisempien tarkastushavaintojen joukkoon. Tämän voidaan arvioida edistävän oikeusasiamiehen toimenpiteiden ja kannanottojen vaikuttavuutta.

Näin voidaan myös nopeuttaa tarkastuspöytäkirjojen valmistumista, kun erikseen tutkittavat asiat eivät viivytä sitä. Tällöin tarkastuskohde voi joutuisasti ryhtyä mahdollisiin omiin korjaaviin toimenpiteisiin tarkastushavaintojen johdosta, vaikka omiin aloitteisiin ei vielä olekaan annettu ratkaisuja. Oikeusasiamiehen kansliassa tavoiteaika tarkastuspöytäkirjan valmistumiselle on kolme kuukautta tarkastuksesta.

(4) Omia aloitteita otetaan kanteluiden tutkinnan yhteydessä.

Käytännössä ei ole harvinaista, että kantelun tutkinnan yhteydessä havaitaan joku muu epäkohta kuin mihin kantelu varsinaisesti kohdistuu. Näissä tilanteissa on mahdollista, että havaittu muu ongelma tutkitaan kanteluasian tutkinnan yhteydessä. Jos kuitenkin havaittu ongelma on selvästi erillinen, eikä sillä ole merkitystä kanteluasian ratkaisemisen kannalta, asia tutkitaan omana aloitteena.

(5) Omia aloitteita otetaan mediassa tai muutoin julkisuudessa esillä olleiden tietojen taikka muiden omien havaintojen perusteella, jos asiaan arvioidaan liittyvän merkittävä laillisuusvalvonnallinen tutkintaintressi.

Julkisuudessa esillä olleet asiat ovat aikanaan olleet keskeinen omien aloitteiden lähde. Sähköisen tiedonsiirron valtavirtaistuminen ja siitä seurannut kantelun tekemisen nopeus ja helppous on kuitenkin muuttanut tilannetta. Kun nykyisin julkisuudessa nousee esille asia, jota oikeusasiamiehen voisi olla perusteltua tutkia omana aloitteena, samasta asiasta saapuu nopeasti useita kanteluita. Tällöin aineellisen oman aloitteen ottamiseen ei enää ole tarvetta. Sen sijaan näissä tilanteissa tulee tyypillisesti harkittavaksi edellä kohdassa 2(1) selostetun menettelyllisen oman aloitteen ottaminen.

(6) Omia aloitteita otetaan sellaisilta valvottavan toiminnan alueilta, joilta ei tehdä kanteluita tai jotka muutoin voivat jäädä valvonnan katveeseen.

Yleensä oikeusasiamies saa tietoa epäkohdista kanteluiden välityksellä. Kaikki ihmiset eivät kuitenkaan kykene, halua tai ymmärrä tehdä kanteluita kokemistaan loukkauksista tai havaitsemistaan epäkohdista. Omat aloitteet ovat – tarkastusten ohella – erityisen tärkeitä tällaisten ihmisten oikeuksien ja kohtelun turvaamiseksi. Heitä voivat olla esimerkiksi lapset, vanhukset, vammaiset henkilöt ja psykiatriset potilaat.

Toinen tyypillinen esimerkki on salainen tiedonhankinta ja tiedustelutoiminta. Ne tapahtuvat kohteen tietämättä, jolloin kohde ei myöskään voi tehdä niistä kantelua. Tämän vuoksi omat aloitteet ja tarkastukset ovat niissä keskeisiä oikeusasiamiehen tiedon lähteitä ja laillisuusvalvonnan muotoja.

(7) On myös mahdollista, että jokin asia tai asiakokonaisuus otetaan omasta aloitteesta seurantaan. Näissä tapauksissa asiasta kerätään tietoja, ja vasta myöhemmässä vaiheessa päätetään, onko varsinainen tutkinta syytä aloittaa.

4. OMIEN ALOITTEIDEN MÄÄRÄT JA TOIMENPITEET

Viimeisen kymmenen vuoden aikana oikeusasiamiehen omia aloitteita on otettu keskimäärin noin 70 vuodessa. Vähimmillään määrä on ollut noin 50 ja enimmillään 95.

Omien aloitteiden verrattain vähäinen määrä johtuu erityisesti kanteluiden suuresta määrästä ja sen jatkuvasta kasvusta. Viimeisen kymmenen vuoden aikana kantelumäärä on noussut noin 4 500 kantelusta yli 7 000 kantelun vuositason.

Omat aloitteet ovat kuitenkin hyvin tuloksellisia. Viimeisen 10 vuoden aikana kaikista omista aloitteista keskimäärin lähes 70 % on johtanut oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Kanteluasioissa vastaava toimenpideprosentti on hyvin paljon alhaisempi – kaikista kanteluista keskimäärin noin 14 % johtaa toimenpiteisiin.

Omien aloitteiden tuloksellisuus on sinänsä luonnollista – omia aloitteita otetaan vain sellaisissa asioissa, joihin liittyy laillisuusvalvonnallinen tutkintaintressi ja joiden voidaan otaksua johtavan toimenpiteisiin. Kanteluista näihin vertautuvat lähinnä sellaiset asiat, jotka tutkitaan ns. täysimittaisesti eli asiassa hankitaan vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto viranomaiselta. Täysimittaisesti tutkittujen kanteluiden toimenpideprosentti nouseekin 50 % tuntumaan. Kaikista kanteluista noin neljäsosa tutkitaan täysimittaisesti.

Merkille pantavaa on myös se, että omilla aloitteilla ja niiden toimenpiteillä on kanteluasioita useammin periaatteellista tai muuten yksittäistapauksellista laajempaa merkitystä.

5. ESIMERKKI

Oikeusasiamiehen tehtäviin YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä (EOAL 1 a luku) kuuluu tarkastaa paikkoja, joissa voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Kansallisen valvontaelimen toimivaltaan kuuluvat myös laivoilla olevat vapautensa menettäneiden säilytystilat.

Määräyksestäni toimitettiin Suomen ja Ruotsin välillä liikennöivän matkustaja-autolautan säilytystilojen tarkastus marraskuussa 2022. Aluksen lippuvaltio on Suomi ja kotisatama Maarianhamina. Tarkastus oli laatuaan ensimmäinen, ja siinä havaittiin muun muassa seuraavia säilytystiloihin, noudatettuihin menettelytapoihin ja toiminnan valvontaan liittyviä ongelmia:

- Poliisi ei ollut tarkastanut ja hyväksynyt säilytystiloja ennen niiden käyttöönottoa, kuten yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki (YTPL) olisi edellyttänyt.
- Säilössä pidettävistä henkilöistä laadittuja säilöönottoilmoituksia ei ollut toimitettu YTPL:ssä edellytetyn mukaisesti poliisilaitokselle aluksen satamaan saapumisen jälkeen.
- Laivan selleissä ei ollut hälytysnappia, jolla vapautensa menettänyt olisi voinut hälyttää apua.
- Säilöön otetuille ei aina ollut tehty asetuksessa edellytettyä terveydenhuollon ammattihenkilön tekemää tarkastusta.
- Tarkastetuista säilöönottoilmoituksista kävi ilmi kaksi tapausta, joissa miespuoliset laivan järjestyksenvalvojat olivat riisuttaneet itsetuhoisina pidetyt naispuoliset säilöön otetut henkilöt alasti. Tämä oli asetuksessa säädetyn ns. sukupuolisäännön vastaista, ja ihmisarvoiseen kohteluun kuuluu oikeus pitää säilöissäpidon aikana yllä soveltuvaa vaatetusta.

Lisäksi tarkastus herätti muun muassa kysymyksen, kuinka poliisilaitokset ovat hoitaneet aluksilla toimivien järjestyksenvalvojen valvontatehtävänsä, ja kuinka Poliisihallitus on hoitanut siihen liittyvää poliisilaitosten valvonta- ja ohjaustehtävänsä. Tarkastuksella tuli ilmi myös useita lainsäädäntöön liittyviä ongelmia ja puutteita.

Tarkastuspöytäkirja valmistui kertomusvuoden 2023 helmikuussa. Osa tarkastushavainnoista käsiteltiin tarkastuspöytäkirjassa, ja muiden tarkastushavaintojen perusteella otin neljä omaa aloitetta ja lähetin niiden johdosta selvitys- ja lausuntopyyntöjä sisäministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, Ahvenanmaan maakuntahallitukselle sekä laivayhtiölle ja sen riisutustapauksissa toimineille järjestyksenvalvojille.

Esimerkkitapauksen omista aloitteista konkretisoituivat kaikki edellä kohdassa 1 todetut omien aloitteiden ottamisen viisi yleistä kriteeriä. Lisäksi osa omista aloitteista liittyi kohdassa 3 (1) selostettuun oikeusasiamiehen kanslian vuositeemaan ”valvonnan valvonta”, osa kohdassa 3 (2) todettuun kanslian poliisitiimin teemaan ”yksityisten turvallisuuspalvelujen valvonta”, kaikki omat aloitteet otettiin kohdassa 3 (3) mainitusti tarkastuksen perusteella, ja kysymys oli kohdassa 3(6) selostetusta katvealueesta, josta ei ole tullut kanteluita. Monilla omista aloitteista käsitellyillä kysymyksillä on myös yksittäistapausta laajempaa merkitystä.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Omat aloitteet ovat tärkeä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan muoto kanteluiden käsittelyn ja tarkastustoiminnan ohella. Vaikka omia aloitteita otetaan lukumääräisesti vähän, niiden merkitys on määräänsä suurempi.

Menettelyllisillä omilla aloitteilla voidaan tehostaa kanteluissa esitettyjen asioiden tutkintaa, ja nimettömien tai peruutettujen kanteluiden osalta mahdollistaa niissä esitettyjen asioiden tutkinta tai tutkinnan jatkaminen.

Aineellisilla omilla aloitteilla voidaan suunnata laillisuusvalvontaa valittuihin painopistealueisiin sekä koko kanslian toiminnassa että kanslian tiimien toiminnassa. Valituista teemoista saadaan näin menetellen syvempää ja monipuolisempaa tietoa, jolla voidaan edistää laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta.

Tarkastuksissa havaittujen puutteiden tai epäkohtien tutkiminen erikseen omina aloitteina nopeuttaa tarkastuspöytäkirjojen valmistumista ja tuo tutkitut asiat korostetummin esille. Tämän voidaan arvioida edistävän tarkastuksiin liittyvien oikeusasiamiehen toimenpiteiden ja kannanottojen vaikuttavuutta.

Omat aloitteet mahdollistavat oikeusasiamiehen puuttumisen kanteluiden tutkinnassa tai julkisuudessa esille nousseisiin taikka muihin itse havaittuihin asioihin, joihin arvioidaan liittyvän merkittävä laillisuusvalvonnallinen tutkintaintressi. Omia aloitteita otetaan myös sellaisilta valvottavan toiminnan alueilta, joilta ei tehdä kanteluita tai jotka muutoin voivat jäädä valvonnan katveeseen.

Omat aloitteet ovat lisäksi hyvin tuloksellisia. Kaikista omista aloitteista keskimäärin lähes 70 % johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

Näistä syistä oikeusasiamiehen omien aloitteiden määrän lisääminen olisi hyvin perusteltua. Voimavaroihin liittyvistä syistä siihen on kuitenkin vain rajalliset mahdollisuudet. Tämä johtuu erityisesti kanteluiden suuresta määrästä ja sen jatkuvasta kasvusta. Jokainen kantelu on tutkittava asian vaatimassa laajuudessa ja jokaiseen kanteluun on annettava vastaus, kun taas omien aloitteiden ottaminen on oikeusasiamiehen harkinnassa.

Oikeusasiamiehen kanslian vuoden 2024 yhdeksi tavoitteeksi on kuitenkin asetettu sekä menettelyllisten että aineellisten omien aloitteiden määrän lisääminen mahdollisuuksien rajoissa.

PUHEENVUORO 2022



OIKEUSASIAMIES
PETRI JÄÄSKELÄINEN



Oikeusasiamiehen tarkastustoiminta

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan muotoja ovat kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinta sekä tarkastusten toimittaminen. Esitän tässä puheenvuorossani yleiskuvan oikeusasiamiehen tarkastustoiminnasta.

OIKEUSASIAMIEHEN TARKASTUSMANDAATTI

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n mukaan oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriisinhallintaorganisaatiossa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä valvottavan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti tarkastuskohteen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

Oikeusasiamies on myös YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin. Kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeusasiamies tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella (toimipaikka). Myös kansallisen valvontaelimen tehtävässään oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä toimipaikan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden ja toimipaikan henkilökunnan sekä muiden sellaisten henkilöiden kanssa, jotka voivat antaa tarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja (11 b §).

Oikeusasiamies voi tehdä tarkastuksia kaikkien valvontavaltansa piiriin kuuluvien tahojen eli kaikkien tuomioistuinten, viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien yksityisten toimipaikkoihin. Kansallisena valvontaelimenä oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu myös muihin yksityisiin tahoihin, jotka ylläpitävät edellä mainittuja toimipaikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Näitä paikkoja voivat olla esimerkiksi vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilat laivoilla tai eräiden yleisötilaisuuksien yhteydessä sekä yksityisten hallinnassa tai omistuksessa olevat lentokoneet tai muut liikennevälineet, joilla kuljetetaan vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Tarkastustoiminnassa oikeusasiamiehellä on käytettävissään kaikki perustuslaissa ja oikeusasiamieslaissa säädetty toimivaltuudet.

TARKASTUSTEN MUODOT JA METODIT

Tarkastuksia voidaan tehdä ennalta ilmoittaen tai ennalta ilmoittamatta eli ns. yllätystarkastuksina. Kansallisena valvontaelimenä tehdyistä tarkastuksista valtaosa tehdään ennalta ilmoittamatta, mitä YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitea (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT) on pitänyt tärkeänä.

Ennalta ilmoitetuissa tarkastuksissa voidaan etukäteen hankkia tarkastuskohteesta asiakirja-aineistoa, kuten erilaisia päätöksiä ja hallinnollisia ohjeita. Tällöin niistä tehdyistä tarkastushavainnoista voidaan keskustella kohteen henkilöstön kanssa jo tarkastuksen aikana. Ilmoittamalla tarkastuksesta etukäteen voidaan myös varmistaa, että kohteen johto on tarkastuksen aikana paikalla.

Ennalta ilmoittamatta tehtävissä tarkastuksissa vastaavanlainen etukäteinen perehtyminen asiakirja-aineistoon ei ole mahdollista, jolloin aineistoon voidaan tutustua vain tarkastuksen aikana tai hankkia sitä tarkastuksen jälkeen. Erityisesti kohteissa, joissa pidetään vapautensa menettäneitä, on kuitenkin tärkeää saada autenttinen kuva kohteen olosuhteista, mikä on mahdollista vain ennalta ilmoittamatta tehtävissä tarkastuksissa.

Tarkastuksia tehdään myös siten, että kohteelle ilmoitetaan lähitulevaisuudessa, mutta ennalta ilmoittamattomana ajankohtana tehtävästä tarkastuksesta. Tällöin aineistoa voidaan hankkia jo etukäteen ja tarkastuksessa säilyy osittainen yllätyksellisyys.

Vankilatarkastuksia varten on kehitetty erityinen kyselylomake, joka sisältää vankilan olosuhteisiin ja vankien kohteluun liittyviä kysymyksiä. Lomake toimitetaan etukäteen tarkastettavaan vankilaan, ja vankeja ja henkilökuntaa pyydetään vastaamaan kysymyksiin nimettömästi. Vastauksen perusteella tarkastus voidaan kohdentaa kritiikkiä herättäneisiin asioihin, ja niistä voidaan keskustella vankilan johdon kanssa jo tarkastuksen aikana.

Keskeinen osa tarkastuksia on mahdollisuus luottamuksellisiin keskusteluihin tarkastajien kanssa. Tämä mahdollisuus varataan säännönmukaisesti suljettuun laitokseen otetuille henkilöille sekä varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville. Harkinnan mukaan tilaisuus voidaan varata myös kohteen henkilökunnalle.

Luottamukselliset keskustelut käydään yleensä yksilökohtaisesti, mutta joissain tapauksissa keskusteluun voi osallistua samaan aikaan useampi henkilö. Esimerkiksi varuskuntatarkastuksilla keskustellaan säännönmukaisesti yhdessä kaikkien varusmiestoimikuntaan kuuluvien varusmiesten kanssa, ja yleensä myös varuskunnan pappi, lääkäri ja sosiaaliterapeutti osallistuvat yhdessä samaan keskusteluun.

Koronapandemian aikana, kun lähitarkastuksia ei tartuntariskin takia voitu tehdä normaalisti, kehitettiin erilaisia etätarkastusmetodeja. Niissä tarkastuskohteen johdon ja henkilökunnan kanssa voidaan keskustella suojatun videoyhteyden avulla. Luottamukselliset keskustelut voidaan käydä puhelimitse siten, että kohteeseen ilmoitetaan puhelinnumerot ja ajankohdat, jolloin oikeusasiamiehen kanslian tarkastajat ovat tavoitettavissa. Tilaisuus keskusteluun voidaan varata paitsi laitoksessa tai asumisyksikössä oleville henkilöille itselleen, myös esimerkiksi vanhusten tai vammaisten henkilöiden omaisille.

Luottamuksellisiin keskusteluihin osallistuneiden henkilöllisyys ilmaistaan tarkastuskohteen johdolle tai henkilökunnalle vain siinä tapauksessa, että henkilö on antanut siihen suostumuksensa. Niissä tapauksissa, joissa henkilöllisyys ilmaistaan tarkastuskohteelle, se ei saa ryhtyä vastatoimiin tarkastajille tietoja antanutta henkilöä kohtaan. Kansallisena valvontaelimenä tehtävien tarkastusten osalta oikeusasiamieslaissa on nimenomaisesti säädetty immuniteetti: lain mukaan kansalliselle valvontaelimelle tietoja antaneelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella (11 h §).

Kansallisena valvontaelimenä tehtäville tarkastuksille voi lain mukaan osallistua myös oikeusasiamiehen nimeämiä ulkopuolisia asiantuntijoita, joilla on kansallisen valvontaelimen tarkastustehtävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta (11 g §). Asiantuntijoita on tällä hetkellä 22. Suurin osa heistä on lääketieteen asiantuntijoita esimerkiksi nuorisopsykiatrian, vanhuspsykiatrian, oikeuspsykiatrian tai kehitysvammalääketieteen alalta. Moniammatillisuutta on äskettäin lisätty nimeämällä asiantuntijoiksi myös lastensuojelutyötä tekeviä sosiaalityöntekijöitä. Asiantuntijat voivat olla myös ns. kokemusasiantuntijoita. Vammaisten henkilöiden oikeuksien valvontaan liittyviä tarkastuksia varten asiantuntijoiksi on nimetty oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivan Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan vammaisjaoston jäseniä. He ovat paitsi vammaisten henkilöiden oikeuksien asiantuntijoita, myös itse vammaisia henkilöitä. Vastaavasti esimerkiksi lastensuojelulaitoksiin tehtäville tarkastuksille voi osallistua asiantuntijoita, jotka ovat itse olleet aikanaan sijoitettuna sosiaalihuollon lasten ja nuorten suljettuun laitokseen.

Tarkastuskohteisiin, joissa on ulkomaalaisia henkilöitä, järjestetään myös tulkkveja. Tällaisia kohteita ovat esimerkiksi ulkomaalaisten säilöönottoyksiköt, vastaanottokeskukset ja vankilat.

Tarkastuksia voidaan toimittaa oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen johdolla, mutta heidän määräyksestään myös pelkästään oikeusasiamiehen kanslian esittelijöiden tekemänä. Nykyisin esittelijät toimittavat noin puolet kaikista tarkastuksista, ja valtaosan kansallisena valvontaelimenä tehdystä tarkastuksista. Näissä tapauksissa tarkastushavainnot esitellään tarkastuksen jälkeen määräyksen antaneelle oikeusasiamiehelle tai apulaisoikeusasiamiehelle, joka päättää kannanotoista ja toimenpiteistä, joihin tarkastus antaa aihetta.

TARKASTUSTEEMAT

Yleisen laillisuusvalvonnan ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan ohella tarkastuksilla hankitaan tietoja useista erityisteemoista.

Oikeusasiamiehen kansliassa on vakiintuneesti valittu erityinen vuositeema, joka otetaan huomioon jokaisella tarkastuksella sekä omien aloitteiden suuntaamisessa ja muussa toiminnassa. Vuositeema liittyy tyypillisesti johonkin perus- ja ihmisoikeuteen tai muuhun oikeusasiamiehen tehtävän kannalta merkitykselliseen kysymykseen. Kertomusvuonna teemana oli ”valvonnan valvonta”. Siinä tarkastelun kohteena on viranomaisen sisäisen laillisuusvalvonnan toimivuus ja eri alojen erityisten valvontaviranomaisten toiminta. Valvonnan valvonta kuuluu oikeusasiamiehelle ylimpänä laillisuusvalvojana, ja se on tärkeä myös oikeusasiamiehen muun valvonnan ja voimavarojen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen kannalta: ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamiehen ei pitäisi olla minkään viranomaistoiminnan tai julkisen tehtävän ainoa valvoja, vaan niillä tulisi olla tehokas sisäinen ja muiden valvovien viranomaisten valvonta.

Aikaisempina vuositeemoina on ollut esimerkiksi ”viranomaisten riittävä resursointi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi”, ”oikeus yksityisyyteen” ja ”oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin”.

Vuositeeman lisäksi lähtökohtaisesti kaikilla tarkastuksilla kiinnitetään huomiota vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen, sillä oikeusasiamiehellä on erityistehtävänä (yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan kanssa) toimia YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen mukaisena kansallisena rakenteena. Myös vanhusten oikeuksien valvonta on oikeusasiamiehen toiminnassa painopistealue, johon eduskunta on myöntänyt lisävoimavaroja. Sekä vammaisten henkilöiden että vanhusten oikeuksien valvontaa varten on kehitetty erityiset lomakkeet kysymyksistä, jotka otetaan esille tarkastusten yhteydessä.

Myös kielellisten oikeuksien toteutumiseen kiinnitetään huomiota lähtökohtaisesti kaikilla tarkastuksilla. Kysymys voi olla perustuslaissa säädetyn kansalliskielten yhdenvertaisuuden toteutumisen valvonnasta eli esimerkiksi siitä, että palvelua on saatavilla ja opasteet, ohjeet ja tiedottaminen tehdään molemmilla kansalliskielillä kielilain mukaisesti. Kysymys voi olla myös ulkomaalaisen oikeudesta saada tarvitsemiaan tietoja ymmärtämällä kielellä, kun siihen lain mukaan on oikeus.

Edellä mainittujen teemojen lisäksi tarkastustoiminnan eri sektoreilla on paitsi tiettyjä vakiintuneita erityisteemoja (esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden käyttö suljetuissa laitoksissa), myös muita vaihtuvia erityisteemoja, joita otetaan esille esimerkiksi niiden ajankohtaisuuden tai tarkastuskohteen erityispiirteiden mukaan.

TARKASTUSKOHTEIDEN VALINTA

Tarkastusten – kuten kaiken muunkin oikeusasiamiehen toiminnan – strategisena tavoitteena on toiminnan mahdollisimman suuri vaikuttavuus, joka ohjaa myös tarkastuskohteiden valintaa. Kun oikeusasiamiehen valjottavia tarkastuskohteita on tuhatmäärin, ja tarkastuksia voidaan käytännössä tehdä vain hyvin pieneen osaan niistä, tarkastusten kohdentaminen on hyvin tärkeä kysymys.

Tässä harkinnassa yksi peruslähtökohta on tarkastusten kohdentaminen ns. perusoikeusherkkiin paikkoihin, joissa on haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä. Jo oikeusasiamieslaki edellyttää tarkastusten kohdentamista erityisesti vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sekä puolustusvoimien eri yksiköihin. Vastaavasti kansallisen valvontaelimen tehtävänä on tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Näihin luetaan kaikki paikat, joihin sijoitetut henkilöt eivät voi poistua sieltä halutessaan.

Näistä lähtökohdista tarkastukset painottuvat vankiloihin, poliisiin ja muiden viranomaisten ylläpitämiin vapautensa menettäneiden säilytystiloihin, varuskuntiin ja psykiatriisiin sairaaloihin, mutta myös sellaisiin lasten, vanhusten tai vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin tai laitoksiin, joista he eivät voi halutessaan poistua.

Tarkastuksia on perusteltua kohdentaa sellaisiin paikkoihin, joista ei tehdä kanteluita, joiden välityksellä oikeusasiamies yleensä saa tietoa epäkohdista. Edellä mainitut paikat ovat ehkä vankiloita lukuun ottamatta perusteltuja tarkastuskohteita myös tästä näkökulmasta – varusmiehet, psykiatriset potilaat, lapset, vanhuksset ja vammaiset henkilöt tekevät vain vähän kanteluita.

On myös sellaista toimintaa, josta ei tehdä kanteluita. Tyypillisin esimerkki on salainen tiedonhankinta ja tiedustelutoiminta, jotka tapahtuvat kohteen tietämättä – tällöin kohde ei myöskään voi tehdä niistä kantelua. Tämän vuoksi tarkastukset ovat niissä keskeinen oikeusasiamiehen tiedon lähde.

Tarkastusten kohdentamiseen vaikuttaa myös muun valvonnan olemassaolo ja tehokkuus. Kun esimerkiksi tiedustelutoiminnan valvonta on tiedusteluvalvontavaltuutetun erityistehtävä, oikeusasiamiehen tarkastustoiminta on ollut perusteltua kohdentaa sen sijaan lähinnä salaiseen tiedonhankintaan, jonka osalta oikeusasiamies on käytännössä ainoa ulkopuolinen laillisuusvalvoja. Tarkastusten kohdentamisessa otetaan huomioon myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettu laki (330/2022), jossa oikeusasiamiehelle keskitetyt asiaryhmät ovat ylimmän laillisuusvalvonnan näkökulmasta oikeusasiamiehen erityistehtäviä.

Edellä kuvattujen lähtökohtien mukaisesti valikoituvia tarkastuskohteita on edelleen valtava määrä. Niistä pyritään valitsemaan tärkeimmät kohteet ja sellaiset kohteet, joihin tehtävillä tarkastuksilla voidaan arvioida saavutettavan suurin vaikuttavuus. Kullakin tarkastustoiminnan sektorilla on myös tiettyjä keskeisiä kohteita, joihin tehdään tarkastuksia lähtökohtaisesti vuorotellen. Toisinaan voi kuitenkin olla perusteltua tehdä samaan kohteeseen uusi ns. seurantakäynti, jolla varmistetaan edellisen tarkastuksen johdosta annettujen suositusten täytäntöönpanoa. Suljettuihin laitoksiin tehdään tarkastuksia myös ilta- ja yöaikaan, jolloin voidaan tehdä havaintoja sellaisista toiminnoista ja olosuhteista, jotka eivät päiväsaikaan tulisi ilmi.

Oikeusasiamiehen toiminnassa pyritään myös tunnistamaan valvonnan puutteita ja aukkoja. Esimerkiksi kertomusvuonna tehtiin laatuaan ensimmäinen tarkastus Suomen ja Ruotsin välillä liikennöivän matkustaja-autolautan säilöönottotiloihin. Tällaisten tilojen tarkastus kuuluu kansallisen valvontaelimen mandaattiin ja aluksella toimivat yksityiset järjestyksenvalvojat hoitavat julkista hallintotehtävää, joka kuuluu oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Tarkastus toi esiin merkittäviä puutteita paitsi aluksen säilytystiloissa ja toimintatavoissa, myös niihin ja aluksen järjestyksenvalvojatoimintaan liittyvässä poliisille kuuluvassa valvonnassa, sekä lainsäädännössä (ks. tarkemmin tämän kertomuksen jakso 3.5.6).

Oikeusasiamieslain mukaan oikeusasiamies tekee tarkastuksia myös ”perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin”. Tällaisia perehtymiskäynnin luonteisia tarkastuksia tehdään eri viranomaisiin, mutta niiden määrä ei nykyisin ole kovin suuri.

TOIMENPITEET JA TARKASTUSPÖYTÄKIRJAT

Oikeusasiamiehen tarkastustoiminta – kuten muukaan toiminta – ei ole vain jälkikäteistä laillisuuden valvontaa, vaan myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämistä. Keskeistä on loukkauksia ennalta ehkäisevä ja viranomaistoimintaa ohjaava ja kehittävä näkökulma.

Kaikista tarkastuksista laaditaan pöytäkirja, jossa esitetään tarkastushavainnot sekä oikeusasiamiehen kannanotot, suositukset ja muut toimenpiteet. Joitakin niistä voidaan käsitellä jo tarkastuksen aikana kohteen henkilökunnan ja johdon kanssa. Mikäli tarkastuksessa ilmenee laajempaa selvittämistä edellyttäviä asioita, ne otetaan omina aloitteina erikseen tutkittavaksi.

Tarkastuskohteelle varataan tilaisuus kommentoida pöytäkirjan luonnoksessa esitettyjä tietoja ja tarkastushavaintoja, sekä yleensä myös oikeusasiamiehen alustavia kannanottoja. Tarkastuskohdetta pyydetään myös ilmoittamaan, onko pöytäkirjassa sen mielestä salassa pidettäviä kohtia, jotka tulisi poistaa julkaistavasta pöytäkirjasta.

Tarkastusten ja niihin liittyvien oikeusasiamiehen kannanottojen vaikuttavuutta pyritään lisäämään pöytäkirjojen laajalla jakelulla ja julkaisulla.

Valmis tarkastuspöytäkirja toimitetaan paitsi tarkastuskohteelle, myös asianomaiselle esimiesvirastolle (esimerkiksi Poliisihallitukselle) ja hallinnonalan muille valvontaviranomaisille (esimerkiksi Valviralle ja aluehallintovirastolle), sekä harkinnan mukaan muillekin tahoille.

Kansallisena valvontaelimenä tehtyjen tarkastusten pöytäkirjat julkaistaan oikeusasiamiehen kanslian verkkosivuilla säännönmukaisesti, ja muiden tarkastusten pöytäkirjat harkinnan mukaan.

Kansallisena valvontaelimenä tehtyjen tarkastusten havaintoja ja toimenpiteitä on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.5., ja muiden tarkastusten toimenpiteitä jakson 4 kunkin asiaryhmän kohdalla.

TARKASTUSTEN MÄÄRÄT

OPCAT-pöytäkirjan mukaan kansallisen valvontaelimen tulisi tehdä tarkastuksia pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluviin toimipaikkoihin säännöllisesti (”regular visits”). Käytännössä tämä ei ole mahdollista, sillä toimipaikkoja on tuhansia.

Ennen koronapandemiaa tarkastuksia tehtiin vuosittain 100–150 kohteeseen. Pandemian aikana tarkastuksia tehtiin vuosittain vain muutamaan kymmeneen kohteeseen. Kantelumäärien voimakkaan kasvun takia vielä ei ole päästy pandemiaan edeltäneisiin tarkastusmääriin. Kertomusvuonna tehtiin 76 tarkastusta, joista 29 kansallisena valvontaelimenä.

Tarkastuksen valmistelu, tarkastuskäynti ja tarkastuksen jälkityöt kaikkine vaiheineen ovat varsin työläitä. Oikeusasiamiehen kansliassa on arvioitu, että muulloin kuin koronapandemian aikana tarkastustoimintaan on käytetty noin 10 % kanslian voimavaroista.

LOPUKSI

Kanteluiden tutkinta on käytännössä keskeisin oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan muoto. Pelkästään oikeusasiamiehen omin toimenpitein olisi käytännössä mahdotonta saada tietoa kaikista sellaisista julkisen hallinnon epäkohdista tai virheistä, jotka lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta saattavat edellyttää oikeusasiamiehen toimenpiteitä. Olenkin todennut, että oikeusasiamiehen toiminta nojautuu pitkälti siihen, että oikeusasiamiehellä on Suomessa 5,5 miljoonaa asiamiestä, jotka kanteluita tekemällä saattavat oikeusasiamiehen tietoon näitä epäkohtia tai virheitä.

Kaikki ihmiset eivät kuitenkaan kykene, halua tai ymmärrä tehdä kanteluita kokemistaan loukkauksista tai epäkohdista. Tarkastusten toimittaminen on erityisen tärkeää tällaisten ihmisten – kuten lasten, vanhusten, vammaisten tai vapautensa menettäneiden henkilöiden sekä ulkomaalaisten – oikeuksien ja kohtelun turvaamiseksi. Tarkastukset ovat tärkeitä myös muilla sellaisilla viranomaistoiminnan alueilla, joista tyypillisesti tehdään vain harvoin kanteluita. Tällaisia ovat esimerkiksi varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien kohtelu, sekä turvallisuusviranomaisten salainen tiedonhankinta.

Tarkastustoiminta ja muut oikeusasiamiehen tehtävät, erityisesti kanteluiden käsitteleminen, tukevat toinen toisiaan. Tarkastustoiminnassa saatavaa tietoa ja kokemusta voidaan hyödyntää kanteluiden käsittelyssä ja päinvastoin.

Kantelumenettely on kirjallista, mikä usein rajoittaa mahdollisuutta saada monipuolista kuvaa tutkittavasta asiasta. Tarkastuksella puolestaan on mahdollisuus suulliseen vuorovaikutteiseen dialogiin sekä kohteen johdon ja henkilöstön että sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa. Tarkastuksella saadaan autenttinen kuva tarkastuskohteesta ja sen olosuhteista. Näistä syistä tarkastukset tarjoavat hyvän tilaisuuden paitsi laillisuuden valvonnalle, myös loukkauksia ennalta estäville ja viranomaistoimintaa ohjaaville ja kehittäville oikeusasiamiehen toimenpiteille.

Tarkastustoiminta on monista näkökulmista hyvin tärkeä osa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämistä.

PUHEENVUORO 2021



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jako uudistuu



Kertomusvuonna 2021 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen 19.4.2022 muutettuna perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla.

Lakiuudistus on historiallinen. Aiemmat oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jakoa koskevat lait olivat voimassa lähes 90 vuotta keskeisimmältä sisällöltään samanlaisina. Uusi tehtävienjakolaki on merkittävimpiä uudistuksia, mitä oikeusasiamiesinstituution 100-vuotisen olemassaolon aikana on tehty.

TEHTÄVIEN JAON TAUSTAA

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta käytiin jo oikeusasiamiehen tehtävän perustamisesta lähtien keskustelua 1920-luvulla. Syynä tähän oli erityisesti se, että oikeusasiamiehellä oli vain vähän käsiteltäviä asioita, kun taas oikeuskanslerin toiminta oli tuolloin jo vanhaa, ja hänen työtaakkansa oli suuri.

Oikeuskansleri esitti vuonna 1931 työnjaosta säättämistä siten, että ns. vankikantelut osoitettaisiin oikeusasiamiehen käsiteltäviksi. Silloinen oikeusasiamies puolestaan vastusti ehdotusta, sillä hän ei pitänyt ”oikeaan osuneena esitystä, että Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä on pyrittävä siten kehittämään, että hänen pääasiallinen tehtävänsä tulisi olemaan huolenpito vankeuslaitoksissa säilytettävien henkilöiden useinkin varsin toisarvoisten kantelujen ratkaisemisesta”.

Tämän jälkeen oikeuskansleri esitti oikeusasiamiehen toimen lakkauttamista, ja sitä ehdotettiin hallituksen esityksessä vuonna 1932. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan hyväksynyt ehdotusta, ja eduskunta hylkäsi hallituksen esityksen. Vasta tämän jälkeen aika oli kypsä vuoden 1933 työnjakolaille, jossa vankeja ja muita vapautensa menettäneitä henkilöitä sekä sotatuomioistuinta, puolustuslaitosta ja puolustusministeriötä koskevat asiat osoitettiin ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäviksi. Laki säädettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska sen katsottiin merkitsevän poikkeusta hallitusmuodon säännöksistä oikeuttamalla toimeenpanemaan tavallisella lailla työnjaon oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kesken (HE 118/1932 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti vuosina 1985 ja 1987 huomiota oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin väliseen tehtäväjakoon ja edellytti, että tehtävien päällekkäisyys on perusteellisesti selvitettävä ja tarvittaessa ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin tilanteen selkiinnyttämiseksi ja samalla oikeusasiamiehen aseman kehittämiseksi kansalaisten oikeusturvainstituutioon (PeVM 1/1985 vp ja 6/1987 vp).

Vuonna 1990 säädetty uusi tehtävienjakolaki toi oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin keskinäisen siirto-oikeuden, kun siirtämisen voitiin arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se oli muusta erityisestä syystä perusteltua. Varsinaista tehtävienjakoa ei tuolloin kuitenkaan olennaisesti kehitetty.

Kyseinen laki hyväksyttiin poikkeuslain luonteestaan huolimatta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska se ei laajentanut hallitusmuodosta alunperin tehtyä poikkeusta. Asiallisesti se oli kuitenkin vastaavalla tavalla ristiriidassa silloisen hallitusmuodon säännösten kanssa kuin aikaisempi poikkeuslaki (PeVM 9/1990 vp).

Uuden perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Tämä säännös muodostaa valtiosääntöisen perustan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jakoa koskevalle pysyväisluonteiseksi muodostuneelle lainsäädännölle ja poistaa edellä selostetun ristiriidan tämän lainsäädännön ja perustuslain väliltä.

Vuoden 1990 tehtävienjakolain mukaan oikeuskansleri oli vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

- 1) puolustusministeriötä (valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta), puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallista kriisinhallintahenkilöstöä, Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;
- 2) pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;
- 3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri oli vapautettu myös sellaisen asian käsittelemisestä, jonka oli pannut vireille henkilö, jonka vapautta oli vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu. Tämän säännöksen nojalla vapautensa menettäneen henkilön tekemä kantelu kuului oikeusasiamiehen käsiteltäväksi riippumatta siitä, koskiko kantelu vapaudenmenetystä vai jotakin muuta.

Kaikissa edellä tarkoitetuissa tehtävien jaon piiriin kuuluvissa tapauksissa oikeuskanslerin oli lain mukaan siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, ”jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.”

Oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat siirtäneet toisilleen vuosittain yhteensä alle 100 asiaa, joista suurin osa on oikeuskanslerin oikeusasiamiehelle siirtämiä asioita. Siirrettävien asioiden vähäinen määrä on johtanut muun muassa siitä, että vangit, joiden tekemät kantelut olivat työnjakolain ainoa suuri asiaryhmä, ovat yleensä tienneet, että heidän kantelunsa kuuluvat oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

UUDISTUKSEN KÄYNNISTYMINEN JA VALMISTELU

Oikeusasiamiehen vuoden 2014 kertomuksen puheenvuorossani tarkastelin tuolloin 95 vuotta täyttäneen oikeusasiamiesinstituution kehittymistä ja nykytilaa. Tulevana kehitystarpeena toin esiin oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon kehittämisen siten, että tehtävät olisivat mahdollisimman vähän päällekkäisiä. Mielestäni kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäinen järjestelmä ei ollut kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta tehokkain eikä tarkoituksenmukainen.

Kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta (PeVM 7/2015 vp) viittasi valtioneuvoston ihmisoikeusluonteesta antamaansa lausuntoon (PeVL 52/2014 vp). Siinä valiokunta piti tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan ja edistämiseen osallistuvien toimijoiden yhteistyötä ja työnjakoa kehitetään ja toimintojen päällekkäisyyttä vähennetään niin, että eri sektoreiden asiantuntemusta pystytään hyödyntämään mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Mietinnössään valiokunta toisti mainitussa lausunnossaan esittämänsä näkemykset ja piti tärkeänä, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet selvitetään.

Oikeusasiamiehen vuoden 2015 kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä (PeVM 2/2016) valiokunta toisti painokkaasti sanotut näkemyksensä.

Kun selvitystyö ei vielä tuolloin käynnistynyt, tarkastelin oikeusasiamiehen vuoden 2016 kertomuksen puheenvuorossani aiempaa yksilöidymmin niitä syitä, joiden johdosta työnjaon kehittäminen oli tarpeen. Kiinnitin huomiota (1) työn- ja ajanhukkaan, joka johtuu erityisesti siitä, että melkein kaikissa uusissa kanteluasioissa on selvitettävä saman asian mahdollinen vireilläolo tai samassa asiassa mahdollisesti jo annettu ratkaisu toisessa virastossa, jotta vältytään siltä, että oikeusasiamies ja oikeuskansleri tutkivat samaa asiaa. Viittasin (2) kantelijoiden ja yleisön epätietoisuuteen siitä, kummalle laillisuusvalvojalle tietty asia sopivammin kuuluu ja kumpi asiaa ryhtyy lopulta tutkimaan. Toin esiin (3) ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden ongelmia. Kun oikeusasiamies ja oikeuskansleri käsittelevät samanlaisia asioita samalla toimivallalla, myös asioiden lopputulosten ja toimenpiteiden pitäisi olla samanlaisia riippumatta siitä, kumpi asian on käsitellyt. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä käytännössä tapahtunut eriytyminen ja erikoistuminen lisäsi sisällöllisesti erilaisten ratkaisujen vaaraa samanlaisissa asioissa. Viittasin myös (4) ratkaisukäytännön johdonmukaisuuden ongelmiin, joilla tarkoitin sitä, että samalla toimivallalla ratkaistuihin oikeudellisissa kysymyksissä tulisi päätyä tulkinnallisesti samanlaisiin lopputuloksiin. Toisen laillisuusvalvojan aiempien tulkintakannanottojen selvittäminen toisesta virastosta voi kuitenkin olla hankalaa ja epävarmaa. Tähän liittyy sekä ajanhukkaa että erilaisten laillisuusvalvontakannanottojen vaara.

Mainitusta kertomuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 2/2017 vp) perustuslakivaliokunta toisti painokkaasti työnjaon kehittämisestä aiemmin esittämänsä näkemykset ja huomautti ottaneensa asiaan kantaa jo useita kertoja ja kiirehti selvitystä. Valiokunta totesi, että vaikka laillisuusvalvonnan eri osa-alueilla on pitkät perinteet, joita tulee kunnioittaa, myös laillisuusvalvonnan tulee elää ajassa, ja sen kehittämistä tulee ilman ennakkoluuloja harkita. Valiokunta toisti kannanottonsa seuraavista oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin kertomuksista vuoteen 2019 asti antamissaan mietinnöissä.

Oikeusministeriö asetti 25.9.2018 työryhmän valmistelemaan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävienjakoa.¹⁾ Sen kehittämismahdollisuudet tuli arvioida perustuslain asettamissa reunaehdoissa, eli kaventamatta kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

Työryhmän 5.6.2019 julkaistussa mietinnössä ehdotettiin tehtävienjaon tarkistamista vastaamaan paremmin laillisuusvalvojen perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ja tosiasiallisia erikoistumisaloja.

Asian jatkovalmistelu toteutettiin oikeusministeriössä virkatyönä yhteistyössä ylimpien laillisuusvalvojen kanssa. Oikeusministeriö järjesti kaksi lausuntokierrosta (20.6.–17.9.2019 ja 16.11.–23.12.2020). Lausuntopalautteen johdosta lakiehdotuksessa luovuttiin työryhmän mietintöön sisällyneistä ehdotuksista tuomioistuimia, tuomioistuinvirastoa sekä syyttäjälaitosta ja syyttäjiä koskevan valvonnan sekä Ahvenanmaan itsehallintoa koskevien laillisuusvalvonta-asioiden keskittämisestä oikeuskanslerille. Lisäksi jatkovalmistelussa muutettiin työryhmän säännösehdotusta eräiden ympäristöperusoikeuteen liittyvien asioiden keskittämisestä oikeuskanslerille.

¹⁾ Työryhmän puheenjohtajana toimi aiemmin korkeimman oikeuden oikeusneuvoksena ja apulaisoikeusasiamiehenä työskennellyt Ilkka Rautio, ja jäsenenä molemmat ylimmät laillisuusvalvojat sekä ylijohtaja, sittemmin valiokuntaneuvos Sami Manninen. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana oli professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS JA SEN EDUSKUNTAKÄSITTELY

Hallituksen esitys (HE 179/2021 vp) annettiin lopulta eduskunnalle 21.10.2021. Lakiehdotuksessa oli siis kysymys perustuslain 110 §:n 2 momentissa tarkoitettusta tavallisella lailla säädettävästä uudesta laista oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaosta.

Esityksessä oikeuskanslerille ehdotettiin keskitettäväksi asiat, jotka koskevat (2 §):

- 1) valtioneuvostoa ja valtioneuvoston jäsentä sekä tasavallan presidenttiä;
- 2) terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen oikeudellisia edellytyksiä sekä kestäväen kehityksen huomioon ottamista niissä samoin kuin mahdollisuuksia vaikuttaa näitä edellytyksiä koskevaan päätöksentekoon;
- 3) hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita;
- 4) korruption vastaisen toiminnan järjestämistä;
- 5) julkisia hankintoja, kilpailua ja valtioneuvostokasinoita.

Oikeusasiamiehelle puolestaan ehdotettiin keskitettäväksi asiat, jotka koskevat (3 §):

- 1) Puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;
- 2) poliisitutkintaa ja poliisi- tai tulliviranomaiselle säädettyä toimivaltuutta sekä rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ja esitutkintaa, ei kuitenkaan esitutkinnan toimittamatta jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista;
- 3) salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa;
- 4) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu tahdostaan riippumatta sekä muita toimenpiteitä, joilla rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta;
- 5) kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 3 artiklassa tarkoitettulle kansalliselle valvontaelimelle kuuluvia tehtäviä;
- 6) vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa ja sen valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitettua kansallisen riippumattoman valvontarakenteen tehtäviä;
- 7) lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden sekä turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista;
- 8) yksilön oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa;
- 9) yleistä edunvalvontaa;
- 10) saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutumista;
- 11) romaneille ja muille ryhmille turvattujen oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen- ja kehittämisoikeuksien toteutumista.

Lakiehdotuksen mukaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on tiettyyn asiakokonaisuuteen liittyvien asioiden yhdessä käsittelyn kannalta tarkoituksenmukaista taikka kun se on muusta syystä perusteltua (4 §:n 3 momentti).

Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä mietintönsä 5.4.2022 (PeVM 3/2022 vp). Perustuslakivaliokunta piti ehdotettua sääntelyä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja ehdotti sen hyväksymistä siten muutettuna, että lain 2 §:stä poistetaan 1 ja 2 kohta eli valtioneuvostoa ja tasavallan presidenttiä sekä ympäristöperusoikeutta koskevat kohdat.

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan osalta perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain sääntelystä seuraa oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin kanssa rinnakkaista toimivaltaa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvonnassa.

Oikeuskanslerin valvontatoimivaltaa ja -tehtäviä koskevat erityiset säännökset perustuslain 108, 111 ja 112 §:ssä eivät perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan muuta sitä lähtökohtaa, että myös oikeusasiamiehen harjoittamalla valvonnalla on tärkeä merkitys laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa. Vailla merkitystä asiassa ei myöskään ole valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävä yhtäältä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvojana (perustuslain 108 §:n 1 momentti) ja toisaalta oikeudellisena neuvonantajana (perustuslain 108 §:n 2 momentti). Perustuslakivaliokunta ei kokonaisuutena arvioiden pitänyt asianmukaisena, että ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänjaosta säädettäisiin ehdotetulla tavalla.

Toiseksi perustuslakivaliokunta totesi, että laillisuusvalvojien tehtävänjaon tulee olla riittävän selkeä ja yksiselitteinen. Perustuslakivaliokunnan mielestä ympäristöperusoikeutta koskeva tehtävänjako 2 §:n 2 kohdassa muodostui säännöksen ja perustelujen valossa varsin epäselväksi. Tämän vuoksi valiokunta ehdotti kohdan poistamista lakiehdotuksesta.

Mietintönsä lopuksi perustuslakivaliokunta totesi, että kahden kanteluita käsittelevän ja pitkälti rinnakkaisella toimivallalla toimivan ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmä on kansainvälisesti harvinainen. Perustuslakivaliokunta piti perusteltuna, että ylimmän laillisuusvalvonnan kokonaisuudistuksen tarvetta selvitettäisiin. Tällaisen selvityksen tulisi kattaa myös perustuslain asiaa koskeva sääntely. Selvityksen olisi syytä kattaa muun muassa kysymykset oikeuskanslerin kahtalaisista tehtävistä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston oikeudellisena neuvonantajana ja laillisuusvalvojana, tuomioistuinten toimintaan kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta ja ylimpien laillisuusvalvojien riippumattomuuden sisällöstä ja takeista.²⁾

ARVIOINTIA

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksen valmistelussa on otettu huomioon kummankin viraston erikoistumisalueet ja niiden hankkima erityisasiantuntemus. Pääpiirteissään kyse olisi siitä, että oikeusasiamiehelle ohjautuisivat aikaisempaa laajemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa yksilötasolla ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien toteutumisen valvontaa koskevat asiat, kun taas oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan painopiste suuntautuisi selvemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisten ja järjestelmätasoisien kysymysten tarkasteluun julkista hallintoa kehitettäessä. Ehdotus ilmentäisi ylimpien laillisuusvalvojien tähänastisessa käytännössä muodostuneita erikoistumisalueita ja laillisuusvalvonnan painotuksia.

Oikeusasiamiehen näkökulmasta uudistus on luonteva jatko pitkäaikaiselle kehitykselle, jossa oikeusasiamiehen toiminta on painottunut kaikkien laitoksissa olevien ihmisten ja kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja kohtelun valvontaan. Tämän suuntaisen kehityksen voidaan nähdä alkaneen vuoden 1933 tehtävienjakolaista, jolla vankiasiat osoitettiin ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäviksi. Vangit ovat paitsi rikoksentekejiä, myös laitoksissa olevia henkilöitä ja haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä. Tämä kehitys on huipentunut YK:n yleissopimukseen perustuviin erityistehtäviin. Vuodesta 2014 lähtien oikeusasiamiehellä on ollut YK:n yleissopimukseen perustuvana erityistehtävänä kaikkien sellaisten paikkojen valvonta, joissa voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Näitä henkilöitä voivat olla paitsi vangit, myös esimerkiksi lapset, vanhukset, vammaiset henkilöt ja psykiatriset potilaat.

²⁾ Näistä kysymyksistä olen käsitellyt tuomioistuimiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirjan artikkelissani ”Oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan perusteet, rajoitukset ja sisältö”.

Toisena YK:n yleissopimukseen perustuvana tehtävänä oikeusasiamiehellä on vuodesta 2016 lähtien ollut vammaisten henkilöiden kaikkien oikeuksien valvonta ja edistäminen yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa. Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen juuri oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen ilmentää myös osaltaan tätä kehitystä.³⁾

Toisaalta oikeusasiamiehen toiminta on painottunut myös turvallisuusviranomaisten toiminnan valvontaan. Jo aiemmassa tehtävienjakolaissa ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäväksi oli osoitettu puolustusvoimia ja Rajavartiolaitosta koskevat asiat. Lisäksi salaista tiedonhankintaa ja tiedustelua koskevien asioiden valvonta on painottunut oikeusasiamiehelle, jolle on lain mukaan annettava vuosittain kertomus salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käytöstä. Uudessa tehtävienjakolaissa oikeusasiamiehelle onkin osoitettu aiemman lisäksi muun muassa poliisi-, tulli- ja tiedusteluviranomaisia koskevia asiaryhmiä.

Oikeuskanslerin osalta tehtävienjakolaki ei lopullisessa muodossaan vastaa kaikilta osin sitä ajatusta, että laki ilmentäisi ylimpien laillisuusvalvojien erikoistumisalueita. Merkittävintä on se, että perustuslaissa oikeuskanslerin erityistehtäväksi säädettyä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvontaa koskeva lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohta poistettiin eduskuntakäsittelyssä.

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeusasiamiehen osalta tätä tehtävää ei ole perustuslaissa erikseen mainittu, vaikka hänellä onkin siihen toimivalta. Saman pykälän mukaan oikeuskanslerin on pyydettyessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Vastaavaa tehtävää ei ole säädetty oikeusasiamiehelle.

Perustuslain 111 §:n mukaan oikeuskanslerin ”tulee” olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä puolestaan on saman pykälän mukaan ”oikeus” olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.⁴⁾

Vastaavasti perustuslain 112 §:n mukaan oikeuskanslerin ”tulee” esittää huomautuksensa perusteluineen, jos hän havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan siihen aiheita. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin ”tulee” merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Saman pykälän mukaan oikeusasiamiehellä on vastaava ”oikeus” tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan poistamista ehdotti professori Veli-Pekka Viljanen.⁵⁾ Edellä mainittujen perustuslain kohtien lisäksi hän viittasi perustuslain 113 ja 115 §:ään, joiden mukaan sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies voivat panna vireille ministerin tai tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevan asian. Viljasen mukaan se seikka, että oikeuskanslerin osalta valtioneuvoston, sen jäsenten ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvontatehtävää on erikseen korostettu perustuslaissa, ei tarkoita, että oikeusasiamiehen toiminnassa tällä laillisuusvalvonnan ulottuvuudella ei olisi merkitystä. Päinvastoin, myös oikeusasiamiehen valvonnan kohdistuminen valtioneuvostoon ja sen jäseniin on tärkeällä sijalla. Ehdotus voisi muuttaa merkittävästi valtioneuvoston laillisuusvalvontaa siihen verrattuna, millaiseksi se on perustuslaissa tarkoitettu.

Viljasen mukaan kaiken hallitusvallan käyttöä (PL 3 § 2 mom.) koskevan laillisuusvalvonnan keskittäminen käytännössä oikeuskanslerille ei olisi ongelmatonta. Oikeuskansleri työskentelee läheisessä yhteistyössä valtioneuvoston kanssa ja osallistuu valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvontaan eri tavoin asioiden valmistelun ja päätöksenteon aikana.

3) Olen tuonut tämän kehityksen esiin vuoden 2019 kertomuksen puheenvuorossani ”Eduskunnan oikeusasiamies 100 vuotta”.

4) Oikeusasiamies on tietävästi käyttänyt tätä oikeutta kaksi kertaa instituution 100-vuotisen historian aikana.

5) Professori Viljasen lausunto perustuslakivaliokunnalle 18.11.2021.

Tähän nähden ei ole ongelmatonta, jos päätösten jälkikäteinen laillisuusarviointi esimerkiksi kantelujen johdosta on käytännössä yksinomaan saman laillisuusvalvojan valvonnassa, jonka olisi tullut puuttua päätösten mahdolliseen lainvastaisuuteen jo valmistelu- tai päätöksentekovaiheessa. Erityisesti on otettava huomioon oikeuskanslerin kaksoisrooli valtioneuvostossa ja presidentin päätöksenteossa. Jos valtioneuvoston, ministerin tai presidentin päätös perustuu oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n mukaisesti antamaan lausuntoon, ei päätöksen uskottava laillisuusvalvonta voi jäädä yksinomaan oikeuskanslerin varaan. Viljasen mielestä useissa tapauksissa eduskunnan oikeusasiamies on uskottavampi laillisuusvalvonnan harjoittaja kuin oikeuskansleri.

On totta, että valtioneuvoston ja presidentin virkatoimien jälkikäteinen laillisuusvalvonta sopisi uskottavammin oikeusasiamiehelle etenkin Viljasen edellä kuvaamassa tilanteessa. Tähän liittyy kuitenkin se ongelma, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin rinnasteisuudesta on vakiintuneesti ja perustuslain esitöissä todetusti katsottu johtuvan, ettei heidän tehtävään ole tutkia toistensa menettelyä (HE 1/1998 vp s. 166). Jos oikeusasiamies tutkisi oikeuskanslerin nimenomaisesti hyväksymän tai oikeuskanslerin lausuntoon perustuvan valtioneuvoston menettelyn tai päätöksen laillisuutta, oikeusasiamies tutkisi tosiasiaa myös oikeuskanslerin menettelyn laillisuutta, mikä puolestaan ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Oikeusasiamiehelle on tehty sellaisiakin kanteluja, joissa on pyydetty tutkimaan sekä valtioneuvoston että oikeuskanslerin menettelyä tietyssä asiassa. Edellä mainitusta syystä tällaiset kantelut on siirretty oikeuskanslerin käsiteltäväksi. Kantelijan näkökulmasta ja laillisuusvalvonnan uskottavuuden kannalta tämä on ymmärrettävästi ongelmallista. Toisaalta sekin olisi ongelmallista, että oikeusasiamies näennäisesti rajaisi tutkintansa valtioneuvoston menettelyyn, jos tosiasiaa kysymys olisi myös oikeuskanslerin menettelystä.⁶⁾ Näistä tilanteista voisi olla tarpeen käydä valtiosääntöoikeudellista keskustelua.

Nämä ongelmat kytkeytyvät oikeuskanslerin kaksois- tai kolmoisrooliin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin oikeudellisenä lausunnonantajana, niiden virkatoimien laillisuuden ennakkollisena valvojana ja samojen virkatoimien jälkikäteisenä laillisuusvalvojana. Näiden eri roolien välisten jännitteiden ja ristiriitatilanteiden syntymistä on käytännössä vaikea välttää, vaikka oikeuskanslerinvirastossa onkin siihen käsitykseni mukaan pyritty. Tämä oikeuskanslerin eri rooleihin liittyvä ”valuvika” on ollut jo hallitusmuodossa ja se on nimenomaisesti kirjoitettu myös nykyiseen perustuslakiin.

Perustuslakivaliokunnan ehdotus tehtävienjakolain 2 §:n 1 kohdan poistamisesta näyttäisi osaltaan liittyvän juuri oikeuskanslerin eri rooleista johtuviin ongelmiin. Valiokunta viittasi niihin kannanottonsa yhteydessä, ja myös ehdotuksessaan ylimmän laillisuusvalvonnan kokonaisuudistuksen tarpeen selvittämisestä.⁷⁾ Nämä ongelmat olisivat voineet korostua, jos valtioneuvoston ja tasavallan presidentin valvonta olisi keskitetty tehtävänjaollisesti oikeuskanslerille.

Vaikka tehtävienjakolain valmistelussa ja hallituksen esityksessä puheena oleva kohta nähtiin vain perustuslaissa jo olevan oikeuskanslerin erityistehtävän kirjaamisena myös tehtävienjakolakiin, asialla on todellakin laajempaa valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Kysymys on valtiollisten tehtävien jaosta ja ylimpien valtioelinten välisistä suhteista – siitä, että myös oikeusasiamies valvoo eduskunnan puolesta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta.

6) Kun oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa tutkia toistensa virkatoimien laillisuutta, käsitykseni mukaan he eivät voi myöskään panna vireille toistensa oikeudellista vastuuta koskevaa perustuslain 117 §:ssä tarkoitettua asiaa.

7) Perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista ylimmän laillisuusvalvonnan kokonaisuudistuksen tarpeen selvittämistä esitti professori Kaarlo Tuori, viitaten juuri oikeuskanslerin roolien moninaisuuteen.

LOPUKSI

Uusi tehtävienjakolaki vahvistaa edelleen 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.

Uuden lain myötä ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäväksi siirtyy monia suuria asiaryhmiä. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että oikeusasiamiehelle siirtyisi oikeuskanslerilta vuositasolla noin 450 asiaa. Tämä edellytti hallituksen esityksen mukaan kolmen uuden esittelijänviran perustamista oikeusasiamiehen kansliaan, mihin eduskunta onkin myöntänyt määrärahat oikeusasiamiehen kanslian vuoden 2022 talousarviossa.

Mainituilla uusilla viroilla kompensoidaan uuden tehtävienjaon välittömät vaikutukset hallituksen esityksen valmistelun aikaisilla vuoden 2019 asiamäärillä arvioituna. Sen jälkeen – ilman uuden lain vaikutuksia – oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluasioiden määrä on jo noussut lähes 1 500 asialla (yhteensä yli 7 700 asiaan vuodessa). Lisäksi on otettava huomioon se, että uuden tehtävienjaon mukaan oikeusasiamiehelle osoitetuissa asiaryhmissä vastaisuudessa tapahtuva kasvu tulee kohdentumaan pääasiassa oikeusasiamiehelle.

Uudistuksen onnistunut toimeenpano edellyttää, että oikeusasiamiehelle turvataan riittävät voimavarat. Perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin kiinnittänyt huomiota laillisuusvalvonnan työmäärän kasvuun. Tehtävienjakoa koskevasta lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä valiokunta on toistanut pitävänsä tärkeänä, että laillisuusvalvontaan varataan riittävät resurssit.

PUHEENVUORO 2020



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Oikeusasiamies oikeusvaltion turvaajana



Oikeusasiamiehellä on keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämisessä ja edistämisessä.¹⁾ Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamiehen tehtävät ylipäätään laillisuusvalvojana kytkeytyvät kaikkiin oikeusvaltioperiaatteen keskeisimpiin ainesosiin.

Oikeusvaltioperiaatteen sisällöstä ei ole yhtä yksiselitteistä määritelmää.²⁾ Omasta puolestani hahmotan sen keskeisimmät piirteet seuraavasti.

- 1) Julkisen vallan käytön lakiperustaisuus ja lakisidonnaisuus. Nämä oikeusvaltioperiaatteen ainesosat on nimenomaisesti ilmaistu perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.
- 2) Perusoikeusjärjestelmä, joka takaa yksilön oikeudet ja vapaudet. Suomen perustuslain 2 luvussa perusoikeudet on säädetty siten, että

ne turvaavat yksilön oikeudet ja vapaudet vähintään saman tasoisesti kuin kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

- 3) Riippumaton oikeuslaitos. Perusoikeuksien ja -vapauksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että ne voidaan panna täytäntöön. Oikeusturvan kannalta keskeisintä on tuomioistuinten riippumattomuus, mutta siihen liittyvät myös syyttäjälaitoksen, täytäntöönpanoviranomaisten ja asianajajien riippumattomuus.
- 4) Riippumaton laillisuusvalvonta. Oikeusvaltioperiaatteen eri ainesosien toteutuminen edellyttää tehokasta ja riippumatonta valvontaa.

Suomen perustuslaissa laillisuusvalvontaan on kiinnitetty erityistä huomiota. Tämä ilmenee jo siitä, että perustuslaissa on 11 pykälää, joissa on

¹⁾ Tämä on todettu kaikissa oikeusasiamiesinstituutiota koskevissa kansainvälisissä suosituksissa. Ks. esim. Venetsian komission vuonna 2019 hyväksymät ”Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles)” ja YK:n yleiskokouksen vuonna 2020 hyväksymä päätöslauselma ”The role of Ombudsman and mediator institutions in the promoting and protection of human rights, good governance and the rule of law”.

²⁾ Ks. esim. Venetsian komission vuonna 2011 hyväksymä ”Report on the Rule of Law”.

säädetty oikeusasiamiehen asemasta, tehtävistä tai toimivaltuuksista. Suomessa on myös kansainvälisesti ainutlaatuinen kahden ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmä, jossa sekä lainsäädäntövallalla että hallitusvallalla on oma sen puolesta toimiva laillisuusvalvoja. Eduskunnalla on sen valitsema oikeusasiamies ja valtioneuvostolla tasavallan presidentin nimittämä oikeuskansleri, joiden toimivalta julkisten tehtävien valvonnassa on identtinen. Muista maista ainoastaan Ruotsissa on vastaavan kaltainen järjestelmä, mutta siinä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnallinen rooli on selvästi kapeampi kuin Suomessa.

Tarkastelen tässä puheenvuorossani oikeusasiamiehen roolia oikeusvalvon turvaajana ja nostan esille myös joitakin oikeusvalvon turvaamiseen liittyviä rakenteellisia kysymyksiä. Jäljempänä oikeusasiamiehestä esittämäni koskee lähtökohtaisesti myös oikeuskansleria.

LAILLISUUSVALVONTA

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusvaltioperiaatteen kuuluvan julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden valvonta on siis oikeusasiamiehen nimenomainen perustuslaissa säädetty tehtävä, johon tosiasiaa sisältyy myös lakiperustaisuuden valvonta.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvat kaikki valtion keskushallinnon ja aluehallinnon viranomaiset, Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset, kunnan viranomaiset ja kirkon viranomaiset. Valtion viranomaisista tämä pitää sisällään esimerkiksi valtioneuvoston jäsenet ja ministeriöt, puolustusvoimat ja tiedusteluviranomaiset. Myös tasavallan presidentti kuuluu oikeusasiamiehen toimivallan piiriin. Julkisen vallan elimistä ainoastaan eduskunta ja kansanedustajat jäävät oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle. Näin laaja toimivalta, jonka piiriin kuuluvat myös tuomioistuimet, on kansainvälisesti ainutlaatuinen.

Oikeusvaltioperiaatteen kannalta keskeinen on myös perustuslaissa omaksuttu järjestely julkisen

hallintotehtävän antamisesta yksityisen hoidettavaksi. Perustuslain 124 §:n mukaan se on mahdollista vain lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Olennaista on myös se, että yksityiselle annettu julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja julkisen vallan käyttö kuuluvat oikeusasiamiehen valvonnan piiriin suoraan perustuslain 109 §:n nojalla. Sääntelyllä on pyritty turvaamaan sitä, että annettaessa julkista valtaa viranomaiskooneiston ulkopuolelle oikeusvaltioperiaate ulottuisi myös tähän toimintaan. Myös tämä järjestely on tietääkseni kansainvälisesti ainutlaatuinen.

Käytännössä hyvin suuri osa oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta kohdistuu nykyisin juuri julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin. Tämä johtuu erityisesti siitä, että kuntien järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tuottavat hyvin laajasti yksityiset toimijat. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on myös useita kertoja puututtu siihen, että julkisena hallintotehtävänä pidettävää toimintaa on annettu yksityisen hoidettavaksi ilman perustuslain 124 §:ssä edellytettyä lailla säätämistä. Oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat johtaneet lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvonnassaan tutkia kanteluita, ottaa omia aloitteita ja tehdä tarkastuksia kaikkiin hänen laillisuusvalvontaansa kuuluviin kohteisiin, sekä antaa lainvalmisteluun liittyviä lausuntoja. Oikeusasiamiehellä on perustuslain 111 §:ssä säädetty rajoittamaton tietojensaantioikeus, ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa säädetty laaja toimenpiteiden valikoima: syyte, huomautus, moittiva tai ohjaava käsitys sekä esitys a) virheen korjaamiseksi b) säännösten ja määräysten kehittämiseksi c) loukkauksen hyvittämiseksi tai d) asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi.

RIKOSOIKEUDELLISEN VIRKAVASTUUN TOTEUTTAMINEN

Keskeinen osa oikeusvaltioperiaatetta on myös julkisen vallan käyttöön liittyvä rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu. Rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä sovelletaan kaikkiin julkista valtaa käyttäviin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että annettaessa julkinen hallintotehtävä yksityiselle, sen toimintaan on sovellettava paitsi hallinnon yleislakeja, myös rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä ja vahingonkorvauslain säännöksiä.

Tähän sääntelykokonaisuuteen liittyy myös perustuslain 118 §, jonka mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta. Suomessa rikoksen uhrilla eli asianomistajalla on kansainvälisesti harvinainen itsenäinen syyte-oikeus, jos virallinen syyttäjä ei nosta rikoksesta syytettä. Tämä asianomistajan syyteoikeus on siis virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan osalta turvattu perustuslain tasolla.

Tästä näkökulmasta on merkille pantavaa, että perustuslain 110 §:n mukaan oikeusasiamies voi ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Oikeusasiamiehellä on siis syyteoikeus, joka ulottuu kaikkeen oikeusasiamiehen valvonnan alaiseen toimintaan, eli kaikkiin virkamiesten ja julkista tehtävää hoitavien tekemiin rikoksiin.

Valtioneuvoston jäsenten osalta oikeusasiamiehellä on perustuslain 115 §:ssä säädetty toimivalta ministerivastuun vireillepanoon. Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Syytettä ajaa valtakunnansyyttäjä valtakunnan-oikeudessa.

Kertomusvuonna Suomessa käytiin jonkin verran keskustelua ministerivastuuasioiden käsittelyn mahdollisista uudistamistarpeista. Keskustelussa on esitetty, että syyteharkinnan suorittaminen sopii huonosti eduskunnalle ja ehdotettu syyteharkinnan osoittamista oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin tai valtakunnansyyttäjän tehtäväksi.³⁾

Jos näin haluttaisiin tehdä, mielestäni syyteharkintavalta sopisi parhaiten oikeusasiamiehelle. Eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on jo nykyisin yksinomainen toimivalta nostaa syyte ja ajaa syytettä korkeimpien oikeuksien jäseniä vastaan valtakunnanoikeudessa. Ylimpien laillisuusvalvojen keskinäisessä suhteessa ministerivastuuasian syyttäjäntehtävät sopisivat paremmin oikeusasiamiehelle, koska oikeusasiamies on eduskunnan valitsema, sen puolesta toimiva laillisuusvalvoja. Siten oikeusasiamies toteuttaisi välillisesti sen ministerivastuuasioiden nykyisen käsittelyjärjestyksen tausta-ajatuksen, että valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoimistaan paitsi poliittisessa, myös oikeudellisessa vastuussa eduskunnalle. Lisäksi oikeusasiamies on arkityönsään etäämpänä valtioneuvoston jäsenistä kuin valtioneuvoston oikeuskansleri.

Perustuslain 113 §:n mukaan oikeusasiamies voi panna vireille myös tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevan asian ilmoittamalla siitä eduskunnalle. Jos eduskunta päättää syytteen nostettavaksi, syytettä valtakunnanoikeudessa ajaa valtakunnansyyttäjä.

Etenkin autoritäärisissä valtioissa on tyypillistä, että valtion päämiehellä on rikosoikeudellista vastuuta koskeva immuniteetti. Demokraattis-sakin valtioissa valtion päämiehen rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen voi osoittautua käytännössä vaikeaksi. Tässä valossa on merkille pantavaa, että Suomen perustuslain 113 §:n mukaan tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu virkatoimesta rajoittuu maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen ja rikokseen ihmisyyttä vastaan. Jos siis tasavallan presidentti syyllistyisi virkatoi-

³⁾ Entinen valtakunnansyyttäjä, professori Matti Kuusimäki Helsingin Sanomien vieraskynäkirjoituksessa 16.12.2020.

messaan johonkin muuhun kuin noihin kolmeen rikostyyppiin, rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen ei olisi mahdollista.⁴⁾

PERUSOIKEUKSIEN VALVONTA JA EDISTÄMINEN

Oikeusvaltioon kuuluu perusoikeusjärjestelmä, joka takaa yksilölle tietyt perustavanlaatuiset oikeudet ja tietyn vapauspiirin, joihin julkinen valta ei lähtökohtaisesti saa puuttua. Suomessa toteutettiin vuonna 1995 perusoikeusuudistus, jonka yhteydessä perusoikeudet kirjattiin kattavasti silloiseen Suomen hallitusmuoto -nimiseen perustuslakiin. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuodon oikeusasiamiestä koskevaan säännökseen tehtiin lisäys, jonka mukaan ”tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista”.

Perusoikeusuudistuksesta lähtien oikeusasiamiehen valtiosääntöisenä tehtävänä on siis ollut perinteisen laillisuusvalvonnan lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Tämä oikeusasiamiehen näkökulman ja valvonnan laajentuminen ilmenee nykyisin esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain kantelun tutkintaa ohjaavasta säännöksestä. Sen mukaan ”oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta”. Toimintakertomuksessaan oikeusasiamiehen tulee lain mukaan ”kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen”.

Oikeusasiamiehelle kuuluu myös perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen. Lain mukaan oikeusasiamies voi ”kiinnittää valvottavan huomiota perus- ja ihmisoikeuksia edistäviin näkökohtiin”. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että oikeusasiamies arvioi, olisiko viranomaisen tai julkista tehtävää hoitava jollakin tavalla

toimimalla voinut paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien valvonta- ja edistämistehtävää tukee oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimiva Ihmisoikeuskeskus, jonka lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat muun muassa perus- ja ihmisoikeuksia koskeva tiedotus, kasvatusta, koulutus ja tutkimus. Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä YK:n ns. Pariisin periaatteiden mukaisen Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution.

OIKEUSLAITOKSEN RIIPPUMATTOMUUDEN TUKEMINEN

Oikeusasiamiehelle kuuluu perustuslain mukaan myös tuomioistuinten valvonta. Kansainvälisesti on erittäin harvinaista, että tuomioistuimet kuuluvat oikeusasiamiehen toimivaltaan – tämä toimivalta on lähinnä vain kahdella maailman vanhimmalla oikeusasiamiesinstituutiolla eli Suomen ja Ruotsin oikeusasiamiehillä.

Tuomioistuinten valvonnan kuuluminen oikeusasiamiehelle saatettaisiin nähdä uhkana tuomioistuinten riippumattomuudelle. Tosiasiassa näin ei ole, vaan oikeusasiamies toimii tuomioistuinten riippumattomuutta tukevasti.

Myös oikeusasiamiehen on kunnioitettava tuomioistuinten perustuslaissa säädettyä riippumattomuutta, joka kuuluu oikeusvaltion ytimeen. Käytännössä tämä ilmenee esimerkiksi siten, että oikeusasiamies ei tutki asioita, jotka ovat tuomioistuimessa vireillä, tai jotka voidaan vielä saattaa sen käsiteltäväksi. Tämä johtuu juuri siitä, että kannanotto tällaiseen asiaan voisi vaikuttaa tai se saatettaisiin tulkita pyrkimykseksi vaikuttaa riippumattoman tuomioistuimen harkintaan. Oikeusasiamies ei myöskään puutu tuomioistuimen suoritamaan näytön arvontiin eikä tuomioistuimen

4) Perustuslain esitöiden mukaan ministerin rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen voi aiheutua myös ministerin myötävaikutuksesta tasavallan presidentin lainvastaiseen päätökseen tai muuhun toimenpiteeseen (PL 60 §:n 2 momentti). Esitöiden mukaan myös se, ettei valtioneuvosto ole PL 112 §:n 2 momentin mukaisesti kieltäytynyt panemasta täytäntöön presidentin lainvastaista päätöstä, voi synnyttää ministerille oikeudellisen vastuun. – Tietyissä tilanteissa rikosoikeudellisen vastuun tasavallan presidentin lainvastaista virkatoimesta kantavat siis ministerit eikä presidentti itse.

laajan harkintavaltansa rajoissa antaman ratkaisun lopputulokseen. Käytännössä oikeusasiamiehen tuomioistuINVALVONTA rajoittuu menettelyllisiin kysymyksiin, kuten käsittelyn viipymiseen ja asianosaisten kohteluun.⁵⁾

Muun muassa edellä mainitun sisältöisillä ratkaisuillaan oikeusasiamies viestittää, että oikeusvaltiossa viimekätinen oikeusturvaelin on riippumaton tuomioistuin, eikä oikeusasiamies. Oikeusasiamies on tehnyt myös useita lainsäädäntöesityksiä, joiden nimenomaisena tarkoituksena on ollut tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistaminen. Niin ikään lainvalmisteluun liittyvissä lausunnoissaan oikeusasiamies kiinnittää aina huomion tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyviin näkökohtiin, jos tarvetta siihen havaitaan.

Demokraattisessa yhteiskunnassa ei saa olla kontrolloimatonta julkista valtaa, joten myös tuomioistuinten ja tuomareiden poikkeuksellisen merkittävän julkisen vallan käytön tulee kuitenkin olla valvonnan alaisista. Suurelta osalta se tapahtuu tuomioistuinlaitoksen sisäisesti, mutta tarvittaessa myös tuomareiden virkavastuun toteuttamisen täytyy olla mahdollista.

Perustuslain 110 §:n mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimissa voi päättää vain oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Tällä syyteoikeuden järjestelylläkin pyritään tukemaan tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta. Tätä riippumattomuutta voisi loukata se, että yleiset syyttäjät päättäisivät niiden tuomareiden virkavastuun toteuttamisesta, jotka ratkaisevat heidän ajamansa syyteasiat. Ylimmillä laillisuusvalvojilla ei puolestaan ole tuomareiden kanssa vastaavanlaista keskinäistä yhteyttä, jonka vuoksi heidän virkasyytevaltansa voisi vaarantaa tuomareiden riippumattomuutta.

Riippumattomia tuomioistuinta ja tuomareita valvovan tahon tulee itse olla ehdottoman riippumaton. Oikeusasiamies täyttää tämän vaatimuksen. Se edellyttää kuitenkin, että oikeusasiamiehen riippumattomuutta vaalitaan erityisen tarkasti.

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta on keskeistä, että tuomareiden nimitykset tapahtuvat perustuslain 125 §:ssä säädettyjen yleisten nimityksperusteiden mukaisesti. Suomessa kaikkien vakinaisten tuomareiden nimityksistä päättää viime kädessä tasavallan presidentti. Tästäkin näkökulmasta on tärkeää, että Suomessa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valvonta kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaan, ja erityisesti oikeuskanslerin tehtäviin.

Suomessa syyttäjälaitoksella on keskeinen rooli rikosasioiden oikeudenhoidossa. Tämä johtuu muun muassa siitä, että meillä on hyvin vahva syytesidonnaisuus. Sen mukaan tuomioistuin voi harkinnassaan ottaa huomioon vain ne oikeustoisuuskäsitteet, joihin syyttäjä on nimenomaisesti vedonnut. Tämä rikoksesta epäillyn oikeusturvan takia omaksuttu järjestely rajoittaa tuomioistuimen harkintavaltaa, ja jo sen vuoksi rikosasioiden oikeudenhoidon riippumattomuus edellyttää myös syyttäjälaitoksen riippumattomuutta.

Kaikki syyttäjät, myös ylimpänä syyttäjänä toimiva valtakunnansyyttäjä, kuuluvat oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin valvontavaltaan. Sen sijaan mikään muu syyttäjälaitoksen ulkopuolinen taho ei voi valvoa syyttäjiä. Tämä järjestely tukee syyttäjälaitoksen riippumattomuutta. Olen omassa laillisuusvalvonnassani korostanut esimerkiksi, että oikeusministeriö ei voi kohdistaa laillisuusvalvontaa syyttäjälaitokseen, joka sinänsä kuuluu oikeusministeriön hallinnonalalle.

Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on yksinomainen syyteoikeus myös syyttäjien virkarikosasioissa. Tällä järjestelyllä on erityisesti pyritty turvaamaan luottamusta syyttäjien epäiltyjen virkarikosasioiden käsittelyyn, jotta syytteestä ei päättä kollega, mutta sen voidaan katsoa turvaavan myös syyttäjien riippumattomuutta.

Myös asianajajien toiminnan laillisuudella ja heidän riippumattomuudellaan on merkitystä oikeudenhoidon kokonaisuudessa. Ylimmistä laillisuusvalvojista oikeuskanslerilla on erityistehtävänä valvoa asianajajien toimintaa.

⁵⁾ Olen käsitellyt oikeusasiamiehen tuomioistuINVALVONTAAN liittyviä kysymyksiä laajemmin Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirjan artikkelissani (2010).

YLIMMÄN LAILLISUUSVALVONNAN TOIMINTAEDELLYTYSTEN TURVAAMINEN

Oikeusasiamiehellä on siis hyvin keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa. Tämän vuoksi oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen kytkeytyy oikeusasiamiehen toimintaedellytysten turvaamiseen. Niiden kannalta on keskeistä, että yksilön oikeusasemaan läheisesti liittyviä tehtäviä ei jää oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle, ja että oikeusasiamiehen riippumattomuutta ei vaaranneta.

Esimerkiksi luottotietoyhtiöiden toiminta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, vaikka yhtiöiden keräämät ja luovuttamat maksuhäiriötiedot vaikeuttavat monin tavoin satojen tuhansien ihmisten tavanomaista elämää. Toinen esimerkki voisi olla Länsimetro Oy, joka on Espoon ja Helsingin kaupunkien yhteisesti omistama osakeyhtiö. Yhtiön tehtävänä on rakentaa, omistaa, ylläpitää ja kehittää julkisin varoin julkista metrojärjestelmää, mutta sen toiminta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, päinvastoin kuin metrojärjestelmän itäisestä osuudesta vastaava Helsingin kaupungin liikennelaitos.

Luottotietoyhtiöiden osalta oikeusasiamiehellä on mahdollisuus ns. valvonnan valvontaan, sillä luottotietoyhtiöitä valvoo tietosuojavaltuutettu, joka puolestaan kuuluu oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Sen sijaan Länsimetro Oy:n osalta oikeusasiamiehellä ei ole välillisenkään valvonnan mahdollisuutta. Tällaiset ongelmat olisivat korjattavissa tavallisella lailla säätämällä mainitunlaiset tehtävät julkisiksi hallintotehtäviksi, jolloin ne tulisivat suoraan perustuslain nojalla oikeusasiamiehen valvonnan piiriin.

Joissakin maissa on erikseen säädetty, että ihmisten jokapäiväisen elämän kannalta tärkeät toiminnot, kuten vesi-, jäte- ja sähköhuollosta vastaavat yritykset, kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Tällaista sääntelyä voisi olla syytä harkita meilläkin. Sama voisi koskea puhelinope-

raattoreitakin – ainakin salaiseen tiedonhankintaan ja pakkokeinoihin sekä tiedusteluun liittyvien tehtävien osalta.

Euroopan Unionin taholta tulevasta uhkista on tuoreita esimerkkejä. Tietosuoja-asetuksen mukaan kansallinen tietosuojaviranomainen eli tietosuojavaltuutettu olisi valvonut myös oikeusasiamiestä. Tämä olisi vaarantanut oikeusasiamiehen tietosuojavaltuutettuun kohdistaman valvonnan riippumattomuuden, ja se olisi voinut vaarantaa myös oikeusasiamiehen tietosuoja-asetukseen liittyvän tuomioistuINVALVONNAN riippumattomuutta.

Toinen esimerkki on Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskeva neuvoston asetus, jossa on useita oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman kannalta ongelmallisia piirteitä. Asetuksen ja ehdotetun kansallisen lainsäädännön perusteella EPPO-syyttäjät olivat esimerkiksi vaarassa jäädä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ulkopuolelle, vaikka he käyttävät merkittävää julkista valtaa Suomessa.

Molemmissa edellä mainituissa esimerkkita-pauksissa perustuslakivaliokunta torjui mainitut uhat vedoten Suomen valtiosääntöidentiteettiin kuuluvaan ylimpien laillisuusvalvojien perustuslaissa säädettyyn asemaan. Tällaisten uhkien suhteen pitää kuitenkin olla valppaana. Tämä johtuu siitä, että muissa Euroopan Unionin jäsenvaltioissa oikeusasiamiehen valtiosääntöinen asema ei ole niin vahva kuin Suomessa. Tämän vuoksi EU-lainsäädäntöä valmisteltaessa ei välttämättä ymmärretä ottaa huomioon säädösten vaikutuksia oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman kannalta.

Maailmalla ja Euroopan Unioninkin piirissä on esimerkkejä maista, joissa oikeusvaltioperiaatetta pyritään tietoisesti murentamaan. Kun oikeusasiamiehellä on keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa, valtaa pitävät voivat pyrkiä vaikuttamaan epäasiallisesti oikeusasiamieheen, tai jopa pääsemään eroon omien valta-yrkimystensä kannalta hankalasta oikeusasiamiehestä.⁶⁾

⁶⁾ Esimerkiksi Venetsian komissio on oikeusasiamiesinstituutiota koskevissa periaatteissaan ilmaissut vakavan huolensa siitä tosiasista, että oikeusasiamiesinstituutiot voivat joutua erilaisten hyökkäysten ja uhkien kohteeksi.

Vaikka olen arvostellut Suomen kansainvälisesti ainutlaatuista kahden ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmää sen päällekkäisyydestä⁷⁾, oikeusvaltion turvaamisen näkökulmasta järjestelmässä on se hyvä puoli, että kahdesta laillisuusvalvojasta on vaikeampi päästä eroon kuin yhdestä. Oikeuskansleri on tasavallan presidentin nimittämä vakituisen valtion virkamies. Hänen virassapysymisoi-keutensa on kuitenkin huonompi kuin tavallisen virkamiehen, sillä tasavallan presidentti voi erottaa oikeuskanslerin, kun siihen on ”viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy”. Oikeusasiamiehen tehtävä on määräaikainen, mutta perustuslain 38 §:n mukaan oikeusasiamies voidaan erottaa kesken toimikauden vain erityisen painavasta syystä eduskunnan vähintään kahden kolmasosan enemmistön kannattamalla päätöksellä.

Oikeusasiamiehen toimintaa turvaavat perustuslain tasolla olevat säännökset, mutta myös eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain säännöksillä on hyvin suuri merkitys oikeusasiamiehen toimintaan. Oikeusasiamieslakia vastaavat säännökset olivat aikaisemmin eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotuksesta annetussa eduskunnan hyväksymässä oikeusasiamiehen joh- tosäännössä. Perustuslakiuudistuksen jälkeen pi- dettiin kuitenkin tarpeellisena sijoittaa sääntely lain tasolle perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä. Nykyinen vuodelta 2002 oleva oikeusasiamieslaki onkin säädetty hallituksen esityksestä.

Oikeusasiamiehen toimintaedellytysten turvaami- sen näkökulmasta voitaisiin toisaalta pitää parem- pana, että oikeusasiamiestä koskevat lain tasoiset säännökset annettaisiin puhemiesneuvoston eh- dotuksesta, kuten eduskunnan virkamieslaki pe- rustuslain 34 §:n mukaan.⁸⁾ Kahden ylimmän lai- lisuusvalvojan järjestelmän taustan – joka kytkey- tyy ylimpien valtioelinten valtasuhteisiin – voisi myös katsoa puoltavan sitä, että aloitevalta edus- kunnan omaa laillisuusvalvojaa koskevan lain säätämisestä tai muuttamisesta olisi eduskunnan omissa käsissä.

LOPUKSI

On sanottu, että huolehdi oikeusvaltiosta, niin oikeusvaltio huolehtii sinusta. Yksilön oikeuksis- ta ja vapauksista huolehtiminen onkin oikeusval- tion perimmäinen tehtävä.

On myös sanottu, että oikeusvaltio on kuin puutarha. Se edellyttää jatkuvaa huolenpitoa, ja jos sitä ei hoideta, rikkakasvit valtaavat sen no- peasti. Tämäkin pitää paikkansa, ja siitä on sekä hyviä että huonoja esimerkkejä.

Suomessa oikeusvaltiosta on huolehdittu hy- vin, mutta myös toisenlaisiin olosuhteisiin on syytä varautua. Oikeusvaltion yhtenä keskeisenä puutarhurina toimii eduskunnan oikeusasiamies. Jopa niin, että perustuslakivaliokunta on lukenut oikeusasiamiehen toiminnan Suomen valtiosään- töidentiteettiin kuuluvaksi.

7) Ks. puheenvuoroni oikeusasiamiehen kertomuksissa vuodelta 2014 ja 2016. Vuoden 2021 keväällä eduskun- nalle annettaneen hallituksen esitys uudeksi laiksi oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta, mikä vähentäisi merkittävästi tehtävien päällekkäisyyttä, ja tukisi molempien laillisuusvalvojen toimintaa heille osoitetuissa tehtävissä.

8) Tämän suuntaisesti nykyinen hallituksen esityksestä säädetty oikeusasiamieslaki kuitenkin valmisteltiin puhemiesneuvoston asettamassa työryhmässä.

PUHEENVUORO 2019



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Eduskunnan oikeusasiamies 100 vuotta



Eduskunnan oikeusasiamiesinstituutio perustettiin vuoden 1919 Hallitusmuodolla ja oikeusasiamies aloitti toimintansa vuoden 1920 alussa eli 100 vuotta sitten. Instituutio on siis lähes yhtä vanha kuin itsenäinen Suomi ja se on maailman toiseksi vanhin oikeusasiamiesinstituutio.

Oikeusasiamies vastaanotti ensimmäisen kantelun 11.2.1920. Tämän vuoksi instituution vuosijuhlaa on perinteisesti vietetty helmikuun 11. päivänä, ja instituution 100-vuotisjuhlaakin järjestettiin 11.2.2020 Eduskunnan Pikkuparlamentissa.¹⁾

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 juhla kirjassa 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.

Mielestäni juhla kirjasta tuli upea teos, sekä sisällöllisesti että visuaalisesti. Osittain samojen tapahtumien arviointi eri näkökulmista ja erilaisten aineistojen pohjalta antaa uutta ja syvällistä tietoa oikeusasiamiehen toiminnasta ja sen kehityksestä 100 vuoden aikana. Esitän parhaat kiitokset juhla kirjaa kirjoittajille ja sen toimitustyöhön osallistuneille!

INSTITUUTION KEHITYSPIIRTEITÄ

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. Juhla kirjaa artikkelissaan Susanna Rein-

¹⁾ Tämä kirjoitus perustuu allekirjoittaneen avauspuheenvuoroon juhlatilaisuudessa.

both luonnehtii ensimmäisen oikeusasiamiehen kautta seuraavalla otsikolla, joka sopii ehkä yleisemminkin alkuaikoihin: ”Oikeusasiamies etsii työtä ja tarkoitusta, eikä löydä kumpaakaan”.

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 hylkäksi 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 työskarkaa ei yksinkertaisesti tahtonut riittää oikeusasiamiehelle.

Oikeusasiamiehen perustuslaissa säädetty laillisuusvalvontatehtävä ja toimivaltuudet ovat säilyneet pitkälti samanlaisina instituution perustamisesta lähtien. Eräitä muita muutoksia oikeusasiamiestä koskeviin perustuslain säännöksiin on kuitenkin tehty. Vuonna 1933 oikeusasiamiehen toimikausi pidennettiin yhdestä vuodesta kolmeen vuoteen ja vuonna 1957 neljään vuoteen. Vuodesta 1957 lähtien oikeusasiamieheksi on voitu valita ”henkilö”, kun alkuperäisen säännöksen mukaan tehtävään voitiin valita vain ”mies”. Ensimmäinen naispuolinen laillisuusvalvoja nähtiin kuitenkin vasta 30 vuotta myöhemmin vuonna 1988, kun Pirkko K. Koskinen valittiin apulaisoikeusasiamieheksi. Oikeusasiamiehenä ensimmäinen ja toistaiseksi ainoa nainen on ollut Riitta-Leena Paunio vuodesta 2002 kahden toimikauden ajan.

Vuodesta 1928 lähtien oikeusasiamiehenä ei enää voinut toimia kansanedustaja. Tätä ennen parhaimmillaan – tai pahimmillaan – oikeusasiamies saattoi samalla toimia kansanedustajana ja perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana!

Oikeusasiamiehen valinta on alkujaan ollut selvästi poliittinen ja pitkään olikin tyyppillistä, että yhtäältä oikeusasiamieheksi ja toisaalta oikeusasiamiehen varamieheksi – ja myöhemmin apulaisoikeusasiamieheksi – valittiin erilaisia poliittisia suuntauksia edustavat henkilöt. Oikeusasiamiehen itse toiminnassakin on alkuvuosina

nähtävissä poliittisia painotuksia, mutta juhla-kirjan artikkeleiden perusteella oikeusasiamiehet ovat yleensä verraten hyvin vältäneet toimimasta poliittisesti värittyneellä tavalla. 1990-luvun puolivälin jälkeen oikeusasiamiesten valinnat eivät ole enää olleet poliittisia ainakaan kansanedustajien äänestyskäyttäytymisen perusteella.

Vuonna 1971 perustettiin apulaisoikeusasiamiehen tehtävä ja vuonna 1997 toisen apulaisoikeusasiamiehen tehtävä. Nämä muutokset heijastavat asiamäärien ja toiminnan volyymin kasvua. Todetakaan, että ainakin jo sotien jälkeen oli vuosia, jolloin oikeusasiamiehelle saapui enemmän kanteluita kuin oikeuskanslerille. Apulaisoikeusasiamiehen tehtävien perustaminen on luonnollisesti vähentänyt instituution aikaisempaa hyvin voimakasta henkilöitymistä oikeusasiamieheen.

Vuodesta 1995 lähtien oikeusasiamiehen perustuslaissa osoitettuna tehtävänä on ollut paitsi laillisuusvalvonta, myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Oikeusasiamies onkin ollut edelläkävijä perus- ja ihmisoikeusajattelussa ja sen juurruttamisessa Suomeen. Sen sijaan alkuaikoina toiminta oli hyvin legalistista ja muodollis-juridista. 1960-luvulla oikeusasiamies esitti ensimmäisiä yksittäisiä kannanottoja, joissa oli perusoikeusargumentaatiota. 1970- ja 80-luvuilla se oli jo tavallisempaa, ja tuolloin oikeusasiamies vetosi myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Varsinainen läpimurto yksilön oikeuksien toteutumiseen tähtäävässä perus- ja ihmisoikeuskeskeisessä oikeusasiamiehen toiminnassa tapahtui vasta 1990-luvulla kansainvälistymisen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen myötä.

En tässä puheenvuorossani mene lähemmin toiminnan sisällölliseen kehittymiseen eri ajanjaksoina – juhla-kirjan artikkeleissa sitä on käsitelty perusteellisesti. Nostan esille vain yhden piirteen.

Oikeusasiamiehen käsittelemät kantelu- ym. asiat painoutuivat toiminnan alkuvuosista lähtien hyvin voimakkaasti vankeihin ja tuomioistuimiin. Vielä 1970-luvulla valtaosa asioista koski joko vankeja tai tuomioistuimia. 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 vuon-

na 1933 voimaan tulleella lailla oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta vankiasiat osoitettiin ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Silloinen oikeusasiamies suhtautui torjuvasti tähän työnjakolakiin, koska hänen mielestään vanien kantelut olivat ”useinkin varsin toisarvoisia”.

Nyt jälkikäteen arvioituna näyttää kuitenkin vahvasti siltä, että juuri toiminnan painottuminen vankiasioihin on luonut pohjaa oikeusasiamiesinstituution myöhemmälle kehitykselle. Vangit ovat paitsi rikoksentekijöitä, myös laitoksissa olevia henkilöitä ja haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä. Ei liene sattumaa, että oikeusasiamiehen toiminta on sittemmin painottunut kaikkien laitoksissa olevien ihmisten ja kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja kohtelun valvontaan.

Tämä kehitys on huipentunut YK:n yleissopimuksiin perustuviin erityistehtäviin. Vuodesta 2014 lähtien oikeusasiamiehellä on ollut YK:n yleissopimukseen perustuvana erityistehtävänä kaikkien sellaisten paikkojen valvonta, 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 vuodesta 2016 lähtien ollut vammaisten henkilöiden kaikkien oikeuksien valvonta ja edistäminen yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa. Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen juuri oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen ilmentää myös osaltaan tätä kehitystä.

NYKYTILA JA TULEVAISUUS

Oikeusasiamiesinstituutio on löytänyt alkuaikoina kadoksissa olleen työn ja tarkoituksen. Tämä ilmenee jo asiamääristä. Kun vuonna 1920 oikeusasiamies sai 39 kantelua, kertomusvuonna niitä tuli ennätykselliset 6 267. Instituution kehitystä voisi kuvata niin, että alkuaikojen rumalle ankanpoikaiselle on vähitellen kasvanut sulkia, ja ehkä 1970-luvulla siitä on kehittynyt joutsen, joka on noussut lentoon viimeistään 1980–90 -luvuilla.

Tulevaisuuden ennustaminen on vaikeaa, mutta luulen, että yhä korkeammalle mennään. Jo nä-

köpiirissä 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.

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.

JUHLAVUODEN TAPAHTUMIA

Oikeusasiamies on jokaista ihmistä varten. Oikeusasiamiehen kansliassa päätettiin, että instituution 100 vuotisjuhlaa ei vietetä Finlandia-talossa, vaan pienimuotoisemmin eduskunnan omissa tiloissa Pikkuparlamentissa, ja lisäksi jalkaudumme ihmisten pariin. Juhlavuoden aikana järjestämme eri puolille Suomea suuntautuvien tarkastusmatkojen yhteydessä useita yleisötilaisuuksia. Näissä tilaisuuksissa käsittelemme tarkastuskohteiden mukaan valittuja erityisteemoja, esittelemme oikeusasiamiehen toimintaa ja keskustelemme ihmisten kanssa siitä, voisiko oikeusasiamies auttaa. Lisäksi järjestämme Pikkuparlamentissa useita yleisötilaisuuksia, joissa kussakin käsitellään yhtä oikeusasiamiehen toiminnan osa-aluetta. Näiden tapahtumien lisäksi kaikkien ihmisten luettavissa on juhlaakirja, josta toimitamme kappaleen jokaiseen Suomen 600 kirjastoon.

Kansainvälisesti oikeusasiamiehen 100-vuotista historiaa juhlistetaan vuonna 2020 järjestettävässä oikeusasiamiesten kansainvälisen järjestön IOI:n (International Ombudsman institute) maailmankokouksessa Dublinissa.

LOPUKSI

Ruman ankanpoikasen kehittyminen joutseneksi on monen tekijän tulos. Oikeusasiamies hoitaa ylimmältä valtioelimeltä eli eduskunnalta saamaansa luottamustehtävää. Instituution syntyminen, eloonjäämiseen ja kehittymiseen on tarvittu eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan tukea, luottamusta ja kaukonäköisyyttä. Pitkälti kanteleiden tutkintaan perustuva instituutio tarvitsee myös kansalaisten luottamuksen – muuten kanteluja ei tehdä. Kun oikeusasiamiehen kannanotot eivät ole oikeudellisesti sitovia, ratkaisujen vaikuttavuus edellyttää lopulta myös viranomaisten luottamusta oikeusasiamiehen toimintaan.

Oikeusasiamiehen toiminnalla on ylimmän valtioelimen arvovaltaan nojautuva institutionaalinen tuki. Oikeusasiamiehen on kuitenkin viime kädessä itse ansaittava toiminnalle välttämätön eri tahojen luottamus. Haluankin lopuksi kiittää kaikkia entisiä oikeusasiamiehiä ja apulaisoikeusasiamiehiä sekä kanslian henkilökuntaan nyt ja aikaisemmin kuuluneita henkilöitä siitä työstä, jolla sadan vuoden aikana on rakennettu se luottamus, johon instituutio voi tänä päivänä nojautua.

PUHEENVUORO 2018



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Oikeusasiamies vanhusten oikeuksien valvojana



Vanhusväestön määrä Suomessa kasvaa voimakkaasti. Samalla vanhuksille annettavien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen sekä muiden palvelujen ja tukitoimien tarve ja määrä lisääntyvät. Tämä puolestaan lisää myös vanhusten oikeuksien valvonnan ja edistämisen tarvetta.

Oikeusasiamiehen kansliassa on eri tavoin pyritty varautumaan tähän kehitykseen. Vuonna 2017 vanhusten oikeuksista muodostettiin oma asiaryhmänsä, kun aikaisemmin vanhusten oikeuksia koskevat asiat jakaantuivat lukuisiin eri asiaryhmiin sen perusteella, minkä hallinnonalan piiriin kukin asia kuului. Oma erillinen asiaryhmä mahdollistaa vanhusten oikeuksia koskevien asioiden paremman seurannan, kokonaiskuvan saamisen ja raportoinnin. Oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2017 oli ensimmäisen kerran oma ns. sektorijakso ”Vanhusten oikeudet”, jossa on selostettu oikeusasiamiehen kanteluratkaisuja ja muuta toimintaa alalla.

Asiaryhmälle määrättiin myös oma ns. pääesittelijä, jonka tehtävänä on erityisesti seurata alan toimintaa, lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä, sekä valmistella ja koordinoita kanslian toimintaa alalla. Oikeusasiamiehen oma-aloitteista toimintaa vanhusten oikeuksien valvonnassa ja edistämises-

sä on lisätty muun muassa suuntaamalla aikaisempaa enemmän tarkastuksia vanhusten asumisyksiköihin.

Nämä toimenpiteet toteutettiin kanslian sisäisin tehtäväjärjestelyin ilman uusia voimavaroja. Käytännössä asiaryhmän tehtäviin voitiin osoittaa pääesittelijän lisäksi vain vähän muita henkilöresursseja.

Kertomusvuonna julkisuuteen nousi vakavia puutteita eräissä vanhusten asumisyksiköissä. Puutteiden olemassaolo sinänsä ei ollut uutta – esimerkiksi oikeusasiamiehen toimintakertomuksen listassa ”Kymmenen keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa” todettiin jo vuonna 2013 seuraavasti (s. 66–67):

”Laitoshoidossa ja palveluasumisen yksiköissä asuu kymmeniä tuhansia vanhusasiakkaita. Jatkuvasti tulee ilmi ravinnon, hygienian, vaippojen vaihdon, kuntoutuksen ja ulkoilun puutteita sekä riittämättömän henkilökunnan korvaamista liiallisella lääkityksellä. Myös kotona asuvien avopalveluvanhusten turvallisuudessa, ulkoilun järjestämisessä ja asiointipalveluissa on puutteita. Vanhustenhoidossa käytettävien itsemääräämisoikeuden rajoittamistoimenpiteiden tulisi perustua lakiin. Vaadittava säädöspohja puuttuu kuitenkin

kokonaan. Lakiuudistus on vireillä, mutta sen valmistelu on viivästynyt. Hallinnon sisäiseen valvontaan ei ole riittävästi voimavaroja. Aluehallintovirastoilla ei kaikissa tapauksissa ole tosiasiallisia mahdollisuuksia toiminnan valvontaan.” Pääosin samat puutteet ovat edelleen ajankohtaisia (ks. tämän toimintakertomuksen vastaava lista jaksossa 3.6.1).

Vanhusten oikeuksien valvonnan tehostaminen edellyttää valvonnan voimavarojen lisäämistä. Kertomusvuonna julkisuuteen tulleet puutteet johtivatkin siihen, että eduskunta myönsi oikeusasiamiehen kanslian vuoden 2019 toimintamenoihin lisämäärärahoja käytettäväksi ikäihmisten oikeuksien toteutumisen valvontaan ja edistämiseen. Näillä määrärahoilla on voitu palkata oikeusasiamiehelle kolme esittelijää ja Ihmisoikeuskeskukselle yksi asiantuntija ja yksi tiedottaja vuoden 2019 loppuun asti. Lisämäärärahaa käytetään myös ulkopuolisten asiantuntijoiden palkkioihin, tarkastusmatkoihin, selvityksiin, koulutukseen ja tiedotukseen. Lisää voimavaroja osoitettiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvalvontaviranomaisille eli Valviralle ja aluehallintovirastoille.

Oikeusasiamiehen toimintaa ja havaintoja vanhusten oikeuksien valvonnassa ja edistämässä on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 4.13. Tässä puheenvuorossani käsittelen vanhusten oikeuksia *oikeusasiamiesinstituution näkökulmasta*. Mitkä ovat oikeusasiamiehen tehtävät ja toimivaltuudet vanhusten oikeuksien valvonnassa ja edistämässä? Miten ne eroavat muiden valvontaviranomaisien tehtävistä ja toimivaltuuksista?

OA VALVOO VANHUSTEN KAIKKIEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISTA

Oikeusasiamies on yleinen laillisuusvalvoja. Kun muiden valvontaviranomaisien toimivalta rajoittuu tiettyihin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyviin oikeuksiin, oikeusasiamies valvoo niiden lisäksi vanhusten kaikkien muidenkin oikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies valvoo esimerkiksi vanhusten oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, itsemääräämisoikeuteen, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän suojaan, us-

konnon ja omantunnon vapauteen, osallistumis-oikeuksiin, kielellisiin oikeuksiin ja oikeusturvaan myös silloin kun ne eivät liity sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin.

OA VALVOO VANHUSTEN OIKEUKSIA KAIKILLA HALLINNONALOILLA

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että kaikki viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat yksityiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia julkista tehtävää hoitavia yksityisiä tahoja ovat esimerkiksi vanhuspalveluja kunnan ostopalveluna tarjoavat yksityiset yritykset.

Oikeusasiamiehen tehtävä yleisenä laillisuusvalvojana näkyy myös siinä, että oikeusasiamies valvoo vanhusten oikeuksien toteutumista kaikissa viranomaisissa ja kaikissa julkista tehtävää hoitavissa yksityisissä riippumatta siitä, minkä hallinnonalan viranomaisesta tai toimijasta on kysymys. Esimerkiksi viranomaisten palvelujen muuttuminen sähköiseksi voi vaarantaa ikääntyneiden henkilöiden palvelujen saatavuutta kaikilla hallinnonaloilla. Oikeusasiamiehen tehtävä ja näkökulma on siten laajempi kuin erityisvalvontaviranomaisien.

OA VALVOO MUITA VALVONTAVASTUUSSA OLEVIA VIRANOMAISIA

Oikeusasiamies on ylin laillisuusvalvoja. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusasiamies ei valvo ainoastaan vanhuspalveluja antavia toimijoita ja niiden omavalvontaa, vaan myös kaikkia valvontavastuussa olevia viranomaisia. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon vanhuspalvelujen osalta oikeusasiamies valvoo paitsi järjestämis- ja valvontavastuussa olevia kuntia, myös erityisvalvontaviranomaisia eli Valviraa ja aluehallintovirastoja, samoin kuin sosiaali- ja terveysministeriötä.

Vain oikeusasiamies voi valvoa koko valvontajärjestelmän toimivuutta ja kattavuutta. Erityisvalvontaviranomaisien osalta kysymys on usein yhteistyöstä ja valvonnan koordinoinnista, mutta oikeusasiamies käsittelee jatkuvasti myös niitä koskevia kanteluasioita.

OA:LLA ON LAAJA KEINO- JA TOIMENPIDEVALIKOIMA

Vanhusten oikeuksien tehokas valvonta ja edistäminen edellyttävät yksittäisten vanhusten oikeuksia koskevien kanteluasioiden tutkintaa ja mahdollisuutta ottaa asioita tutkittavaksi omasta aloitteesta sekä tarkastusten toimittamista esimerkiksi vanhusten asuinyksiköihin ja vanhusten asioita käsitteleviin viranomaisiin. Nämä kuuluvat oikeusasiamiehen tehtäviin ja oikeusasiamiehellä on kattavat tiedonsaantioikeudet ja laajat toimivaltuudet ryhtyä toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Koska vanhukset tai heidän omaisensa kantelevat vain harvoin, keskeistä on oikeusasiamiehen toimivalta toimittaa tarkastuksia ja ottaa niiden perusteella tai muutoin asioita tutkittavaksi omina aloitteina.

Oikeusasiamies voi myös erilaisista lakiehdotuksista antamissaan lausunnoissa kiinnittää huomiota vanhusten oikeuksien toteutumiseen ja oikeusasiamiehellä on toimivalta tehdä esityksiä lainsäädännön kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Oikeusasiamiehellä on myös syyteoikeus ja syyttäjän toimivaltuudet laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusasiamies voi arvioida käsiteltävänä olevia asioita kattavasti. Oikeusasiamies voi paitsi antaa huomautuksen tai esittää moittivan tai ohjaavan käsityksen, myös arvioida rikosoikeudellisten toimenpiteiden tarvetta. Esimerkiksi kertomusvuonna apulaisoikeusasiamies määräsi toimitettavaksi esitutinnan koulukodissa tehtyjen tarkastushavaintojen perusteella.

IHMISOIKEUSKESKUS HUOLEHTII YLEISISTÄ VANHUSTEN OIKEUKSIEN EDISTÄMISTEHTÄVISTÄ

Oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimii Ihmisoikeuskeskus, joka on hallinnollisesti osa oikeusasiamiehen kansliaa, mutta toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton. Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin kuuluu perus- ja ihmisoikeuksia koskeva tiedotus, kasvatus, koulutus ja tutkimus, sekä selvitysten laatiminen, aloitteiden tekeminen ja lau-

suntojen antaminen perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteutumiseksi.

Vanhusten oikeuksien osalta Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät ovat pitkälti samanlaisia kuin lapsiasiavaltuutetun yleiset lapsen oikeuksien edistämistehtävät, ja vastaavasti pitkälti samanlaisia kuin mahdollisen vanhusasiavaltuutetun tehtävät voisivat olla. Sen sijaan kanteluiden ja muiden yksittäistapausten tutkiminen sekä tarkastusten toimittaminen kuuluvat sekä vanhusten että lasten oikeuksien valvonnassa vain oikeusasiamiehelle.

Oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät tukevat ja täydentävät erinomaisesti toinen toisiaan. Kummankin toiminnassa kertynyttä tietoa ja osaamista voidaan hyödyntää paitsi erikseen toisen toiminnassa, myös yhteisissä tiedotus-, koulutus-, selvityshankkeissa. Esimerkiksi vuonna 2017 oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus teettivät haastattelututkimuksen ”Asiakkaiden ja omaisten arvio seniorikansalaisten kotihoidosta”. Tutkimuksella saatua tietoa hyödynnetään laillisuusvalvonnan suuntaamisessa ja kehittämisessä.

IHMISOIKEUSVALTUUSKUNTA TOIMII YHTEISTYÖELIMENÄ

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka oikeusasiamies asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunnassa on tällä hetkellä 38 jäsentä, joista suurin osa on erilaisissa kansalaisjärjestöissä toimivia henkilöitä, mutta valtuuskuntaan kuuluvat myös mm. ylimpien laillisuusvalvojen edustajat ja kaikki erityisvaltuutetut (esim. yhdenvertaisuusvaltuutettu).

Vanhusten oikeuksien tehokas valvonta ja edistäminen edellyttävät eri toimijoiden yhteistyötä ja toiminnan koordinoitua. Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunta toimii perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä ja käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita.

YK:N YLEISSOPIMUKSIIN PERUSTUVAT OA:N ERITYISTEHTÄVÄT TUKEVAT VANHUSTEN OIKEUKSIEN VALVONTAA

Oikeusasiamies on YK:n *kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan* (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin. Kansallisen valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Valinnaisen pöytäkirjan soveltamisala on tarkoitettu hyvin laajaksi, ja sitä sovelletaan esimerkiksi sellaisiin vanhusten asumisyksiköihin, joissa ovia saatetaan pitää lukittuina tai joissa vanhuksiin saatetaan kohdistaa erilaisia rajoitustoimia.

Käytännössä kansallisen valvontaelimen toiminnassa on kysymys esimerkiksi muistisairaiden vanhusten hoitopaikkoihin tehtävistä käynneistä, joilla pyritään ennaltaehkäisemään huonoa kohtelua tai itsemääräämisoikeuden loukkauksia. Oikeusasiamies voi tätä tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan asiantuntijoita. Tällä hetkellä oikeusasiamiehen käytettävissä on esimerkiksi yhdeksän ulkopuolista terveydenhuollon alan asiantuntijaa, joista yksi on vanhuspsykiatrian erikoislääkäri ja yksi geriatrian erikoislääkäri.

Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta toimivat yhdessä YK:n *vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen* mukaisena elimenä, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksessa taattujen oikeuksien toteutumista. Monet vanhukset, esimerkiksi muistisaira, kuuluvat vammaisyleissopimuksen soveltamisalaan.

Vammaisyleissopimuksen tarkoituksena on taata vammaisille henkilöille kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää heidän ihmisarvon kunnioittamista. Sopimuksen johtavia periaatteita ovat syrjintäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus. Yleissopimuksessa korostetaan vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuutta osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon.

Molempien yleissopimusten mukaisesti tehtäviin liittyy kansainvälistä yhteistoimintaa, koulutusta ja tiedonvaihtoa, jotka tukevat oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen toimintaa vanhusten oikeuksien valvonnassa ja edistämässä.

MAHDOLLISET LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSET

Vanhusten oikeuksien valvonta ja edistäminen ovat edellä mainittujen kansainvälisten yleissopimusten osalta jo nyt oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen erityistehtäviä. Tehtävää voitaisiin kuitenkin korostaa säätämällä se niiden nimenomaiseksi erityistehtäväksi laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä. Tehtävässä tarvittavat toimivaltuudet sisältyvät jo nyt oikeusasiamiestä ja Ihmisoikeuskeskusta koskeviin oikeusasiamieslain säännöksiin.

Vanhusten oikeuksien valvonta ja edistäminen voitaisiin myös keskittää oikeusasiamiehelle valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon kehittämistä valmistellut oikeusministeriön asettama työryhmä on keväällä 2019 antamassaan mietinnössä tehnyt tämän mukaisen ehdotuksen.

LOPUKSI

Vanhusten oikeuksien toteuttamisesta ovat ensisijaisesti vastuussa kaikki ne viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat yksityiset, joiden tehtäviin vanhuspalvelut kuuluvat tai joiden kanssa vanhukset asioivat.

Lisäksi tarvitaan ulkopuolista valvontaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon vanhuspalvelujen osalta valvontavastuussa ovat alan erityisvalvontaviranomaiset eli Valvira ja aluehallintovirastot, joiden riittävästä valvontavoimavaroista on huolehdittava. Myös esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltutettu valvoo vanhusten oikeuksia omalla tehtäväalueellaan.

Lisäksi tarvitaan oikeusasiamiestä. Oikeusasiamiehen keskeinen ero muihin valvontaviranomaisiin verrattuna on se, että yleisenä laillisuusvalvojana oikeusasiamies valvoo ja edistää vanhusten kaikkien oikeuksien toteutumista kaikkien hallinnonalojen kaikissa viranomaisissa ja julkista tehtävää hoitavissa yksityisissä. Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamies valvoo myös muita valvontaviranomaisia.

Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Tämä instituutorakenne on erittäin sopiva muun muassa vanhusten oikeuksien edistämiseen ja valvontaan. Oikeusasiamies tutkii vanhusten oikeuksia koskevia kanteluasioita, ottaa omia aloitteita ja toimittaa tarkastuksia, ja oikeusasiamiehellä on laajat toimivaltuudet puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin. Ihmisoikeuskeskus huolehtii yleisistä vanhusten oikeuksien edistämistehtävistä kuten tiedotuksesta ja koulutuksesta sekä selvitysten ja aloitteiden tekemisestä. Ihmisoikeusvaltuuskunta puolestaan toimii perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä ja käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita. Lisäksi oikeusasiamiehellä ja Ihmisoikeuskeskuksella on kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuvia erityistehtäviä, jotka tukevat vanhusten oikeuksien valvontaa ja edistämistä.

Olen hyvin iloinen siitä, että eduskunta myönsi oikeusasiamiehen kanslian vuoden 2019 toimintamenoihin lisämäärärahoja vanhusten oikeuksien valvontaan ja edistämiseen. Näiden määrärahojen vakinaistaminen olisi vanhusten oikeuksien toteutumisen kannalta hyvin tärkeää.



PUHEENVUORO 2017



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Julkisuusperiaatteen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmia



Suomen perustuslain 12 §:ssä ilmaistun julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuusperiaatteen sisältöä on tarkennettu erityisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki), mutta myös lukuisissa erityislaeissa. Vaikka julkisuuslaki on ollut voimassa jo kohta 20 vuotta, oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tulee jatkuvasti ilmi tapauksia, jotka osoittavat, että kaikissa viranomaisissa ei vielääkään tunneta julkisuuslain sisältöä ja sen menettelysääntöjä. Toisaalta julkisuuslaissa on sellaisia säännöksiä, joiden vuoksi lain velvoitteet tuntevillaikin viranomaisilla voi olla vaikeuksia tai jopa mahdotonta toimia lain mukaisesti.

Käsittelen tässä puheenvuorossani eräitä lähinnä julkisuuslakiin liittyviä julkisuusperiaatteen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmia.

JULKISUUSLAIN MENETTELYSÄÄNTÖJÄ EI AINA TUNNETA TAI NOUDATETA

Julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa. Siten yksilöillä ja yhteisöillä on mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan (3 §).

Julkisuuslaissa viranomaisilla tarkoitetaan myös julkista tehtävää hoitavia yksityisiä. Hallintolokia ja kielilokia sovelletaan kaikkiin julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin, mutta julkisuuslakia sovelletaan niihin vain ”niiden käyttäessä julkista valtaa”. Tämä rajausta tekee julkisuuslain soveltamisalan epäselväksi. Kun julkinen hallintotehtävä annetaan yksityiselle, perustuslain 124 §:n mukaisessa sääntelyssä on erikseen säädettävä julkisuuslain soveltamisesta, jos tehtävään ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkisuuslakia sovelletaan kuitenkin asiakirjoihin, jotka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta.

Julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi julkisuuslaissa (14 §) on tarkat menettelysäännökset siitä,

kuinka viranomaisessa on toimittava, kun sillä olevan asiakirjan sisällöstä pyydetään tietoa. Menettely on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa asiakirjan antamisesta päättää virkamies. Jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on lain mukaan

- 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy;
- 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi;
- 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä
- 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Jos tiedon pyytäjä haluaa asiaan viranomaisen ratkaisun, menettelyn toisessa vaiheessa viranomaisen ratkaisee asian valituskelpoisella päätöksellä. Viranomaisen päätökseen, jolla pyydetyn tiedon saaminen on kokonaan tai joltakin osin eväty, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Tietopyyntöasian käsittelyyn ei sovelleta hallintolain 7 a luvun säännöksiä oikaisuvaatimusmenettelystä (KHO 11.9.2017/4357).

Oikeusasiamiehen julkisuuslain noudattamista koskeva laillisuusvalvonta rajoittuu yleensä lain menettelysääntöihin. Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamies ei voi päättää viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta, eikä antaa sitä koskevia määräyksiä. Julkisuudesta päättää ensi vaiheessa virkamies, sitten virnomainen ja viime kädessä hallintotuomioistuimien. Menettelysääntöjen noudattamisella on kuitenkin erittäin tärkeä merkitys sille, että julkisuusperiaate toteutuu käytännössä.

Jotta jokaisen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta voi toteutua, on välttämätöntä, että tietopyynnön käsittelyssä menetellään lain mukaisesti. Tässä esiintyy jatkuvasti puutteita. Joko tietopyyntöön ei reagoida lainkaan, tai virkamiehen kieltäytyttyä tiedon antamisesta lain mukaista ohjausta valituskelpoisen päätöksen saamiseksi ei anneta. Tämä vaarantaa vakavasti julkisuusperiaatteen toteutumista, ja voi estää asiakkaan oikeuksien toteutumista myös siinä asiassa, johon hän pyydettyä tietoa tarvitsee.

Jos virkamies on evännyt pyydetyn tiedon kokonaan tai osittain, asia on tiedon pyytäjän niin

halutessa saatettava viranomaisen ratkaistavaksi valituskelpoisella päätöksellä. Tämä on välttämätöntä, jotta tiedon pyytäjä voi käyttää perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeuttaan saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valituskelpoisen päätöksen antamisessa esiintyy jatkuvasti puutteita perustilanteissakin.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on edellytetty valituskelpoisen päätöksen antamista myös tietyissä erityistilanteissa. Erään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 22.3.2005/668) mukaisesti on edellytetty, että valituskelpoinen päätös annetaan pyydettyäessä myös siinä tilanteessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa. Tällä menettelyllä turvataan se, että kysymys pyydetyn asiakirjan olemassaolosta ei jää pelkästään virkamiehen ilmoituksen varaan.

Julkisuuslain mukaan tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on pääsääntöisesti annettava pyydettyllä tavalla (esim. suullisesti, nähtäväksi tai kopiona). Koska myös asiakirjan antamistapaa koskeva ratkaisu saattaa vaikuttaa yksilön oikeuteen tai etuun, oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että siitäkin on perusteltua tehdä pyydettyäessä valituskelpoinen päätös. Näin asia voidaan saattaa viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi.

Niin ikään valituskelpoinen päätös on pyydettyäessä tehtävä siinä tapauksessa, että pyydetty asiakirja ei virkamiehen tulkinnan mukaan ole julkisuuslaissa tarkoitettu sen soveltamisalaan kuuluva viranomaisen asiakirja. Näin kysymys asiakirjan luonteesta voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Tyypillinen ongelma tietopyynnön käsittelyssä on myös sen viipyminen. Julkisuuslain mukaan tietopyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun virnomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa.

Säännös koskee ylipäänsä tietopyynnön toteuttamisen (tietojen antamisen tai epäämisen taikka osittaisen epäämisen) määräaika, vaikka säännöksen sanamuodossa puhutaan vain tiedon antamisesta ”julkisesta asiakirjasta”. Eräissä tilanteissa julkisuuslain määräaika säännöksen soveltaminen kaksivaiheisen menettelyn eri vaiheisiin voi olla tulkinnanvaraista.

Oikeusasiamiehen kansliassa käsitellään jatkuvasti kanteluasioita, joissa tietopyynnön käsittely on viivästynyt lain mukaisista kahden viikon tai kuukauden ehdottomista takarajoista, usein merkittävästikin.

SALASSAPITO ON ERÄISSÄ TAPAUKSISSA LIIAN EHDOTONTA TAI EPÄJOHDONMUKAISTA

Viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon vain, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa, tai jos tiedon antamiseen on muu laissa erikseen säädetty peruste. Toisaalta viranomainen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista (julkisuuslain 17 §).

Julkisuuslain salassapitosäännökset on koottu lain 24 §:n 32-kohtaiseen luetteloon. Säännökset on muotoiltu kolmella eri tavalla:

- 1) Jos asiakirjan salassapitovelvollisuus ei riipu asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista, kysymyksessä on laissa omaksutun terminologian mukaan ns. *vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös*.
- 2) Jos asiakirjan julkisuus määräytyy sen antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella, kyseessä on *julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös*.
- 3) Jos taas asiakirjan julkisuus edellyttää sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia, kyseessä on *salassapitolettamaan perustuva salassapitosäännös*.

Näistä 2 tai 3-kohdan mukaisesti muotoillut säännökset antavat usein tarpeellista tapauskohtaista joustavuutta tietojen antamisen harkintaan. Sen sijaan 1-kohdan mukaisten säännösten kattamat

tiedot ovat ehdottomasti ja poikkeuksettomasti salassa pidettäviä.

Viimeksi mainitut säännökset koskevat usein arkaluonteisia tietoja, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden ehdoton salassapito on perusteltua. Toisaalta säännösten soveltamisalaan kuuluu myös sellaisia tietoja, joita ei voida pitää erityisen arkaluonteisina. Jo pelkästään terveydenhuollon asiakkuus, esimerkiksi tieto siitä, että joku on joskus käynyt hammaslääkäriässä, on ehdottomasti salassa pidettävä tieto. Vastaavasti viranomainen ei missään tilanteessa saa paljastaa tietoa siitä, että joku on jonkun urheiluseuran jäsen tai pelaa vapaa-aikanaan jalkapalloa, sillä yhdistystoimintaan osallistuminen ja vapaa-ajan harrastukset ovat julkisuuslain mukaan ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja.

Ehdottoman salassapitosääntelyn tilanteissa viranomainen ei voi antaa mitään tietoja sellaisista tapauksista, joihin liittyy hyvin suuri julkisuusintressi. Esimerkiksi kuolemansyyn selvittämistä koskevat asiakirjat ovat niitä koskevan erityislain mukaan ehdottomasti salassa pidettäviä, vaikka esimerkiksi suurta julkisuutta saaneissa epäillyissä rikosasioissa yleisön tiedontarve voi olla hyvin suuri. Vastaavasti eräässä tutkimassani tapauksessa poliisikomisario ja sairaalan ylilääkäri olivat antaneet tietoja synnytyksessä kuolleen naisen kuolinsyystä. Kun kuolintapaus oli toinen vuoden sisällä tapahtunut synnytykskuolema samassa sairaalassa, yleisöllä oli ymmärrettävästi suuri tiedontarve siitä, johtuivatko kuolemantapaukset hoitovirheistä. Lain mukaan tiedot ovat kuitenkin ehdottomasti salassa pidettäviä.

Tietojen salassapitovelvollisuudella on myös heijastusvaikutuksia. Se johtaa esimerkiksi siihen, että mitään salassa pidettäviä asioita, esimerkiksi tavanomaista terveydenhoitoon liittyvää asiointia, ei käytännössä voida hoitaa sähköpostitse. Tietosuojavaltutetun vakiintuneen tulkinnan mukaan viranomainen ei voi lähettää suojaamattomalla sähköpostilla salassa pidettäviä tietoja, ei edes asianomaisen henkilön suostumuksella tai nimenomaisesta pyynnöstä.

Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on (14 §). Sama asiakirja voi olla – ja usein onkin – eri viranomaisten hallussa, jolloin jokainen niistä päättää itsenäisesti asiakirjan

antamisesta. Tämä voi johtaa julkisuuskysymyksen epäjohdonmukaiseen ratkaisemiseen siten, että yksi viranomaisesta pitää asiakirjaa salassa pidettävänä, kun taas toinen viranomaisesta antaa siitä tiedon. Pahimmillaan tilanne voi olla se, että saman asiakirjan julkisuutta sääntelevä normisto voi eri viranomaisissa olla erilainen. Jopa tuomioistuimen nimenomaisesti salassa pidettäväksi määräämä asiakirja voi olla saatavissa hallintoviranomaiselta.

Tietojen salassapitoon liittyy käytännössä myös sellainen epäjohdonmukaisuus, että salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asiakirjoja ja niiden luovuttamista varjellaan äärimmäisen tarkasti, mutta samojen tietojen joutumista suullisestien sivullisten tietoon ei aina voida välttää. Näin voi tapahtua erilaisissa asiakaspalvelutilanteissa ja esimerkiksi sairaalan potilaskierroilla.

JULKISUUDEN TOTEUTTAMINEN HENKILÖTIETOJEN ANONYMISOINNILLA VOI OLLA VAIKEAA

Julkisuusperiaatteeseen kuuluu, ja julkisuuslaissa edellytetään (20 §), että viranomaisesta edistää toimintansa avoimuutta ja tiedottaa muun muassa ratkaisukäytännöstään. Julkisuuslaki onkin monin tavoin edistänyt julkisuuden toteutumista viranomaistoiminnassa. Toiselta puolen julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja on sitä edeltävään oikeustilaan nähden merkittävästi enemmän.

Kun aikanaan ennen julkisuuslain voimaantuloa olin töissä oikeuskanslerinvirastossa, siellä pidettiin ”lehdistölaatikkoa”, johon laitettiin toimittajia varten kopiot oikeuskanslerin ratkaisuksista. Jos nykyisin oikeusasiamiehen kansliassa pidettäisiin vastaavaa lehdistölaatikkoa, se olisi lähes tyhjä. Tämä johtuu siitä, että melkein kaikissa oikeusasiamiehen päätöksissä on joitakin salassa pidettäviä kohtia.

Julkisuus- ja henkilötietolakien mukaan tieto salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa poistamalla siitä asianosaisen nimi ja muut tunnistetiedot. Tällainen anonymisointi on välttämätöntä, jotta viranomaisesta tiedottaa salassa pidettäviä tietoja sisältävistä ratkaisuksistaan tai muuten antaa niistä tietoa sivullisille. Nykyisin oikeusasiamiehen päätöksistä tiedottaminen tapahtuu oikeus-

asiamiehen verkkosivuilla, jossa julkaistavat ratkaisut anonymisoidaan.

Pelkääntäen nimen poistaminen saattaa kuitenkin olla riittämätön toimenpide, sillä henkilö voi olla tunnistettavissa tapahtumapaikan ja -ajan tai muiden tapahtumatietojen perusteella. Käytännössä tunnistamisen mahdollisuutta ei aina voida täysin sulkea pois. Esimerkiksi asianomaisen henkilön lähipiirissä on miltei aina sellaisia henkilöitä, jotka voivat tunnistaa hänet edellä kerrotuin tavoin anonymisoidustakin päätöksestä. Lisäksi on mahdollista, että henkilö on tunnistettavissa eri lähteissä olevia tietoja yhdistelemällä.

Mikäli edellytettäisiin absoluuttista tunnistamisen mahdottomuutta, monissa tapauksissa viranomaiset eivät voisi lainkaan julkistaa päätöksistään, vaikka niihin liittyisi hyvin suuri julkisuusintressi. Julkisuuslain 17 §:n mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että tietojen saamista niiden toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta, mutta ei myöskään enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Olen edellä mainitussa kuolemansyyn selvittämistä koskevassa asiassa pyrkinyt kehittämään viranomaisten toimintaa ohjaavia periaatteita niitä tilanteita varten, joissa ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja luovutetaan anonymisoituna. Kysymys on siitä, kuinka viranomaisen on toimittava yhtäältä henkilötietojen suojaamiseksi ja toisaalta yleisen tiedonsaannin turvaamiseksi julkisuuslain 17 §:stä ilmenevien periaatteiden mukaisesti. Tässä punninnassa on mielestäni otettava huomioon

- 1) henkilön tunnistamisen riski sekä sen suuruus ja laajuus,
- 2) salassapitosäännöksellä suojeltava etu ja suojeltavien tietojen arkaluonteisuus sekä
- 3) asiaan liittyvän julkisuusintressin suuruus.

Tämän mukaisesti arvioin mainitussa asiassa, että julkisuusintressi oli suuri muun muassa synnytys-sairaalan toimintaan kohdistuvan luottamuksen kannalta. Tapaukseen liittyi tietty tunnistamisriski, jonka suuruutta ja laajuutta oli kuitenkin vaikea arvioida. Suojeltava etu oli vainajan yksityisyys, mutta annettujen tietojen sisältö ei ollut erityisen arkaluonteinen, vaan lähinnä se, että kyseessä ei ollut hoitovirhe. Kokonaisarvioinnin perusteella katsoin, etteivät komisario ja ylilääkäri olleet rikkoneet salassapitovelvollisuuttaan. Esitin kuitenkin

kin sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain muuttamista siten, että siinä otettaisiin huomioon sekä vainajan yksityisyyden suoja että perusteltu tiedottamisen tarve.

JULKISUUSLAIN JA HENKILÖTIETOLAIN SUHDETTA EI TUNNETA TAI SE ON EPÄSELVÄ

Henkilötietolain (523/1999) mukaan jokaisella on oikeus saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilörekisteriin on tallennettu. Tarkastuspyyntö on esitettävä rekisterinpitäjälle omakätisesti allekirjoitetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tulee jatkuvasti ilmi tapauksia, joiden perusteella viranomaiset eivät aina tunne julkisuuslain ja henkilötietolain välistä suhdetta. Tietojen saamista koskeva pyyntö saatetaan käsitellä pelkästään henkilötietolain mukaisena tarkastuspyyntönä, eikä julkisuuslain mukaisena tietopyyntönä. Tietojen antaminen saatetaan siten evätä henkilötietolain perusteella, vaikka tietojen saamiseen olisi oikeus julkisuuslain nojalla. Näissä tilanteissa viranomaisen tulisi tarvittaessa selvittää asiakkaalle hallintolain mukaisesti, mitä eroja henkilötietolain mukaisella tarkastuspyynnöllä ja julkisuuslain mukaisella tietopyynnöllä on, ja kumman lain mukaista pyyntöä hän tarkoittaa.

Eräissä tilanteissa julkisuuslain ja henkilötietolain välinen suhde on aidosti epäselvä. Henkilötietolain mukaan (8 §:n 4 momentti) henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä julkisuuslaissa säädetään. Julkisuuslaissa puolestaan (16 §:n 3 momentti) viitataan takaisin henkilötietojen suojaa koskeviin henkilötietolain säännöksiin, kun kysymys on tietojen antamisesta viranomaisen henkilörekisteristä.

Tuomioistuimen diaari on henkilörekisteri. Yleisissä tuomioistuimissa on ilmeisesti laajasti omaksuttu linjaus, jonka mukaan tuomioistuimen asiakirjoihin rikosasioissa kohdistuva ns. avoin tietopyyntö eli henkilön nimellä yksilöity tietopyyntö on tehtävä kirjallisesti ja siinä on ilmoitettava tiedon pyytäjän nimi ja perustelut tietopyynnölle,

jotta henkilötietolain mukaisia tiedon luovuttamisen edellytyksiä voidaan arvioida.

Olen pitänyt tätä linjausta hyvin ongelmallisena julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Julkisuusperiaatteen mukaan kuuluu, että viranomaisen ei saa vaatia selvitystä tietoa pyytävän henkilöllisyydestä eikä siitä, mihin tarkoitukseen tietoa pyydetään, ellei se ole tarpeen viranomaisen harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko tiedon antaminen lain mukaista. Tämän vuoksi olen esittänyt oikeusministeriölle, että julkisuuslain ja henkilötietolain suhdetta tarkistetaan ja täsmennetään.

Henkilötietolaki on ehdotettu kumottavaksi uudella tietosuojalaille, kun EU:n yleinen tietosuoja-asetus tulee voimaan 25.5.2018. Tässä vaiheessa on epäselvää, mitä ongelmia julkisuuslain ja tulevan tietosuojasääntelyn väliseen suhteeseen mahdollisesti liittyy.

TIETOPYYNNÖN TOTEUTTAMINEN VOI OLLA KÄYTÄNNÖSSÄ VAIKEAA TAI MAHDOTONTA

Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, julkisuuslain mukaan (10 §) tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Kun lisäksi hyvin monenlaiset tiedot ovat julkisuuslain ja erityislakien mukaan salassa pidettäviä, tietopyyntöjen toteuttaminen on muodostunut erittäin työlääksi sellaisissa viranomaisissa, joiden asiakirjoihin tyypillisesti sisältyy salassa pidettäviä tietoja.

Julkisuuslain mukaan asiakirjapyynnön täyttämistä ei voida kieltäytyä sen johdosta, että aineiston julkisuuden tarkastamiseen kuluu suuri työmäärä, tai muutenkaan resurssisyistä. Ainoa lain tuntuma ”jousto” liittyy asiakirjapyynnön toteuttamisaikaan, joka voi pidentyä korkeintaan kuukauteen.

Olen erään korkeinta hallinto-oikeutta koskevan kanteluasian yhteydessä pohtinut, tulisiko tietopyynnön toteuttamisen viranomaiselle aiheuttama poikkeuksellisen suuri työmäärä huomioida julkisuuslain menettelysäännöksissä. Käytännössä hyvin laajaa asiakirja-aineistoa koskeva sinänsä yksilöity pyyntö voi olla anonymisoinnin tai salassa pidettävien tietojen poistamisen johdosta niin työ-

läs, ettei lain mukaisessa kuukauden enimmäismääräajassa pysyminen ole mahdollista, tai ettei pyyntöä voida käytännössä lainkaan toteuttaa kokonaisuudessaan.

Esimerkiksi oikeusasiamiehen kansliassa käsiteltävien laillisuusvalvonta-asioiden asiakirjoista vain 19 % on kokonaan julkisia. Noin 4/5 asiakirjoista on siis ainakin osittain salassa pidettäviä. Tämä tarkoittaa sitä, että jo laajahkon asiakirja-aineiston anonymisointi, joka aiemmin selostetun mukaisesti ei aina tarkoita vain nimien poistamista, edellyttää valtavaa työmäärää. On hyvin ajateltavissa, että joku tekee oikeusasiamiehelle sellaisen tietopyynnön, jonka toteuttaminen vaatii usean henkilötyövuoden työpanoksen.

Mielestäni laissa ei pitäisi olla sellaisia viranomaisille asetettuja velvollisuuksia, joita ei pystytä kaikissa tilanteissa toteuttamaan. Julkisuuslaissa tulisikin huomioida myös kuvatus tyypiset tilanteet, joissa lain noudattaminen ei ole käytännössä mahdollista. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että viranomainen voisi erillisellä päätöksellä pidentää asiakirjapyyntöä käsittelyn enimmäismääräaika. Pidemmän määräajan mahdollisuus ei muuttaisi pääperiaatetta, mutta tarjoaisi joustavuutta poikkeustilanteiden varalle.

Ääritapauksissa viranomaisen pitäisi voida myös rajata tietopyynnön toteuttamisen laajuutta. Tämä voi tosin olla ongelmallista perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Koska viranomainen voi saada tietopyyntöjä, joita ei voida käytännössä toteuttaa, jonkinlaisen rajauksen mahdollisuutta voitaisiin kuitenkin harkita. Julkisuusperiaatteen asianmukaista toteuttamista voitaisiin turvata esimerkiksi niin, että viranomaisen olisi tehtävä tietopyynnön rajaamisesta valituskelpoinen päätös, joka voidaan saattaa viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi.

Olen esittänyt oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko julkisuuslakia tarkistaa niin, että viranomaisella on kaikissa tietopyyntöasioissa tosiasiallinen mahdollisuus toimia lain mukaisesti.


LOPUKSI

Julkiuusperiaatteen ja erilaisten salassapitointressien sovittaminen yhteen ei aina ole helppoa. Kun samanaikaisesti pyritään turvaamaan yhäältä viranomaisten toiminnan avoimuutta ja toisaalta yksityisten, yhteisöjen ja viranomaisten erilaisia salassapitotarpeita, sääntelystä tulee väistämättä monimutkaista. Julkiuuslain soveltaminen onkin osoittautunut viranomaisille haasteelliseksi, eikä lain menettelysääntöjä aina tunneta tai noudateta.

Eräissä tapauksissa julkisuuslain sääntely salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista on mielestäni liian ehdotonta. Tällaisissa tapauksissa viranomainen ei voi antaa tietoja, vaikka niihin liittyyisi hyvinkin suuri julkisuusintressi. Julkiuutta voi olla vaikea toteuttaa myös henkilötietojen anonymisoinnilla, sillä henkilön tunnistamisen mahdollisuutta muiden tietojen perusteella ei aina voida täysin sulkea pois.

Kun hyvin monenlaiset tiedot ovat salassa pidettäviä, ja kun salassa pidettäviä tietoja sisältävän asiakirjan julkisista osista on pyydettyä annettava tieto, tietopyyntöjen toteuttaminen on muodostunut monissa viranomaisissa hyvin työlääksi. Ääritapauksissa tietopyynnön toteuttaminen voi olla mahdotonta, saati että se voitaisiin toteuttaa julkisuuslain mukaisessa määräajassa.

Oikeusministeriössä on tarkoitus käynnistää julkisuuslain tarkistamisen arviointi. Kuten edellä on ilmennyt, uudistamiselle on tarvetta. EU:n tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä viranomaisten huomio tulee aiempaa enemmän kiinnittymään tietosuojan toteutumiseen. Tämä ei kuitenkaan saa viedä huomiota julkisuusperiaatteen toteutumiselta, joka on yksi demokraattisen yhteiskunnan kulmakivi.

The background of the page is a close-up photograph of a tree trunk, showing the texture of the bark and the growth rings. The image is overlaid with a semi-transparent blue filter, which is darker on the left side and lighter on the right side.

Puheenvuoro 2016



Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jakoa olisi kehitettävä



Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joilla on perustuslain mukaan sama toimivalta. Oikeusasiamiehen vuoden 2014 kertomuksen puheenvuorossani tarkastelin tuolloin 95 vuotta täyttäneen oikeusasiamiesinstituution kehittymistä ja nykytilaa. Tulevana kehitystarpeena toin esiin oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon kehittämisen siten, että tehtävät olisivat mahdollisimman vähän päällekkäisiä.

Kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta (PeVM 7/2015 vp) viittasi valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta antamaansa lausuntoon (PeVL 52/2014 vp). Siinä valiokunta piti tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan ja edistämiseen osallistuvien toimijoiden yhteistyötä ja työnjakoa kehitetään ja toimintojen päällekkäisyyttä vähennetään niin, että eri sektoreiden asiantuntemusta pystytään hyödyntämään mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti.

Mietinnössään valiokunta toisti mainitussa lausunnossaan esittämänsä näkemykset ja piti tärkeänä, että oikeusasiamiehen ja oikeuskansle-

rin työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet selvitetään. Oikeusasiamiehen vuoden 2015 kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä (PeVM 2/2016 vp) valiokunta toisti edelleen painokkaasti sanotut näkemyksensä.

Kun tämä selvitystyö ei vielä ole käynnistynyt, tarkastelen tässä puheenvuorossani aiempaa yksilöidymmin niitä syitä, joiden johdosta työnjaon kehittäminen olisi tarpeen.

Tehtävien jaon tausta ja nykytila

Perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan ”oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa”. Tavallisella lailla ei siis voida puuttua laillisuusvalvojen toimivaltaan, mutta heidän keskinäisestä tehtävien jaostaan voidaan säätää lailla.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta säädettiin alun perin jo vuonna 1933 annetulla lailla, jonka keskeinen sisältö oli sama

kuin voimassa olevassa laissa. Todettakoon lain säätämismvaiheista, että tehtävien jaosta käytiin jo oikeusasiamiehen tehtävän perustamisesta lähtien keskustelua 1920-luvulla. Syynä oli erityisesti se, että oikeusasiamiehellä oli vain vähän käsiteltäviä asioita, kun taas oikeuskanslerin työtaakka oli suuri.

Oikeuskansleri esitti vuonna 1931 työnjaosta säätämistä ns. vankikanteluiden osalta, mutta oikeusasiamies puolestaan vastusti sitä toteamalla, että hän ei pitänyt ”oikeaan osuneena esitystä, että Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä olisi pyrittävä siten kehittämään, että hänen pääasiallisin tehtävänsä tulisi olemaan huolenpito vankeuslaitoksissa säilytettävien henkilöiden useinkin varsin toisarvoisten kantelujen ratkaisemisesta”.

Tämän seurauksena oikeuskansleri esitti oikeusasiamiehen toimen lakkauttamista, mikä johtikin hallituksen esitykseen, jonka eduskunta kuitenkin hylkäsi. Vasta tämän jälkeen aika oli kypsä vuoden 1933 työnjakolain säätämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on kahdesti aikaisemminkin, vuosina 1985 ja 1987, kiinnittänyt huomiota oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin väliseen tehtäväjakoon ja edellyttänyt, että tehtävien päällekkäisyys on perusteellisesti selvitettävä ja tarvittaessa ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin tilanteen selkiinnyttämiseksi ja samalla oikeusasiamiehen aseman kehittämiseksi kansalaisten oikeusturvainstituutioon (PeVM 1/1985 vp ja 6/1987 vp).

Vuonna 1990 säädetty uusi tehtävienjakolaki toi oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin keskinäisen siirto-oikeuden tietyissä tapauksissa, mutta varsinaista työnjakoa ei tuolloin kehitetty.

Voimassa olevan lain (21.12.1990/1224) mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä (valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta), puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallista kriisinhallintahenkilöstöä, Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;

- 2) pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;
- 3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri on lailla vapautettu myös sellaisen asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu. Tämän säännöksen nojalla vapautensa menettäneen henkilön tekemä kantelu kuuluu työnjaon piiriin riippumatta siitä, mitä asiaa kantelu koskee.

Kaikissa edellä tarkoitetuissa tehtävien jaon piiriin kuuluvissa tapauksissa oikeuskanslerin on lain mukaan *siirrettävä* asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, ”jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.”

Tehtävien jakolain mukaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Näissä tilanteissa siirtäminen on harinnanvaraista.

Käytännössä tavallinen siirtämisen peruste on se työnjakolaissa sääntelemätön tilanne, että sama asia on tullut vireille sekä oikeusasiamiehelle että oikeuskanslerilla. Näissä tilanteissa kantelu siirretään yleensä sille laillisuusvalvojalle, jolla asia on ensiksi tullut vireille, jos asiaan ei liity mitään erityisiä syitä, jotka puoltaisivat jommankumman tutkintaa. Tällainen syy voi olla esimerkiksi asian liittyminen johonkin toiseen asiaan tai laajempaan kokonaisuuteen, jota toinen laillisuusvalvoja käsittelee tai on käsitellyt, taikka johon toinen laillisuusvalvoja on jo ottanut kantaa.

Oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat 2010-luvulla siirtäneet toisilleen vuosittain yhteensä alle 100 asiaa, joista suurin osa on oikeuskanslerin oikeusasiamiehelle siirtämiä asioita. Siirrettävien asioiden vähäinen määrä johtuu muun muassa

siitä, että vangit, joiden tekemät kantelut ovat nykyisessä työnjakolaissa ainoa suuri asiaryhmä, yleensä tietävät, että heidän kantelunsa kuuluvat oikeusasiamiehen käsiteltäviksi.

Hallinnollinen ajanhukka

Kun oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille saapuu uusi kantelu, ensimmäiseksi on ryhdyttävä selvittämään, onko sama asia vireillä tai mahdollisesti jo ratkaistu toisen laillisuusvalvojan virastossa tai kansliassa. Normaalisti selvittämisen tekee kirjaamohenkilökunta, mutta toisinaan esittelijät joutuvat selvittämään ja vertailemaan kummassakin virastossa vireillä olevia tai ratkaistuja kanteluita saadakseen selvää, onko kysymys samasta asiasta.

Yksinkertaisin tilanne on se, että sama kantelija on lähettänyt saman kantelukirjeen sekä oikeusasiamiehelle että oikeuskanslerille, mutta toisinaan saman kantelijan lähettämät kirjeet ovat sisällöltään erilaisia. Toisinaan taas eri henkilöt ovat kannelleet samasta asiasta.

Mikäli kysymys on samasta asiasta, seuraavaksi on sovitava siitä, kumpi laillisuusvalvoja tutkii asian. Jollei mikään erityinen syy puolla toisen laillisuusvalvojan tutkintaa, asian käsitelijä ratkaistaan normaalisti ns. aikaprioriteetin perusteella eli kantelun tutkii se laillisuusvalvoja, jolle kantelu on ensiksi saapunut. Jos kantelut ovat saapuneet samana päivänä, verrataan saapumisajankohtia kellonajan tarkkuudella.

Jos siirtokysymys ei ole täysin selvä, esittelijät keskustelevat tahoillaan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin kanssa tai joissakin tapauksissa oikeusasiamies ja oikeuskansleri neuvottelevat henkilökohtaisesti keskenään.

Kun asian käsittelevä laillisuusvalvoja on saatu sovittua, esittelijä laatii kirjeen, jolla kantelu siirretään toiselle laillisuusvalvojalle, ja toisen kirjeen, jolla asian siirtämisestä ilmoitetaan kantelijalle. Vaikka siirrettävien asioiden lukumäärä ei ole suuri, kaikki siirtävässä virastossa asiaan tehty työ – asian kirjaaminen, asiaan tutustuminen, siirrosta sopiminen, siirtäminen, siirrosta ilmoit-

taminen – ja siihen käytetty aika ovat hukkaan mennyttä.

Suurin työn- ja ajanhukka muodostuu kuitenkin siitä, että melkein kaikissa uusissa kanteluasioissa on selvitettävä saman asian mahdollinen vireilläolo tai samassa asiassa mahdollisesti jo annettu ratkaisu toisessa virastossa, jotta vältytään siltä, että sekä oikeusasiamies että oikeuskansleri tutkivat samaa asiaa. Vain jos kysymys on työnjakolain piiriin kuuluvasta asiasta (esimerkiksi van- kikelusta) tai ns. uusintakantelusta eli saman kantelijan samaa asiaa koskevasta uudesta kante- lusta, taikka jos muutoin on selvää, että asia ei ole vireillä tai ratkaistuna toisella laillisuusvalvojalla, selvittäminen voidaan jättää tekemättä.

Kun oikeusasiamies saa vuositasolla noin 5 000 kantelua ja oikeuskansleri vajaat 2 000 kan- telua, arvioni on, että näitä selvityksiä tehdään vuositasolla yhteensä ehkä 5 000 asiassa. Yksin- kertaisimmillaan selvitys on rutiiniluonteista ja nopeaa, mutta toisinaan työlästä ja aikaa vievää.

Kaikista ponnisteluista huolimatta joskus käy niin, että samaa asiaa tutkitaan turhaan molem- missa virastoissa. Joskus tilanne ilmenee kantelun kohteena olevan viranomaisen ilmoittaessa, että se on jo antanut samasta asiasta selvityksen toi- selle laillisuusvalvojalle. Jos kantelun kohteelta ei ole pyydetty selvitystä, on mahdollista, että kum- pikin laillisuusvalvoja käsittelee ja ratkaisee sa- man asian. Paitsi ajanhukkaa, tähän liittyy myös erilaisten ratkaisujen vaara.

Kantelijoiden ja yleisön epätietoisuus

Kahden laillisuusvalvojan järjestelmää on joskus perusteltu sillä, että on arvokasta, että kantelija saa valita, kummalle laillisuusvalvojalle hän kan- telunsa tekee. En näe tämän tuovan mitään lisäar- voa, vaan pikemmin aiheuttavan epäselvyyttä.

Uskoakseni kantelijan valinta on harvoin jolla- kin perusteella rationaalinen, vaan pikemmin sat- tumanvarainen, eikä kantelija voi edes olla varma siitä, että juuri hänen valitsemansa laillisuusvalvo- ja asian lopulta tutkii. Lisäksi on mahdollista, että kantelija tekee väärän valinnan osoittaessaan kan-

telunsa sille laillisuusvalvojalle, jolla on vähemmän asiantuntemusta kantelun tarkoittamassa asiassa.

Kantelijoilla ei yleensä ole tietoa laillisuusvalvojen keskinäisistä toimivaltasuhteista. Tämän vuoksi on tavallista, että yhden laillisuusvalvojan ratkaisuun tyytymätön kantelija kantelee uudelleen toiselle laillisuusvalvojalle samasta asiasta. Tämä herättää kantelijoissa turhia odotuksia ja aiheuttaa laillisuusvalvojille turhaa työtä. Laillisuusvalvojat eivät voi ryhtyä uudelleen tutkimaan toisen jo ratkaisemaa asiaa, mutta asiaan on kuitenkin perehdyttävä ja kanteluun on vastattava.

Jos julkisuudessa nousee epäily esimerkiksi jonkun vallankäyttäjän moitittavasta menettelystä, on tyypillistä, että molemmat laillisuusvalvojat saavat asiasta kanteluja. Myös niistä uutisoidaan, ja ensimmäiset pari päivää julkisuudessa arvuutellaan sitä, kumpi laillisuusvalvoja asiaa ryhtyy tutkimaan. Tällaisissa tilanteissa ylimmästä laillisuusvalvonnasta välittyvä kuva ei ole aivan rationaalinen varsinkaan, kun työnjako ratkeaa yleensä sillä perusteella, että toinen laillisuusvalvoja on vastaanottanut kantelun mahdollisesti joitakin minutteja ennen kuin toinen.

Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden ongelmia

Kun oikeusasiamies ja oikeuskansleri käsittelevät samanlaisia asioita samalla toimivallalla, myös asioiden lopputulosten ja toimenpiteiden pitäisi olla samanlaisia riippumatta siitä, kumpi asian on käsitellyt. Näin ei välttämättä aina tapahdu. Tämä johtuu useista erilaisista syistä.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä on tapahtunut eriytymistä ja erikoistumista. Oikeuskanslerin tehtävä painottuu erityisesti valtioneuvoston työskentelyn valvontaan, mikä käytännössä vie lähes kokonaan oikeuskanslerin työpanoksen. Apulaisoikeuskanslerin työ on sisällöltään lähempänä oikeusasiamiehen toimintaa, mutta käsitykseni mukaan sekä oikeuskanslerin että apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonta painottuu eri tavalla kuin oikeusasiamiehen.

Käsitykseni ja havaintojeni mukaan erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulma painottuu enemmän oikeusasiamiehen työssä, vaikka perustuslain mukaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta sinänsä kuuluu sekä oikeusasiamiehelle että oikeuskanslerille.

Oikeusasiamiehen toiminnassa näkyy selvästi enemmän myös perus- ja ihmisoikeuksien *edistäminen*. Tämä ilmenee myös nimenomaisesti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa, jonka mukaan oikeusasiamies voi kiinnittää valvottavan huomiota perus- ja ihmisoikeuksia edistäviin näkökohtiin. Vastaavaa säännöstä ei ole oikeuskanslerista annetussa laissa.

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa ja -osaamista on ollut omiaan vahvistamaan myös Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan perustaminen oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä YK:n ns. Pariisin periaatteiden mukaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Perus- ja ihmisoikeuksien erilainen painotus on selvästi nähtävissä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimintakertomuksista.

Jo voimassa olevan työnjakolain takia oikeusasiamiehen tehtävässä on painottunut vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien valvonta, mutta tehtävä on painottunut myös muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien oikeuksien toteutumiseen. Tätä 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.

Oikeusasiamiehellä on oikeuskansleriin verrattuna myös merkittävästi enemmän kansainvälistä yhteistoimintaa paitsi edellä mainittujen yleissopimusten kautta, myös muuten eri maiden oikeusasiamiesten ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden välillä.

Muitakin esimerkkejä olisi esitettävissä. Tässä yhteydessä olennaista on kuitenkin se, että mitä enemmän eriytymistä ja erikoistumista oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä tapahtuu, sitä suurempi on vaara, että asioiden lopputulokset ja toimenpiteet eivät ole samanlaisia riippuen siitä, kumpi asian on käsitellyt. Perinteisessä laillisuuden valvonnassa erilaisten ratkaisujen vaara ei ole suuri. Sen sijaan yksilön oikeuksien edistämiseen tai tietyn hallinnonalan viranomais-toiminnan ohjaamiseen ja oikeustilan kehittämiseen tähtäävissä toimenpiteissä eroja syntyy helpommin.

Jo nykyistä työnjakolakia säädettäessä vuonna 1990 viitattiin siihen, että sekä oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen toiminnassa on muodostunut aloja, joilla toisella on parempi käytännön asiantuntemus kuin toisella. ”Valvonnan perustuminen mahdollisimman hyvään asiantuntemukseen on tärkeää sekä kantelijan että valvonnan kohteen oikeusturvan kannalta. Tämän tavoitteen saavuttamisessa on merkitystä myös ylimpien laillisuusvalvojien tarkoituksenmukaisella työjaoilla. Ylimmässä laillisuusvalvonnassa on yksittäisiin epäkohtiin ja virheellisyyskiin puuttumisen ohella tärkeänä tavoitteena vaikuttaa valvottavan toiminnan kehittämiseen. Tiettyjen asiaryhmien ja oikeusturvakysymysten nykyistä selkeämpi keskittäminen toiselle laillisuusvalvojalle antaisi entistä paremman perustan tarpeellisten esitysten tekemiselle. Laillisuusvalvojien toimintaa voitaisiin tällöin myös paremmin toteuttaa pyrittäisiin ohjaamaan julkishallintoa ottamaan kansalaisten oikeudet kaikessa toiminnassaan huomioon.” (HE 72/1990 vp)

Oikeusasiamiehen toiminnan volyymi on useimmilla hallinnonaloilla merkittävästi suurempi kuin oikeuskanslerilla. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvia kanteluasioita tulee oikeusasiamiehen käsiteltäväksi noin viisinkertainen määrä oikeuskansleriin verrattuna. Vastaavasti oikeusasiamiehellä on enemmän näihin asioihin erikoistuneita esittelijöitä, alan viranomaisiin ja toimipaikkoihin tehdään enemmän

tarkastuksia ja muutoinkin seuranta, yhteistoimintaa ja koulutustilaisuuksiin osallistumista on oikeusasiamiehellä enemmän.

Kaikki tämä johtaa siihen, että oikeusasiamiehen kansliassa on enemmän asiantuntemusta ja tietoa esimerkiksi erilaisista toimintamalleista ja hyvistä käytännöistä. Näistä syistä on ilmeistä, että oikeusasiamiehellä on tämän alan kanteluasioissa paremmat edellytykset antaa toimintaa ohjaavia kannanottoja ja suosituksia, vaikka pelkästään laillisuusvalvonnalliselta kannalta oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisuisissa ei olisi eroa.

Myös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimenpiteissä ja seuraamuskäytännössä on tapahtunut tiettyä eriytymistä. Esimerkiksi hyvitysesitykset ovat oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä tavallisia, mutta oikeuskanslerilla hyvin harvinaisia. Tämä liittyy juuri siihen, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on oikeusasiamiehellä voimakkaampi. Toiselta puolen oikeuskanslerin (tai apulaisoikeuskanslerin) seuraamuskäytäntö esimerkiksi huomautusten antamisessa on havaintojeni mukaan jonkin verran erilainen kuin oikeusasiamiehellä (tai apulaisoikeusasiamiehillä).

Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on aina mahdollista päätyä perustellustikin erilaisiin lopputuloksiin. Jos kuitenkin ratkaisijoiden asiantuntemus ja kokemuspohja painottuvat eri tavalla, myös erilaisten ratkaisujen mahdollisuus on suurempi.

Ratkaisukäytännön johdonmukaisuuden ongelmia

Laillisuusvalvontakäytännön tulisi olla johdonmukaista eli asiallisesti samanlaisissa, mutta erikseen ja eri aikoina käsitellyissä oikeudellisissa kysymyksissä tulisi päätyä tulkinnallisesti samanlaisiin lopputuloksiin. Jos siis johonkin oikeudelliseen tulkintakysymykseen on aiemmassa laillisuusvalvontaratkaisussa jo otettu kantaa, myöhemmässä ratkaisussa tulkintakannanoton tulisi olla samanlainen, jollei toisenlaisen tulkinnan

tueksi ole ilmennyt uusia, aiemmin huomiotta jääneitä oikeudellisia perusteita.

Tämän vuoksi aina, kun asiassa ilmenee oikeudellinen tulkintakysymys, pyritään selvittämään, onko samaan kysymykseen aiempaa laillisuusvalvojan kannanottoa. Jos kysymys on usein esillä olleesta tai tuoreesta tulkintakannanotosta, ratkaisukäytännön johdonmukaisuudesta huolehtiminen ei yleensä tuota ongelmia. Laillisuusvalvonnallinen aikajänne voi kuitenkin olla hyvinkin pitkä. Näissäkin tilanteissa oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin omat aiemmat ratkaisut ovat yleensä löydettävissä kanslian tai viraston sähköisessä muodossa olevasta ratkaisuarkestosta, paperiarkistosta ja kollegoiden kanssa keskustelemalla.

Sen sijaan toisen laillisuusvalvojan aiempien kannanottojen selvittäminen toisesta virastosta ei joko onnistu käytännössä lainkaan tai ei ainakaan yhtä helposti, nopeasti ja luotettavasti. Tähän liittyy sekä ajanhukkaa että erilaisten laillisuusvalvontakannanottojen vaara.

Toimivaltakysymykset ovat yksi esimerkki asioista, joissa molempien laillisuusvalvojen tulisi ehdottomasti noudattaa samaa ratkaisulinjaa. Käytännössä kysymys on lähinnä siitä, katsotaanko kantelun kohteena olevan yksityisen hoitavan perustuslaissa tarkoitettua julkista tehtävää. Kun molempien laillisuusvalvojen toimivalta on sama, ei voida ajatella, että tulkinta olisi erilainen. Joskus on kuitenkin jälkikäteen ilmennyt eri suuntiin menneitä ratkaisuja, kun toisen laillisuusvalvojan ratkaisusta ei ole ollut tietoa.

Ratkaisukäytännön johdonmukaisuuden vaaliminen johtaa myös siihen, että kun toinen laillisuusvalvoja on jo ottanut johonkin oikeuskysymykseen kantaa, myös toinen on käytännössä sidottu tähän kantaan, koska samalla toimivallalla ei saisi tehdä erilaista ratkaisua. Tämä voi johtaa hieman kiusallisiinkin tilanteisiin, jos toinen laillisuusvalvoja olisi toisenlaisen tulkinnan kannalla. Joissakin tapauksissa asia on tästä syystä pitänyt siirtää toiselle laillisuusvalvojalle.

Kuinka ongelmia voitaisiin välttää?

Tehtävien päällekkäisyydestä seuraavia ongelmia ja vaaroja pyritään jatkuvasti välttämään muun muassa selvittämällä toisella laillisuusvalvojalla vireillä olevia asioita ja seuraamalla toisen laillisuusvalvojan ratkaisukäytäntöä. Voitaisiin ajatella, että yhteistyötä ja sen muotoja pyrittäisiin edelleen kehittämään. Mitä tiiviimpää yhteydenpito ja yhteistyö olisi, sitä paremmin esimerkiksi ratkaisu- ja seuraamuskäytännön yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta pystyttäisiin vaalimaan. Tämä edellyttäisi tietyissä tapauksissa yhteydenpitoa myös asian käsittelyn eri vaiheissa, ennen asioiden ratkaisemista.

Valitettavasti kaikki tähän yhteydenpitoon käytetty aika olisi kuitenkin pois varsinaisesta tehtävien hoitamisesta. Tämän vuoksi yhteydenpito on käytännössä rajoittunut lähinnä saman asian vireillä olon tai toisen siinä jo antaman ratkaisun selvittämiseen ja mahdollisista siirroista sopimiseen, sekä toisen laillisuusvalvojan ratkaisujen seuraamiseen julkisista ratkaisurekistereistä.

Mielestäni sen sijaan, että käytettäisiin entistä enemmän aikaa tehtävien päällekkäisyydestä aiheutuvien ongelmien välttämiseen, selvästi tarkoituksenmukaisempaa olisi puuttua ongelmien syhyyn, eli tehtävien päällekkäisyyteen. Jos kummankaan laillisuusvalvojan toimivaltaan ei puuttuttaisi, tämä olisi mahdollista tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä kehittämällä nykyistä tehtävien jakolakia.

Miten tehtävien jakoa olisi kehitettävä?

Tarkoituksenmukaisen työnjaon määrittely kuuluu toivottavasti käynnistyvässä lainsäädäntöhankkeessa lähemmin selvitettäväksi ja eduskunnan päätettäväksi. Esitän tässä vain eräitä näkökohtia.

Suppeimmillaan tehtävien jaon uudistaminen tarkoittaisi sitä, että vain vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevat asiat lisättäisiin työnjako-

lakiin. Tämän uudistuksen toteuttamiselle tuskin on päteviä vastasyitä.

Oikeusasiamiehelle annettu OPCATin mukainen kansallisen valvontaelimen tehtävä ei aiheuttanut muutostarvetta oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin väliseen työnjakoon, koska vapautensa menettäneitä henkilöitä koskevat asiat jo kuuluvat tehtävien jakolain mukaan oikeusasiamiehelle. Sen sijaan vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvä erityistehtävä on luonut ilmeisen tarpeen kehittää oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjakoa.

Kun vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen ja valvonta ovat kansainväliseen sopimukseen perustuva oikeusasiamiehen erityistehtävä, olisi hyvin epätarkoituksenmukaista, että myös oikeuskansleri käsitelisi tuon tehtävän piiriin kuuluvia asioita ja mahdollisesti tekisi niihin liittyviä linjauksia. Kysymys on myös siitä, että tehtävän myötä oikeusasiamiehen kanslian kertyy sellaista vammaisten henkilöiden oikeuksien erityisasiantuntemusta, jota oikeuskanslerin virastossa ei käytännössä voi olla yhtä paljon.

Laajimmillaan työnjaon uudistaminen voisi tarkoittaa sitä, että kaikki kanteluasiat osoitettaisiin toiselle laillisuusvalvojalle. Käsitykseni mukaan se olisi oikeusasiamies, joka jo nyt käsittelee valtaosan kaikista kanteluasioista. Jos yleistä laillisuusvalvontaa harjoittaisi lähinnä vain yksi laillisuusvalvoja, mielestäni sen tulisi olla eduskunnan eli lainsäädäntövaltaa käyttävän ylimmän valtioelimen toimielin.

Esimerkiksi niissä YK:n kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joissa edellytetään kansallisen valvontaelimen luomista sopimuksissa taattujen oikeuksien turvaamiseksi, keskeisenä pidetään tämän valvontaelimen riippumattomuutta hallitusvallasta. Tähän sopisi huonosti se, että laillisuusvalvoja olisi toimeenpanovallan orgaani, kuten oikeuskansleri on.

Tätä ajattelua ilmentää myös se, että maailmalle levinnyt laillisuusvalvontamalli on juuri parlamentin valitsemaan oikeusasiamiehen perustuva malli. Oikeusasiamies on nykyisin lähes 100 maassa, joskin oikeusasiamiehen valintamennettely ja toimivaltuudet vaihtelevat eri maissa.

Kansainvälisesti kahden ylimmän laillisuusvalvojan malli on yksinomaan Ruotsalainen ja Suomalainen erikoisuus. Ruotsissakin oikeuskanslerin tehtäviä on kehitetty, ja nykyisin Ruotsin oikeuskanslerilla on käytännössä enää vähän yleisiä laillisuusvalvontatehtäviä.

Laajimmassa työnjaon uudistamisen mallissa kaikki kanteluasiat ja muut yleiset laillisuusvalvonta-asiat kuuluisivat siis pääsääntöisesti oikeusasiamiehen käsiteltäviksi. Tässäkin mallissa oikeuskanslerille jäisi edelleen toimivalta yleiseen laillisuusvalvontaan, jolloin ne näkökohdat, joiden mahdollisesti katsotaan edelleen puoltavan kahden laillisuusvalvojan olemassaoloa, tulisivat kuitenkin huomioon otetuiksi.

Näiden ääripäiden välillä on monenlaisia mahdollisuuksia kehittää tarkoituksenmukaista työnjakoa. Oma käsitykseni on, että jokainen asiaryhmä tulisi tehtävien jakolaissa osoittaa pääsääntöisesti jommankumman laillisuusvalvojan käsiteltäväksi.

Ongelmat seuraavat erityisesti siitä, että kaksi erillistä laillisuusvalvojaa käsittelee samoihin asiaryhmiin kuuluvia samanlaisia asioita. Oikeusasiamiehen kanslian sisäisesti näitä ongelmia ei ole ensinnäkään sen vuoksi, että oikeusasiamiehen ja kahden apulaisoikeusasiamiehen välillä on oikeusasiamiehen päättämä tehtävien jako, jossa jokainen asiaryhmä on osoitettu pääsääntöisesti yhden laillisuusvalvojan käsiteltäväksi. Toiseksi, ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen ja johdonmukaisuuteen liittyvät kysymykset on helpoa selvittää kanslian sisäisesti.

Lopuksi

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien päällekkäisyydestä aiheutuu 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 puuttumatta kummankaan laillisuusvalvojan toimivaltaan, mutta kehittämällä nykyistä laillisuusvalvojen tehtävien


jaosta annettua lakia tarkoituksenmukaisella tavalla. Esimerkiksi nykyisen työnjakolain piiriin kuuluvissa vankiasioissa näitä ongelmia ei käytännössä ole.

Kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäinen järjestelmä on ollut Suomessa koko oikeusasiamiesinstituution olemassa olon ajan. Edellä kuvatut ongelmat ovat osin syntyneet ja osin lisääntyneet sen johdosta, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä on tapahtunut eriytymistä ja erikoistumista.

Nykyisen järjestelmän säilyttämistä voitaisiin mahdollisesti puoltaa sen pitkällä perinteellä ja sillä oikeuskanslerin esiin tuomalla seikalla, että yleinen laillisuusvalvonta tukee oikeuskanslerin tehtävää valtioneuvoston valvojana. Mielestäni nämä seikat eivät kuitenkaan ole riittäviä syitä ylläpitää muutoin epätarkoituksenmukaista päällekkäistä järjestelmää.

Päällekkäisyyden poistaminen tai edes vähentäminen tarjoaisi myös 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.

Kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäisestä järjestelmästä seuraa ongelmia, eikä nykyinen järjestelmä ole kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta tehokkain eikä tarkoituksenmukaisin.



Puheenvuoro 2015



Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehestä vammainen henkilöiden oikeuksien valvoja

Yleissopimuksen ratifiointi

Eduskunta hyväksyi 3.3.2015 YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (CRPD) ja sen valinnaisen pöytäkirjan. Samalla eduskunta hyväksyi lain yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja lain eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

Eduskunta kuitenkin edellytti, että ennen vammaisyleissopimuksen ratifioinnin loppuun saattamista varmistetaan, että sopimuksen 14 artiklan ratifioinnin edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä. Mainitussa artiklassa turvataan vammaisten henkilöiden oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Artiklan voimaansaattaminen edellyttää, että vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuteen kohdistuvista rajoitustoimenpiteistä säädetään asianmukaisesti laissa. Siihen tähdännyt hallituksen esitys (HE 108/2014 vp) kuitenkin raukesi valtiopäivien päätyttyä, ja uusi hallituksen esitys (HE 96/2015 vp) annettiin seuraavilla valtio-



päivillä. Nämä seikat viivästyttivät ratifioinnin loppuun saattamista. Suomi talletti ratifioimiskirjansa YK:n pääsihteerin huostaan 11.5.2016. Yleissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja tulevat Suomen osalta voimaan 10.6.2016.

Suomi allekirjoitti yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan jo 30.3.2007. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointiprosessien hitaus on Suomessa valitettavasti pikemmin sääntö kuin poikkeus. Kun ratifiointi viivästyy, viivästyy myös niiden rakenteiden ja menettelytapojen luominen, joilla voidaan turvata sopimuksissa taattujen oikeuksien toteutumista. Vammaisyleissopimuksen ratifioinnissa Suomi jäi kolmen viimeisimmän EU-maan joukkoon.

Ratifioinnin myötä eduskunnan oikeusasiamiehestä tulee osa yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaista rakennetta, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista. Tämä on jo toinen oikeusasiamiehelle annettu kansainväliseen sopimukseen perustuva erityistehtävä. Ensimmäinen vastaava erityistehtävä perustuu YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan

kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaiseen pöytäkirjaan (OPCAT). Oikeusasiamies on 7.11.2014 alkaen toiminut valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä, joka tekee tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. OPCATin ratifiointiin kului yli kymmenen vuotta.

Yleissopimuksen tarkoitus ja tavoitteet

Yleissopimus on ensimmäinen vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva oikeudellisesti sitova kansainvälinen asiakirja. Yleissopimuksella ei perusteta uusia oikeuksia, vaan vahvistetaan jo olemassa olevat, muissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa taatut oikeudet vammaisille henkilöille. Yleissopimuksen yhtenä erityispiirteenä pidetään sitä, että sopimus korostaa vammaisten henkilöiden oikeutta osallistua itseään koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon.

Vaikka aiemmin tehdyt ihmisoikeussopimukset takaavat lähtökohtaisesti samat oikeudet kaikille henkilöille, vammaisten henkilöiden oikeudet eivät ole toteutuneet täysimääräisesti. Yhteiskunnan rakenteelliset esteet, asenteet ja tiedon puute rajoittavat vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia itsenäiseen elämään sekä heidän itsemääräämisoikeuttaan ja osallisuuttaan yhteiskuntaan.

Yleissopimuksella luodaan sen sopimuspuolille velvollisuus edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti heidän ihmisoikeuksiensa ja perusvapauksiensa toteutuminen. Yleissopimus sisältää sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia että taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevia määräyksiä.

Yleissopimuksen johtavana periaatteena on syrjinnän kieltö. Yleissopimuksella ei ainoastaan kielletä vammaisten henkilöiden syrjintää, vaan luodaan sopimuspuolille velvollisuuksia vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden täysimääräiseksi toteutumiseksi. Yleissopimuksen muita kes-

keisiä periaatteita ovat yksilön itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen, vammaisten henkilöiden osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan sekä esteettömyys ja saavutettavuus.

Yleissopimuksen mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka voi vuorovaikutuksesta erilaisten esteiden kanssa estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Vammaisuuden kuvaamisen lähtökohtana on henkilön suhde ympäröivään yhteiskuntaan eikä lääketieteellinen diagnoosipohjainen määrittely. Vammaisuuden käsite ei ole myöskään muuttumaton.

Kansainvälinen valvontajärjestelmä

Yleissopimuksella on perustettu vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea (Committee on the Rights of Persons with Disabilities). Kukin sopimusvaltio antaa komitealle raportin sopimuksen mukaisten velvollisuuksiensa täyttämistä ja tapahtuneesta kehityksestä. Ensimmäinen raportti annetaan kahden vuoden kuluessa sopimuksen ratifoinnista ja sen jälkeen neljän vuoden välein tai milloin tahansa komitean pyynnöstä. Komitea esittää raportin johdosta ehdotuksia ja yleisiä suosituksia. Komitea antaa omasta toiminnastaan kahden vuoden välein raportin YK:n yleiskokoukselle sekä talous- ja sosiaalineuvostolle.

Suomi on hyväksynyt myös yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan, joka mahdollistaa yksilövalitusten tekemisen. Suomi on siten tunnustanut vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean toimivallan vastaanottaa ja käsitellä yksityisten henkilöiden tai ryhmien tekemiä valituksia, joissa nämä väittävät Suomen rikkoneen heidän yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksiaan. Valituksen johdosta komitea voi antaa ehdotuksia ja suosituksia.

Komitea voi myös toimittaa tutkinnan, jos se on saanut luotettavaa tietoa siitä, että sopimuspuoli on vakavasti tai järjestelmällisesti loukannut

yleissopimuksessa taattuja oikeuksia. Tutkintaan voi sisältyä käynti sopimusvaltion alueella. Tutkinta voi johtaa komitean kommentteihin ja suosituksiin sekä niiden toteuttamisen seurantaan.

Kansallinen valvontajärjestelmä

Yleissopimuksen 33 artiklan mukaan kansallinen valvontajärjestelmä muodostuu kolmesta tahosta. Ensinnäkin sopimusvaltion tulee nimetä hallitusorganisaationsa piiristä *yhteystaho* (focal point). Sen tehtävänä on huolehtia yleissopimuksen täytäntöönpanosta, kuten siihen liittyvästä lainvalmistelusta, tiedottamisesta, selvitysten teettämisestä, tiedon keruusta ja tilastojen hyödyntämisestä. Yhteystaho huolehtii myös määräaikaista-raportoinnista vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle. Suomessa yhteystahoina tulevat toimimaan ulkoasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö.

Toiseksi sopimusvaltion tulee harkita *koordinaatiojärjestelmän* perustamista hallitusorganisaationsa piiristä. Sen tehtävänä on helpottaa sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvää toimintaa eri aloilla ja eri tasoilla esimerkiksi tuomalla esiin selvitystarpeet ja kehittämiskohteet. Suomessa koordinaatiojärjestelmän tehtävät osoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen perustettavalle uudelle elimelle, joka korvaa ministeriön yhteydessä toimivan valtakunnallisen vammaisneuvoston. Koordinaatioelimeen kuuluu muun muassa eri ministeriöiden ja vammaisjärjestöjen edustajia.

Kolmanneksi sopimusvaltion tulee perustaa tai nimetä riippumaton *rakenne* (framework), jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata yleissopimuksen täytäntöönpanoa. Rakenteen tulisi olla kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden asemaa ja toimintaa koskevien YK:n ns. Pariisin periaatteiden mukainen. Suomessa tämän rakenteen tehtävät on osoitettu eduskunnan oikeusasiamiehelle, sen yhteydessä toimivalle Ihmisoikeuskeskukselle ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnalle. Uudistus toteutettiin lisäämällä edus-

kunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin uusi 3 b luku ja siihen uusi 19 f §.

Mielestäni tämä uusi tehtävä sopii erinomaisesti oikeusasiamiehelle, Ihmisoikeuskeskukselle ja ihmisoikeusvaltuuskunnalle, jotka yhdessä muodostavat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen koordinoitukomitea ICC (nykyisin GANHRI, Global Alliance of National Human Rights Institutions) on joulukuussa 2014 myöntänyt Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle ns. A-statuksen. Tämä tarkoittaa sitä, että instituutio täyttää täysin vammaisyleissopimuksessa viitatu Pariisin periaatteet.

Olen pitänyt vammaisyleissopimuksen 33.2 artiklan mukaisen rakenteen tehtävien hoitamista erinomaisena esimerkkinä niistä mahdollisuuksista, joita kansallisen ihmisoikeusinstituutiomme rakenne tarjoaa. Vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen, suojeleminen ja seuranta on juuri sellainen tehtävä, jonka toteuttamiseen tarvitaan instituution kaikkia osia, joiden erilaiset tehtävät tukevat toinen toisiaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien tehokas toteuttaminen edellyttää mahdollisuutta tutkia yksittäistapauksia ja tehdä tarkastuksia, mitkä kuuluvat oikeusasiamiehen tehtäviin. Toiseksi tehtävä edellyttää myös ihmisoikeuskasvatusta, -koulutusta, -tutkimusta ja -tiedotusta, jotka taas kuuluvat Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin. Niillä voidaan vaikuttaa ihmisten asenteisiin ja tietoisuuteen vammaisten henkilöiden oikeuksista. Kolmanneksi tarvitaan eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden yhteistyötä ja vammaisten henkilöiden osallistamista. Näihin puolestaan ihmisoikeusvaltuuskunta tarjoaa hyvän foorumin.

Yleissopimuksen edellyttämä vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen täysimääräinen osallistaminen valvontamenettelyyn voidaan toteuttaa kaikissa instituution osissa. Ihmisoikeuskeskus toimii läheisessä yhteistoiminnassa vammaisjärjestöjen kanssa ja on muun muassa järjestänyt lukuisia kuulemistilaisuuksia heidän kanssaan. Ihmisoikeusvaltuuskunta puolestaan on nimenomaisesti yhteistyöelin. Olen ottanut vam-

maisten henkilöiden osallistamisen huomioon asettaessani uutta ihmisoikeusvaltuuskuntaa 1.4.2016 alkaneelle nelivuotiskaudelle siten, että nimesin valtuuskuntaan riittävän määrän vammaisia henkilöitä tai vammaisjärjestöjä edustavia henkilöitä. Näitä henkilöitä voidaan nimetä edelleen ihmisoikeusvaltuuskunnan vammaisten henkilöiden oikeuksia käsittelevään jaostoon, jonka valtuuskunta asettaa itse.

Myös oikeusasiamiehen toiminnassa tullaan lisäämään yhteistyötä vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen kanssa. Yksi osallistamisen muoto voi olla vammaisten henkilöiden osallistuminen asiantuntijoina oikeusasiamiehen toimittamille tarkastuksille. Oikeusasiamiehen tehtävä OPCATin mukaisena kansallisena valvontaelimenä tukee myös uutta vammaissopimuksen mukaista tehtävää, sillä osa vammaisten henkilöiden asumisyksiköistä kuuluu OPCATin piiriin. Kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan oikeusasiamies voi lain mukaan käyttää apunaan asiantuntijoita.

Uuteen tehtävään on valmistauduttu

Kun uuden tehtävän tuleminen oikeusasiamiehelle on ollut tiedossa jo pitkään, oikeusasiamiehen kansliassa on eri tavoin valmistauduttu tähän tehtävään.

Ensinnäkin vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvistä asioista on muodostettu oma uusi asiaryhmänsä, kun aikaisemmin ne sisältyivät useisiin eri asiaryhmiin, kuten sosiaalihuoltoon, sosiaalivakuutukseen tai opetukseen. Oma asiaryhmä mahdollistaa vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvien asioiden paremman seurannan, kokonaiskuvan saamisen ja raportoinnin.

Oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2014 oli ensimmäisen kerran oma ns. sektorijakso ”Vammaisten henkilöiden oikeudet” (jakso 4.13), jossa selostetaan erityisesti kanteluratkaisuja. Uudesta asiaryhmästä muodostui jo pelkästään kantelumäärien perusteella mitattuna melko suuri. Kertomusvuonna asiaryhmään kuuluvia kanteluita saapui ja niitä ratkaistiin yli 200.

Toiseksi vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen valittiin kanslian ns. perus- ja ihmisoikeusteemaksi jo vuonna 2014 ja teemaa jatkettiin kertomusvuonna. Teemaa pidettiin silmällä ja siihen liittyviä kysymyksiä otettiin esille muun muassa jokaisella oikeusasiamiehen tarkastuskäynnillä.

Teema painottui esteettömyyteen ja saavutettavuuteen. Oikeusasiamiehen tarkastuksilla tämä merkitsi huomion kiinnittämistä toimitilojen ja ympäristön esteettömyyteen sekä informaation ja asioinnin saavutettavuuteen eri näkökulmista. Keskeisenä ajatuksena oli vammaisyleissopimuksen hengen mukaisesti arvioida, rajoittaako ympäristö vammaisen henkilön osallistumista ja toimintaa. Teemaan liittyviä tarkastushavaintoja on selostettu vuoden 2014 kertomuksen ja tämän kertomuksen jaksoissa 3.6.

Kolmanneksi uusi tehtävä on otettu huomioon suuntaamalla aikaisempaa enemmän tarkastuksia vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin. Tarkastuksia on tehty erityisesti kehitysvammaisten asiakkaiden yksiköihin, joista osa kuuluu myös OPCATin piiriin. Kansallisena valvontaelimenä tehtyjen tarkastusten havaintoja on selostettu vuoden 2014 kertomuksen ja tämän kertomuksen jaksoissa 3.3.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen ongelmia

Kanteluiden tutkinnassa ja tarkastuksilla tehtyjen havaintojen perusteella vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisessa on monia ongelmia. Esimerkiksi seuraavia ongelmia on havaittu toistuvasti.

Ongelmat perusoikeuksien rajoittamisessa kehitysvammaisten erityishuollossa

Useissa kanteluratkaisuissa ja tarkastushavainnoissa on kiinnitetty huomiota puutteisiin, jotka liittyvät kehitysvammaisten henkilöiden kohteluun ja itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen sekä erilaisiin toimintakäytäntöihin asumisyksiköissä ja laitoksissa.

Puutteet palvelusuunnitelmien ja erityishuolto-ohjelmien laatimisessa

Laillisuusvalvontakäytännössä on havaittu, että lainmukaisia suunnitelmia ei aina laadita, ne laaditaan puutteellisesti tai niiden laatiminen viivästyy aiheettomasti. Tämä voi johtaa siihen, että myös asiakkaan kuuleminen ja omien näkemysten ja elämäntilanteen huomioon ottaminen laiminlyödään.

Palvelujen järjestämisen puutteet

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on havaittu, että kuntien vammaispalveluja koskevat soveltamiskäytännöt ovat epäyhtenäisiä ja soveltamisohjeet saattavat rajoittaa lakisääteisten palvelujen saamista. Yksittäiset ongelmat ovat liittyneet vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun ja kuljetuspalvelujen sekä muiden palvelujen järjestämistapoihin, sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa perittäviin asiakasmaksuihin.

Viivästykset ja menettelyvirheet päätöksenteossa ja asian käsittelyssä

Yleisimpiä puutteita ovat vammaisille henkilöille myönnettäviä etuuksia tai palveluita koskevien hakemusten käsittelyn viivästyminen ja viranomaisen päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönti. Oikeusturvaongelmia aiheuttavat myös menettelyvirheet ja muutoksenhakujen käsittelyjen viivästymiset.

Puutteet esteettömyyden ja saavutettavuuden toteutumisessa


Oikeusasiamiehen tarkastuskäynneillä on havaittu puutteita toimitilojen esteettömyydessä sekä asiointin saavutettavuudessa ja mukautustoimien toteuttamisessa. Liikuntavammaisille henkilöille vaikeuksia aiheuttavat esimerkiksi tasoerot ja kapeat kulkuväylät, kun taas aistivamaiset henkilöt kohtaavat kommunikaation ja tiedon saannin esteitä.

Lopuksi

Oikeusasiamies ei ole saamassa lisää henkilöstövoimavaroja vammaisyleissopimuksen mukaisesti uusiin tehtäviin, mutta Ihmisoikeuskeskukselle myönnettiin vuoden 2016 talousarviossa määräraha yhteen uuteen asiantuntijan virkaan. Eräillä kanslian sisäisillä tehtäväjärjestelyillä myös oikeusasiamiehen uusiin tehtäviin on kuitenkin pyritty kohdentamaan voimavaroja.

Vammaiset henkilöt eivät aina kykene itse kantelemaan, minkä vuoksi tarkastusten toimitaminen olisi erityisen tärkeää. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden asumisyksiköiden määrä on kuitenkin niin suuri, että tarkastuksia pystytään tekemään vain hyvin pieneen osaan niistä. Pelkäämään OPCATin piiriin kuuluvia kehitysvammaisten henkilöiden asumisyksiköitä on useita satoja. Myöskään kansallisen valvontaelimen tehtävään oikeusasiamies ei ole saanut lisää henkilöstövoimavaroja.

Käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa uudet tehtävät hoidetaan niin hyvin kuin mahdollista.



Puheenvuoro 2014



Petri Jääskeläinen

Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta



Kertomusvuonna tuli kuluneeksi 95 vuotta siitä, kun oikeusasiamiesinstituutio perustettiin Suomeen vuoden 1919 hallitusmuodolla. Oikeusasiamiehen kansliassa on ollut pitkään jatkunut perinne viettää instituution vuosijuhlaa aina seuraavan vuoden helmikuun alkupuolella. Tämä johtuu siitä, että Suomen ensimmäinen oikeusasiamies vastaanotti ensimmäisen kantelun helmikuun 11. päivänä 1920. Tämä perinne – eli instituution vuosijuhlan kytkeminen ensimmäisen kansalaiskirjeen saapumiseen – ilmentää hyvin tämän instituution luonnetta: Oikeusasiamies on kansalaisia, ihmisiä varten.

Tuo ensimmäinen oikeusasiamiehelle saapunut kantelu oli Wiipurin lääninvankilassa tutkintovankina olleen jääkäriväepelin kantelu siitä, että hänen asiansa tuomioistuinkäsittely oli viivästynyt. Kantelu oli monellakin tavalla leimallinen myös oikeusasiamiehen nykyisen toiminnan kannalta. Ensinnäkin kysymys oli tutkintavangista. Vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien ja kohtelun valvonta on yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä. Toiseksi kysymys oli tuo-

mioistuimen menettelystä. Tuomioistuinten valvonnan kuuluminen oikeusasiamiehen toimivaltaan on kansainvälisessä vertailussa lähinnä ruotsalais-suomalainen harvinaisuus. Kolmanneksi kysymys oli asian käsittelyn viivästymisestä. Tuomioistuinkäsittelyn viivästymisen ja ylipäänsä asioiden käsittelyn viipymisen on nykyäänkin yksi tavallisimmista kantelun aiheista.

Vaikka yksittäinen kantelu voi tänä päivänäkin olla samanlainen kuin 95 vuotta sitten, oikeusasiamiehen toiminta on vuosien kuluessa kehittynyt monin tavoin. Voimme olla ylpeitä siitä, mitä oikeusasiamiesinstituutio on tänä päivänä. Olen kuullut sanottavan, että Suomen oikeusasiamiesinstituutio on maailman paras. Olen asiasta samaa mieltä. Mutta minkälaisiin seikkoihin tämä perustuu? Syitä on useita, joista osa on rakenteellisia ja osa toiminnallisia. Tuon seuraavassa esille eräitä näkökohtia.

Instituutio on maailman toiseksi vanhin

Muihin maihin verrattuna meillä on se etu, että Suomen oikeusasiamiesinstituutio on maailman toiseksi vanhin. Ensimmäiseksi instituutio on perustettu Ruotsiin vuonna 1809, kolmanneksi Tanskaan vuonna 1955 (tänä vuonna siis 60 vuotta), sitten Norjaan ja Uuteen Seelantiin 1962, ja vasta sitten instituutio on levinnyt kaikkialle maailmaan. Nykyisin erilaisia oikeusasiamiesinstituutioita on ainakin 140 maassa.

Meillä oikeusasiamies on lähes yhtä vanha kuin itsenäinen Suomi. Tämän vuoksi instituutio on juurtunut syväälle suomalaiseen yhteiskuntaan. Ihmiset tietävät, että he voivat kääntyä oikeusasiamiehen puoleen. Tämä on yksi oikeusasiamiehen toiminnan perusedellytyksistä. Pelkästään omin toimenpitein oikeusasiamiehellä ei olisi käytännössä mitään mahdollisuutta havaita kaikkia niitä ongelmia ja epäkohtia, joista nyt saadaan tieto kanteluiden kautta. Olenkin sanonut, että oikeusasiamiehellä on ympäri Suomea yli viisi miljoonaa pientä asiamiestä, jotka ilmoittavat hänelle havaitsemistaan epäkohdista.

Instituution pitkästä iästä ja juurtuneisuudesta seuraa toiselta puolen, että viranomaiset tietävät, että he voivat joutua selittämään tekemisiään oikeusasiamiehelle. Tämä ennaltaehkäisee lainvastaista menettelyä ja velvollisuuksien laiminlyöntiä ja edistää huolellisuutta viranomaisten toiminnassa. Viranomaiset ovat myös tottuneet siihen, että oikeusasiamiehen kannanottoja ja suosituksia tulee noudattaa. Näin myös tapahtuu käytännössä. Tätä edistää se, että oikeusasiamies nauttii eduskuntaan eli ylimpään valtioelimeen nojautuvaa arvovaltaa. Nykyisin oikeusasiamies ei kuitenkaan voi nojautua vain asemaansa ja arvovaltaansa, vaan instituution on joka päivä ansaittava se luottamus, joka oikeusasiamiehen toiminnassa on välttämätöntä. Tämä tapahtuu etenkin antamalla hyvin perusteltuja päätöksiä ja kannanottoja.

Oikeusasiamiehen toimivalta on laaja

Eräs menestystekijä on se, että meillä oikeusasiamiehen toimivalta on luotu hyvin laajaksi sekä valvonnan alaisten tahojen suhteen että oikeusasiamiehen toimivaltuuksien suhteen.

Oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat kaikki julkisen vallan elimet – ainoastaan eduskunta ja kansanedustajat edustajantoimessaan ovat toimivallan ulkopuolella. Monissa maissa esimerkiksi ylimmät toimeenpanovallan käyttäjät – presidentti, ministerit ja ministeriöt – on jätetty oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle, samoin puolustusvoimat ja turvallisuusviranomaiset, vaikka ylimpään valtioelimeen eli parlamenttiin nojautuvan laillisuusvalvonnan ulottaminen kaikkiin toimeenpanovallan käyttäjiin olisi tärkeää.

Tuomioistuinten valvonnan antaminen oikeusasiamiehelle on kansainvälisesti lähes ainutlaatuista, mutta Suomessa se on mielestäni tänä päivänäkin asianmukainen ratkaisu muun muassa oikeusasiamiesinstituution oman riippumattomuuden, pitkästä iästä johtuvan vakiintuneen aseman ja eduskuntaan nojaavan arvovaltan takia. Oikeusasiamiehenkin on kunnioitettava tuomioistuinten riippumattomuutta, minkä vuoksi tuomioistuinvallonta kohdistuu lähinnä menettelyllisiin, perus- ja ihmisoikeuksina turvattuihin oikeusturvatakeisiin. Toisaalta niihin liittyvä valvonta sopii mielestäni Suomessa erityisen hyvin juuri oikeusasiamiehelle.

Nykyisin yhä tärkeämmäksi on muodostunut se, että myös kaikki julkista tehtävää hoitavat yksityiset kuuluvat oikeusasiamiehen toimivaltaan. Kun esimerkiksi kunta ulkoistaa järjestämisvastuulleen kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja yksityisille, niiden toiminta kuuluu Suomessa oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Näin ei ole kaikissa maissa. Esimerkiksi muissa Pohjoismaissa oikeusasiamiehen toimivalta määräytyy lähtökohtaisesti viranomaisorganisaation eikä tehtävän laadun perusteella. Jos tehtävän hoitaminen siirtyy viranomaisorganisaation ulkopuolelle, se siirtyy myös oikeusasiamiehen toimival-

lan ulkopuolelle. Tällä eroavuudella on sekä periaatteellisesti että käytännön tasolla erittäin suuri merkitys oikeusasiamiehen toimintaedellytysten kannalta.

Oikeusasiamiehen toimivaltuudet ovat Suomessa kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen laajat. Oikeusasiamiehen rajoittamaton tiedonsaantioikeus on välttämätön jo tavallisten kante-luasioiden tutkinnassa, mutta erityisesti esimerkiksi CIA:n vankilentojen selvittämisen kaltaisissa asioissa. Suomessa oikeusasiamiehellä on kansainvälisesti erittäin harvinaiset syyttäjän valtuudet toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Vaikka syyteoikeutta käytetään harvoin, sen olemassa ololla on tärkeä periaatteellinen merkitys, ja joisakin tilanteissa se voi olla myös käytännössä erittäin tärkeä. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta suuri merkitys on oikeusasiamiehen oikeudella tehdä lainsäädäntö- ja muita esityksiä. Oikeusasiamiehellä on myös mahdollisuus välittömään vuorovaikutukseen eduskunnan kanssa sekä kertomustensa käsittelyn yhteydessä että muissa tilanteissa, kun oikeusasiamies on havainnut puutteita lainsäädännössä.

Instituutiota on jatkuvasti kehitetty

Suomen oikeusasiamiesinstituutiota on osattu kehittää ajan vaatimusten mukaisesti. Tästä saamme kiittää sekä lainsäätäjää että edeltäjäni.

Oikeusasiamies on perinteisesti ollut laillisuusvalvoja, jonka tehtävä on painottunut viranomaisten velvollisuuksien valvontaan ja jälkikäiteisen moitteen esittämiseen. Oikeusasiamies on edelleen laillisuusvalvoja, mutta oikeusasiamiehestä on tullut myös perusoikeuksien puolustaja. Luen siihen yksilön oikeuksien edistämisen, viranomaistoiminnan ohjaamisen ja oikeustilan kehittämisen siten, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat mahdollisimman hyvin.

Useat edeltäjäni ovat olleet edelläkävijöitä perus- ja ihmisoikeusajattelussa. Lainsäätäjän puolelta voimakkain linjaus tehtiin perusoikeus uudistuksessa vuonna 1995. Silloin hallitusmuotoon lisättiin säännös, jonka mukaan ”tehtävänsä hoi-

taessaan oikeusasiamies valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista”.

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatista on useita muitakin ilmauksia laissa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voi muun ohella kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Saman lain mukaan oikeusasiamiehen tulee kertomuksessaan kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Tämä näkökulma ilmenee myös vuonna 2011 uudistetussa kantelun tutkintaa ohjaavassa säännöksessä. Sen mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta (1) lain noudattamisen, (2) oikeusturvan tai (3) perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Säännökseen on kiteytetty hyvin oikeusasiamiehen nykyisen toiminnan eri näkökulmat.

Tämä oikeusasiamiehen tehtävän ja näkökulman laajentuminen näkyy kaikessa toiminnassa. Esimerkiksi kanteluiden tutkinta ei enää ole vain sen arviointia, onko viranomainen toiminut lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan. Nykyisin kaikissa asioissa arvioidaan sen lisäksi, olisiko viranomainen jollakin muulla tavalla toimimalla voinut paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Arvioni mukaan yhteensä yli puolet oikeusasiamiehen erilaisista toimenpitepäätöksistä sisältää joko yksinomaan tai moitteen ohella myös ohjaavia elementtejä.

Erilaiset oikeusasiamiehen tekemät esitykset ilmentävät hyvin sitä, että oikeusasiamiehen toiminta on nykyisin paljon muutakin kuin vain jälkikäteistä laillisuusvalvontaa. Esityksiä on neljänlaisia. Esitys voidaan tehdä ensinnäkin virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Toiseksi esitys voidaan tehdä säännösten, määräysten tai viranomaisohjeiden kehittämiseksi. Kolmanneksi esityksessä voi olla kysymys perus- tai ihmisoikeusloukkauksen taikka viranomaisen muun lainvastaisen tai virheellisen menettelyn hyvittämisestä. Neljänneksi oikeusasiamies voi tehdä esityksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi viranomaisen ja kantelijan välillä.

Tiedossani ei ole toista oikeusasiamiesinstituutiota, jossa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen ja edistämisen näkökulma olisi yhtä vahva kuin Suomessa sekä lainsäädännössä että käytännössä. Esimerkiksi muut Pohjoismaat tulevat tässä suhteessa selvästi perässä.

Uusimpia kehityspiirteitä

Viimeisten viiden vuoden aikana oikeusasiamiesinstituutiosta on tapahtunut todella paljon. Merkille pantavaa on se, että kaikki uudistukset ja kehittämistoimet liittyvät lähinnä oikeusasiamiehen rooliin perusoikeuksien puolustajana, eivätkä perinteiseen rooliin laillisuuden valvojana.

Merkittävin ja oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatin kannalta hyvin luonteva uudistus on ollut Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan perustaminen oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen vuonna 2012. Tämä uudistus toteutettiin sen vuoksi, että oikeusasiamies ei yksinään täyttänyt kaikkia kriteereitä, jotka YK:n vuonna 1993 hyväksymissä ns. Pariisin periaateissa on asetettu kansallisille ihmisoikeusinstituutioille.

Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle, joka siis muodostuu oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta, myönnettiin joulukuussa 2014 korkein mahdollinen A-status. Tämä tarkoittaa sitä, että instituutiomme täyttää täysin Pariisin periaatteet. A-statusta pidetään YK:ssa ja yleisemminkin kansainvälisesti erittäin tärkeänä. Sillä on myös oikeudellista merkitystä, sillä A-statusuksen saaneella instituutiolla on muun muassa puheoikeus YK:n ihmisoikeusneuvostossa.

Samassa yhteydessä uudistettiin myös oikeusasiamieslain kantelun käsittelyä koskevia säännöksiä muun muassa siten, että oikeusasiamiehellä on enemmän harkintavaltaa kanteluiden tutkinnassa. Nyt voimavarat pystytään kohdentamaan sellaisiin asioihin, joissa oikeusasiamies voi auttaa, joissa oikeusasiamiehen moite on tarpeen tai joissa on oikeusasiamiehen ohjauksen tai esityksen tarvetta. Muun muassa tämän uudistuk-

sen ansiosta oikeusasiamiehen kansliassa saavutettiin vuoden 2013 lopussa pitkäaikainen tavoite: vireillä ei ollut yhtään yli vuotta vanhaa kanteluasiaa. Edellisen kerran tämä tavoite saavutettiin 20 vuotta sitten. Uudistuksen ansiosta myös tarkastusten määrää on kyetty lisäämään. Vuonna 2012 tehtiin ennätykselliset 147 tarkastusta.

Pitkään valmisteilla ollut YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) ratifiointi saatiin päätökseen vuonna 2014. Oikeusasiamies on 7.11.2014 lähtien toiminut ns. kansallisena valvontaelimenä, joka tekee tarkastuksia toimipaikkoihin, joissa säilytetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. He voivat olla paitsi vankeja, myös esimerkiksi erilaisiin hoitopaikkoihin tai asumisyksiköihin sijoitettuja lapsia, vanhuksia, psykiatrisia potilaita, ulkomaalaisia tai kehitysvammaisia henkilöitä. Kansallisen valvontaelimen tehtävä on jälleen uusi askel oikeusasiamiehen yhä monipuolisemmaksi kehityneessä tehtäväkuvassa ja keinovalikoimassa. Tehtävään liittyvät uudet toimintamuodot, erityisesti ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö, tuovat lisäarvoa oikeusasiamiehelle jo vanhastaan kuuluneeseen vapautensa menettäneiden kohtelun valvontaan. Kansallisen valvontaelimen tehtävässä näkökulma on erilainen kuin perinteisissä tarkastuksissa. Ajatuksena on ennaltaehkäistä huonoa kohtelua muin kuin oikeudellisin menetelmin, jotka perustuvat laitoksissa tehtäviin säännöllisiin käynteihin.

Seuraava askel tässä kehityksessä on jo näköpiirissä: Eduskunta on hyväksynyt lait, jotka tähtäävät YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ratifiointiin. Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio tulee toimimaan sopimuksen tarkoittamana rakenteena, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksen täytäntöönpanoa. Tämä tehtävä sopii erinomaisesti Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle. Vammaisten henkilöiden oikeuksien tehokas toteuttaminen edellyttää mahdollisuutta tutkia yksittäistapauksia ja tehdä tarkastuksia, mitkä kuuluvat oikeusasiamiehen tehtäviin. Toiseksi tehtävä edellyttää myös ihmisoikeuskasvatusta, -koulutusta, -tutkimusta ja -tie-

dotusta, jotka kuuluvat Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin. Niillä voidaan vaikuttaa ihmisten asenteisiin ja tietoisuuteen vammaisten henkilöiden oikeuksista. Kolmanneksi tarvitaan eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden yhteistyötä ja vammaisten henkilöiden osallistamista. Näihin puolestaan ihmisoikeusvaltuuskunta tarjoaa hyvän foorumin.

Tulevia kehitystarpeita

Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joilla on perustuslain mukaan sama toimivalta. Heidän välisestä tehtävien jaosta voidaan kuitenkin säätää tavallisella lailla kaventamalla kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Voimassa olevan tehtävien jaosta annetun lain 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.


Oikeusasiamiehelle annettu OPCATin mukainen kansallisen valvontaelimen tehtävä ei aiheuttanut muutostarvetta oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin väliseen tehtävien jakoon, koska vapautensa menettäneitä henkilöitä koskevat asiat ovat jo kuuluneet tehtävien jakolain mukaan oikeusasiamiehelle. Sen sijaan vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvä erityistehtävä tuo esiin tarpeen kehittää oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjakoa.

Kun vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen ja valvonta tulee kansainväliseen sopimukseen perustuvaksi oikeusasiamiehen erityistehtäväksi, olisi hyvin epätarkoituksenmukaista, että myös oikeuskansleri käsittelee tuon tehtävän piiriin kuuluvia asioita. Kysymys on myös siitä, että tehtävän myötä oikeusasiamiehen kansliaan kertyy sellaista vammaisten henkilöiden oikeuksien erityisasiantuntemusta, jota oikeuskanslerin virastossa ei välttämättä ole.

Nähdäkseni monet painavat syyt puoltaisivat oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaon laajempaakin kehittämistä siten, että tehtävät olisivat mahdollisimman vähän päällekkäisiä. Yksi keskeinen syy liittyy siihen, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä on tapahtunut eriytymistä ja erikoistumista. Edellä kuvaamani oikeusasiamiehen toiminnan kehitys ei koske kaikilta osin oikeuskansleria, jonka tehtävät painottuvat suurelta osalta valtioneuvoston valvontaan.

Kun oikeusasiamies ja oikeuskansleri käsittelevät samanlaisia asioita samalla toimivallalla, myös asioiden lopputulosten ja toimenpiteiden pitäisi olla samanlaisia riippumatta siitä, kumpi asian on käsitelty. Mitä enemmän eriytymistä ja erikoistumista tapahtuu, sitä suurempi on vaara, että näin ei käytännössä tapahdu. Perinteisessä laillisuuden valvonnassa erilaisten ratkaisujen vaara ei ole suuri. Sen sijaan yksilön oikeuksien edistämiseen tai tietyn hallinnonalan viranomaistoiminnan ohjaamiseen ja oikeustilan kehittämiseen tähtäävissä toimenpiteissä eroja syntyy helpommin.

Tehtävien päällekkäisyydestä seuraavia ongelmia ja vaaroja voidaan pyrkiä välttämään erällä menettelytavoilla sekä keskinäisellä yhteydenpidolla ja yhteistyöllä. Niihin käytetty aika on kuitenkin pois varsinaisesta tehtävien hoitamisesta. Kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäinen järjestelmä ei ole kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta tehokkain eikä tarkoituksenmukaisin.



Puheenvuoro 2013



Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehestä kidutuksen vastainen valvontaelin



Valinnainen pöytäkirja

Eduskunta hyväksyi 5.4.2013 lain, jolla saatetaan kansallisesti voimaan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja (OPCAT, *Optional Protocol to the Convention against Torture*). Samalla eduskunta hyväksyi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muutoksen, jolla oikeusasiamiehelle annetaan pöytäkirjan mukainen kansallisen valvontaelimen (NPM, *National Preventive Mechanism*) tehtävä.

Itse yleissopimus on tullut Suomessa voimaan jo vuonna 1989. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvoo YK:n kidutuksen vastainen komitea (CAT, *Committee against Torture*), jolle sopimusvaltiot toimittavat määräajoin selvityksen sopimuksen kansallisesta täytäntöönpanosta. Tarkastuskäynnit sopimusvaltion alueelle eivät kuulu komitean toimivaltaan. Sen sijaan valinnaisella pöytäkirjalla on luotu järjestelmä, jossa kidutuksen vastaiselle komitealle perustettu alakomitea (SPT, *Subcommittee on Prevention of Torture*) ja

kansalliset valvontaelimet tekevät tarkastuksia sopimusvaltion lainkäyttövaltaan kuuluviin paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. He voivat olla paitsi vankeja, myös erilaisiin laitoksiin, hoitopaikkoihin tai asumisyksiköihin sijoitettuja lapsia, vanhuksia, psykiatrisia potilaita, ulkomaalaisia tai kehitysvammaisia henkilöitä.

Euroopan neuvoston (EN) piirissä on tehty vastaavanlainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi. Sopimus tuli Suomen osalta voimaan vuonna 1991. Tämä sopimus on tullut tunnetuksi erityisesti sen valvontaelimen, Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT, *Committee for the Prevention of Torture*) toiminnan kautta. Sopimusvaltioiden tulee sallia CPT:n käynnit kaikissa niissä paikoissa, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. CPT on käynyt Suomessa neljä kertaa: vuosina 1992, 1998, 2003 ja 2008. EN:n kidutuksen vastaiseen sopimukseen ei sisälly kansallista valvontajärjestelmää.

Ratifiointi ja voimaantulo

YK:n yleiskokous hyväksyi OPCATin vuonna 2002 ja Suomi allekirjoitti sen jo vuonna 2003. Ulkoasiainministeriö asetti vuonna 2006 työryhmän valmistelemaan pöytäkirjan ratifiointia ja sen edellyttämän kansallisen valvontajärjestelmän luomista. Työryhmä luovutti mietintönsä vuonna 2011 ja hallituksen esitys annettiin eduskunnalle vuonna 2012.

Hallituksen esityksessä todetaan, että Suomi on EN:n yleissopimuksen ratifioidessaan jo sitoutunut merkittävältä osin samanlaisiin kansainvälisiin velvoitteisiin kuin valinnaisen pöytäkirjan ratifiointi edellyttää. EN:n yleissopimukseen sisältyvien määräysten ja niiden soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella nyt käsiteltävän valinnaisen pöytäkirjan ratifiointiin ei hallituksen esityksen mukaan näytä liittyvän erityisiä ongelmia. Ainoastaan kansalliseen valvontaelimeen liittyvät kysymykset tuli ratkaista erikseen. Valmistelun alusta asti oli kuitenkin ollut selvää, että valvontaelimeksi tullaan nimeämään oikeusasiamies. Pöytäkirjan allekirjoittamisesta eduskunnan päätökseen kului silti noin 10 vuotta.

Tätä kirjoitettaessa eduskunnan hyväksymät lait ovat odottaneet voimaan tuloaan noin vuoden ajan. Tämä johtuu siitä, että Ahvenanmaan maakuntapäivät ei ole vielä hyväksynyt valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamislakia itsehallintolain mukaisesti. Valinnaisen pöytäkirjan tarkoittamat kansainvälisen ja kansallisen valvontaelimen tekemät tarkastukset voivat kohdistua paikkoihin, joissa tapahtuva toiminta kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Näin ollen pöytäkirjan voimaantulo myös Ahvenanmaan maakunnassa edellyttää maakuntapäivien hyväksyntää.

Kaiken kaikkiaan OPCATin voimaan saattaminen on kestänyt sopimattoman kauan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointiprosessien viivästyminen on Suomessa yleisemminkin ongelma. Kun ratifiointi viivästyy, viivästyy myös niiden rakenteiden ja menettelytapojen luominen, joilla voidaan turvata sopimuksissa taattujen oikeuksien toteutumista. Tässä tapauk-

sessä viivästys on lykännyt oikeusasiamiehen mahdollisuutta käyttää OPCATin tarjoamia uusia keinoja ja Suomi on jäänyt osittain ulkopuolelle OPCATiin liittyvästä kansainvälisestä yhteistoiminnasta.

Tarkoitus ja soveltamisala

Valinnaisen pöytäkirjan tarkoituksena on vahvistaa vapautensa menettäneiden henkilöiden suoje-
lua kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta vastaan. Pöytäkirjan mukaan tähän pyritään ennalta ehkäisevin muin kuin oikeudellisin menetelmin, jotka perustuvat säännöllisiin käynteihin niissä toimipaikoissa, joissa pidetään vapautensa menettäneitä. Käytännössä kysymys on esimerkiksi muistisairaiden vanhusten hoitopaikkoihin tehtävistä käynneistä, joilla pyritään ennaltaehkäisemään heidän huonoa kohteluaan tai itsemääräämisoikeuden loukkauksia.

Pöytäkirjan soveltamisala on pyritty luomaan mahdollisimman laajaksi. Toimipaikoilla tarkoitetaan kaikkia sopimusvaltion lainkäyttö- ja määräysvaltaan kuuluvia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä, joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella. Vapauden menettämisen puolestaan tarkoitetaan kaikenlaista säilöönottoa tai vangitsemista taikka henkilön asettamista lainkäyttö-, hallinto- tai muun viranomaisen määräyksestä julkiseen tai yksityiseen toimipaikkaan, josta hän ei voi poistua omasta tahdostaan.

Pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvat näin ollen paitsi vankilat, poliisilaitokset ja tutkintavankilat, myös esimerkiksi ulkomaalaisten säilöönottoyksiköt, psykiatriset sairaalat, koulukodit, lastensuojelulaitokset sekä vanhusten ja kehitysvammaisten hoitopaikat ja asumisyksiköt. Toimipaikoja ovat myös erilaiset liikennevälineet, joilla voidaan kuljettaa vapautensa menettäneitä henkilöitä. Soveltamisalaan kuuluvia toimipaikkoja on kaikkiaan tuhansia.

Tarkastuskäyntejä tekevät sekä kansainvälinen alakomitea että kansallinen valvontaelin. Niillä molemmilla on rajoittamaton pääsy kaikkiin toimipaikkoihin ja tietoihin, jotka koskevat niihin otettujen henkilöiden kohtelua ja oloja. Molemmilla on myös oikeus luottamuksellisiin keskusteluihin toimipaikoissa olevien henkilöiden kanssa.

Alakomitea antaa sopimusvaltioille suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja. Alakomitea myös neuvoa ja avustaa kansallisia valvontaelimiä ja toimii yhteistyössä niiden kanssa.

Kansallisilla valvontaelimillä on oikeus tutkia vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä antaa niitä koskevia suosituksia toimivaltaisille viranomaisille. Kansallinen valvontaelin antaa myös ehdotuksia ja lausuntoja olemassa olevasta tai suunnitellusta lainsäädännöstä.

Pöytäkirjan mukaan kansallisten valvontaelinten on oltava riippumattomia ja niiden asiantuntijoilla on oltava tarvittava ammatillinen pätevyys. Lisäksi on pyrittävä sukupuolten tasapainoiseen edustukseen sekä etnisten ryhmien ja vähemmistöjen riittävään edustukseen. Kansallisia valvontaelimiä perustettaessa on otettava huomioon myös niin sanotut Pariisin periaatteet, joissa on asetettu kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskevia vaatimuksia.

Juuri Pariisin periaatteiden täyttämiseksi oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettiin Ihmisoikeuskeskus, jolla on perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvia erilaisia toimijoita monipuolisesti edustava ihmisoikeusvaltuuskunta. Tästäkin näkökulmasta oikeusasiamies sopii erityisen hyvin kansalliseksi valvontaelimeksi.

Mitä uutta?

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehen erityistehtävänä on jo aikaisemmin ollut tarkastusten toimittaminen suljetuissa laitoksissa ja niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelun valvonta. OPCAT tuo kuitenkin useita uusia piirteitä ja vaatimuksia tarkastustoi-

mintaan. Kun tiedossa on ollut, että oikeusasiamiehestä tulee pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin, uusia vaatimuksia on jo ennakolta pyritty ottamaan huomioon tarkastustoimintaa kehitettäessä.

Kansainvälisten valvontaelinten taholta on edellytetty, että suljettuihin laitoksiin tehdään myös ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia. Tämä on otettu huomioon jo useiden vuosien ajan, ja viime aikoina suljettuihin laitoksiin tehdyistä tarkastuksista noin puolet on tehty ennalta ilmoittamatta eli niin sanottuina yllätystarkastuksina.

Kansainväliset valvontaelimet korostavat myös tarkastusten säännöllisyyttä ja lukuisuutta. Tätäkin on ennakoitu siten, että tarkastusten määrää on lisätty niin paljon kuin se kanteluiden määrän jatkuva kasvu huomioon ottaen on ollut mahdollista.

Uutta ja periaatteellisesti merkittävää on se, että kansallisena valvontaelimenä oikeusasiamiehen toimivalta on laajempi kuin muussa laillisuusvalvonnassa. Perustuslain mukainen oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu yksityisiin tahoihin vain siinä tapauksessa, että ne hoitavat julkista tehtävää. Kansallisen valvontaelimen toimivalta puolestaan ulottuu myös muihin yksityisiin, jotka ylläpitävät toimipaikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä viranomaisen määräyksestä, kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella. Tämän määritelmän piiriin voivat kuulua esimerkiksi vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilat laivoilla tai eräiden yleisötilaisuuksien yhteydessä sekä yksityisten hallinnassa tai omistuksessa olevat lentokoneet tai muut liikennevälineet, joilla kuljetetaan vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Kokonaan uutta on myös se, että oikeusasiamies voi käyttää apunaan asiantuntijoita hoitaessaan kansallisen valvontaelimen tehtävää. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tarkastusten suorittamiseen voi osallistua oikeusasiamiehen nimeämiä eri alojen asiantuntijoita, esimerkiksi lääkäreitä. Arvokasta tietoa ja apua voidaan saada myös erilaisilta kokemusasiantuntijoilta, kuten henkilöiltä, jotka ovat itse olleet sijoitettuna pöytäkirjassa tarkoitettuun toimipaikkaan, esimer-

kiksi lastensuojelulaitokseen. Asiantuntijoiden käyttömahdollisuus on ehkä merkittävin lisäarvo, mitä OPCAT tuo oikeusasiamiehen tarkastustoimintaan.

Periaatteellisesti merkittävää on kansalliselle valvontaelimelle tietoa antaneelle henkilölle säädetty tietynlainen immuniteetti. Lain mukaan hänelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella. Pöytäkirjan mukaan tämä kieltö on voimassa riippumatta siitä, ovatko annetut tiedot oikeita vai vääriä. Tietoja antaneen henkilötietoja ei saa paljastaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan. Näillä säännöksillä edistetään ja turvataan kansallisen valvontaelimen mahdollisuutta saada mahdollisimman laajasti tietoja vapautensa menettäneiden henkilöiden oloista ja kohtelusta. Säännöksillä suojataan tietoja antanutta henkilöä ja näin rohkaistaan häntä kertomaan havainnoistaan ja tiedoistaan ilman pelkoa haitallisista seuraamuksista.

Kansallisen valvontaelimen tehtävä tuo oikeusasiamiehelle uusia raportointivaihtoehtoja. Hallituksen esityksen mukaan oikeusasiamies voisi joko sisällyttää nykyiseen kertomukseen kansallisen valvontaelimen toimintaa koskevan osuuden tai antaa siitä kokonaan erillisen kertomuksen. Tehtävä edellyttää myös kansainvälistä yhteistyötä sekä alakomitean että muiden maiden kansallisten valvontaelinten kanssa.

Eräitä kysymyksiä

Kansainväliset toimielimet ovat pitäneet suositeltavana, että valvontaelimen toiminta organisoidaan omaan erilliseen yksikköön. Oikeusasiamiehen kansliassa näyttää kuitenkin tarkoituksemukaisemmalta integroida valvontaelimen tehtävät koko kanslian toimintaan.

Pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia toimipaikkoja on useilla hallinnonaloilla, paikat ovat luonteeltaan erilaisia, vapautensa menettäneet henkilöryhmät ovat erilaisia ja sovellettava lainsäädäntö on eri paikoissa erilaista. Näistä syistä myös tarvittava asiantuntemus on erilaista eri paikkoihin tehtävissä tarkastuskäynneissä. Kun

oikeusasiamiehen kansliassa mahdollinen erillinen yksikkö jäisi joka tapauksessa hyvin pieneksi, siihen ei olisi käytännössä mahdollista koota kaikkea tarvittavaa asiantuntemusta.

Tarkastustoimintaan osallistuminen ja muut oikeusasiamiehen tehtävät, erityisesti kanteluiden käsitteleminen, tukevat toinen toisiaan. Tarkastustoiminnassa saatavaa tietoa ja kokemusta voidaan hyödyntää kanteluiden käsittelyssä ja päinvastoin. Tämänkin vuoksi on tärkeää, että kanslian henkilökunnasta mahdollisimman monet osallistuvat myös kansallisen valvontaelimen tehtäviin – ainakin ne, joiden tehtäväalueeseen kuuluu OPCATin soveltamisalaan kuuluvia paikkoja eli käytännössä valtaosa kanslian esittelijöistä.

Toinen kysymys on se, pitäisikö kansallisen valvontaelimen tehtävät ja oikeusasiamiehen tehtävät pitää toiminnallisesti erillään. Kansallisen valvontaelimen toimintatapa on korostetusti ennalta ehkäisevä. Tällä tarkoitetaan säännöllisiä käyntejä toimipaikoissa ja niiden toiminnasta vastuussa olevan henkilökunnan kanssa käytävää ”konstruktivistista dialogia” eikä oikeudellisin keinoin ja perustein tapahtuvaa puuttumista havaittuihin epäkohtiin. Oikeusasiamiehen perinteinen toimintatapa on puolestaan ollut viimeksi mainitun kaltaista jälkikäteistä laillisuusvalvontaa.

Tämä kansallisen valvontaelimen ja oikeusasiamiehen perinteisen toimintatavan erilaisuus saattaisi olla joissakin tilanteissa ongelmallinen ja puoltaa sitä, että tehtävät ja roolit pyrittäisiin pitämään erillään. Tämä voisi tarkoittaa sitä, että tarkastukset toimitettaisiin vain joko kansallisen valvontaelimenä tai oikeusasiamiehenä.

Tällainen tehtävien ja roolien erottelu ei kuitenkaan näytä mahdolliselta. Lain mukaan kansallinen valvontaelin on Suomessa oikeusasiamies, eikä oikeusasiamies voi siinä tehtävässään irtaantua hänelle oikeusasiamiehenä kuuluvista tehtävistä ja velvollisuuksista. Hallituksen esityksessä onkin lähdetty siitä, että oikeusasiamiehellä on myös kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan oikeusasiamiehelle normaalisti kuuluvat toimivaltuudet.

Mainittu erottelu ei myöskään näytä tarpeelliselta, sillä oikeusasiamiehen toiminnan paino-

piste on muutoinkin siirtynyt viranomaisten menettelyn laillisuuden jälkikäteisestä tutkinnasta yhä enemmän viranomaistoimintaa ohjaavaan, oikeustilaa kehittävään ja perus- ja ihmisoikeuksia edistävään suuntaan. Myös oikeusasiamiehen toimittamilla tarkastuksilla on yhä enenevässä määrin ollut kysymys tulevaisuuteen suuntautuvasta ohjaavasta toiminnasta eikä virheiden etsimisestä.

OPCATin mukaisen kansallisen valvontaelimen tehtävä on periaatteelliselta kannalta sikäli merkittävä, että nähdäkseni ensimmäisen kerran oikeusasiamiehelle on tullut tehtävä, jonka hoitaminen on Suomen valtion kansainväliseen sopimukseen perustuva velvollisuus. Valinnaisella pöytäkirjalla perustettu alakomitea voi muun muassa antaa sopimusvaltioille suosituksia ja lausuntoja, jotka voivat liittyä myös kansalliseen valvontaelimeen. En kuitenkaan pidä mahdollisena, että Suomen hallitusvallan, esimerkiksi jonkin ministeriön taholta annettaisiin oikeusasiamiehelle ohjausta, saati kehotuksia tai määräyksiä siitä, kuinka kansallisen valvontaelimen tehtävää tulisi hoitaa. Käsitykseni mukaan tämä olisi selvästi ristiriidassa oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman kanssa.

OPCATissa edellytetään, että sopimusvaltio antaa kansallisen valvontaelimen käyttöön tarvittavat voimavarat. Tämä on kysymys, johon kansainväliset valvontaelimet saattavat tulla kiinnittämään huomiota. YK:n kidutuksen vastainen komitea kiinnitti jo vuonna 2011 antamissaan Suomen viidettä ja kuudetta määräaikaisraporttia koskevissa loppupäätelmissä huomiota oikeusasiamiehen resurssien riittävyteen. Komitea suositti Suomea takaamaan riittävät taloudelliset ja henkilöresurssit oikeusasiamiehelle, jotta tämä voisi riittävän usein toimittaa ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia suljettuihin laitoksiin.


Eduskuntakäsittelyn yhteydessä sekä perustuslakivaliokunta että lakivaliokunta pitivät tärkeänä, että oikeusasiamiehellä on riittävät voimavarat pöytäkirjan velvoitteiden asianmukaiseksi hoitamiseksi. Ne myös katsoivat, että uudet tehtävät eivät saa heikentää oikeusasiamiehen mahdollisuuksia hoitaa ja kehittää nykyisiä tehtäviään.

Uusi askel

Kansallisen valvontaelimen tehtävä on jälleen uusi askel oikeusasiamiehen yhä monipuolisemmaksi kehittyneessä tehtäväkuvassa ja keinovalikoimassa. Tehtävään liittyvät uudet toimintamuodot, erityisesti ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö, tuovat lisäarvoa oikeusasiamiehelle jo vanhastaan kuuluneeseen vapautensa menettäneiden kohtelun valvontaan.

Kansallisen valvontaelimen tehtävä myös tukee oikeusasiamiehelle, Ihmisoikeuskeskukselle ja ihmisoikeusvaltuuskunnalle kuuluvaa Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtäväkokoaisuutta.

Seuraava askel tässä kehityksessä on jo näköpiirissä: YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ratifiointia valmistellut työryhmä on ehdottanut, että Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio toimisi sopimuksen tarkoituksena rakenteena, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksen täytäntöönpanoa. Oikeusasiamiehelle nyt annettu OPCAT-tehtävä tukee myös ehdotettua uutta tehtävää.



Puheenvuoro 2012



Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamies ei vain valvo, vaan myös edistää perus- ja ihmis- oikeuksien toteutumista



Suomen perustuslain mukaan ”tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista”. Säännös otettiin perustuslakiin vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Tuolloin ei luotu uusia institutionaalisia perusoikeuksien valvontajärjestelmiä, mutta oikeusasiamiehen (ja oikeuskanslerin) tehtäviin katsottiin aiheelliseksi tehdä mainittu korostus.

Oikeusasiamies siis *valvoo* perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Toisinaan on kuitenkin katsottu, että oikeusasiamiehen tehtävänä ei olisi *edistää* perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä käsitys voi johtua perustuslain edellä todetusta muotoilusta ja oikeusasiamiehen perinteisestä laillisuusvalvojan roolista. Nykytila on kuitenkin toisenlainen.

Kysymys perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan ja edistämisen merkityssisällöistä ja niiden eroista ei ole aivan selvä. Käsitykseni mukaan valvonnalla on yleensä tarkoitettu kantelun perusteella tai muutoin tapahtuvaa viranomaisen menettelyn jälkikäteistä tutkintaa ja havaitusta lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä seuraavaa moitetta. Edistämisellä puolestaan tarkoitettaneen erityisesti tulevaisuuteen suuntautu-

vaa usein oma-aloitteista toimintaa, jolla pyritään parantamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja ennaltaehkäisemään niiden loukkauksia. Edistäminen ei ole luonteeltaan repressiivistä, vaan sillä on pikemmin positiivinen, viranomais-toimintaa ja oikeustilaa kehittävä luonne.

Näinkin ymmärrettynä valvonnan ja edistämisen välinen ero jää epätarkaksi. Voidaan esimerkiksi todeta, että jälkikäteisen moitteenkin tarkoitus on viime kädessä preventiivinen: sen tavoitteena on, että moitteen kohteena oleva viranomaisen – samoin kuin muutkaan viranomaiset – eivät vastaisuudessa enää toimisi moitittavaksi todetulla tavalla.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen on nimenomaisesti asetettu oikeusasiamiehen tehtäväksi. Lain säännöksen mukaan ”jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin”. Tämä perus- ja ihmisoikeuksia edistävä näkökulma on

jo pitkään ollut oikeusasiamiehelle hyvin tunnusomaista ja se näkyi kaikessa oikeusasiamiehen toiminnassa.

Kanteluasiat

Oikeusasiamiehelle tehdään vuosittain pitkälti yli 4 000 kantelua. Niistä noin joka viides johtaa johonkin oikeusasiamiehen toimenpiteeseen.

Kanteluiden tutkinta ei ole enää vain sen arviointia, onko viranomainen toiminut lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan. Nykyisin kaikissa asioissa arvioidaan sen lisäksi, olisiko viranomainen jollakin muulla tavalla toimimalla voinut paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Tämä tutkinnan ja näkökulman laajennus nojautuu perusoikeusuudistuksessa omaksuttuihin periaatteisiin ja oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaattiin. Uudistuksella pyrittiin lisäämään perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta ja parantamaan yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäänöksiin. Samalla omaksuttiin perusoikeusmyönteinen laintulkintatapa, jonka mukaan lain tulkintavaihtoehdoista tulee valita sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista. Lisäksi kaikkien julkisen vallan toimielinten on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien aineellinen toteutuminen.

Oikeusasiamiehen kannanotoissa voi olla kysymys huomion kiinnittämisestä hyvän hallinnon tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taiteiden toteutumiseen. Joissakin tapauksissa oikeusasiamiehen arviointi voi ulottua myös viranomaisen ratkaisun sisältöön, jolloin huomion kohteena voi olla periaatteessa minkä tahansa perusoikeuden toteutuminen tai edistäminen. Usein kysymys ei ole vain yhden perusoikeuden edistämisestä, vaan eri suuntiin vaikuttavien eri perusoikeuksien välisestä punninnasta. Tällöin oikeusasiamiehen kannanotto voi sisältää käsityksen siitä, kuinka tässä punnintatilanteessa eri perusoikeudet voitaisiin optimaalisesti ottaa huomioon.

Jos kysymys on lainvastaisesta menettelystä, joka ei ole vähäistä, oikeusasiamiehen toimenpiteenä voi olla huomautuksen antaminen. Kertomusvuonna huomautus annettiin noin 40 kanteluasiassa. Merkitykseltään vähäisemmästä lainvastaisesta menettelystä tai muusta virheellisestä menettelystä toimenpiteenä voi olla ns. moittiva käsitys, joita annettiin lähes 400 asiassa.

Varsin usein toimenpiteenä on kuitenkin ns. ohjaava käsitys, joita esitettiin kertomusvuonna noin 300. Niissä on tyypillisesti kysymys juuri siitä, että viranomaisen ratkaisu tai menettely ei ole ollut lainvastainen, mutta oikeusasiamiehen käsityksen mukaan jokin muu ratkaisu tai menettely olisi paremmin edistänyt perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. On myös varsin tavallista, että huomautuksen tai moittivan käsityksen sisältävissä päätöksissä esitetään samalla myös ohjaavia käsityksiä. Arvioni mukaan kaikkiaan yli puolet oikeusasiamiehen toimenpidepäätöksistä sisältää myös puheena olevia ohjaavia elementtejä.

Oikeusasiamies voi tehdä kanteluratkaisuisaan myös esityksiä. Esitys voidaan tehdä ensinnäkin virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi. Tällainen esitys voidaan tehdä virheen tehneelle tai epäkohdasta vastuussa olevalle viranomaiselle itselleen, mutta myös esimerkiksi korkeimmalle oikeudelle taikka korkeimmalle hallinto-oikeudelle, jos korjaaminen edellyttää ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttöä.

Toiseksi esityksiä voidaan tehdä lainvalmistelusta vastaaville ministeriöille säännösten tai määräysten kehittämiseksi. Näissä tapauksissa on tyypillisesti kysymys siitä, että säännöksiin tai määräyksiin liittyy jokin puute tai epätasällisyys, joka vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen. Tämä on tavallisimpia oikeusasiamiehen esityksen aiheita.

Kolmanneksi esityksissä voi olla kysymys perus- tai ihmisoikeusloukkauksen hyvittämisestä. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) taatuihin oikeuksiin kuuluvat tehokkaat oikeussuojakeinot sopimuksessa turvattujen oikeuksien loukkauksia vastaan. Oikeussuojakeinojen tulisi olla ensisijaisesti preventiivisiä, joilla voidaan estää oikeudenloukkaus tai sen jatkuminen, mutta myös reparatiivisia keinoja, joilla voidaan hyvität-

tää jo tapahtunut loukkaus, saatetaan pitää tehokkaina. Myös Suomen perustuslaissa julkiselle vallalle säädetyn velvollisuuden turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen voidaan katsoa sisältävän velvoitteen perusoikeusloukkausten hyvittämisestä.

Suomen kansallinen vahingonkorvauslain-säädäntö ei kuitenkaan tunnusta oikeutta hyvitykseen edes kaikissa niissä tilanteissa, joissa loukatulla on siihen EIS:n mukaan oikeus. Tämän vuoksi oikeusasiamiehen hyvitysesityksillä on tärkeä periaatteellinen merkitys – hyvityksen täytyy olla mahdollista kansallisella tasolla ilman, että loukattu joutuu viemään asian Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT). Oikeusasiamiehen hyvitysesityksillä pyritään myös juurruttamaan sellaista viranomaiskulttuuria, jossa viranomaiset tunnustavat ja korjaavat virheensä, tai jos se ei ole enää mahdollista, tarvittaessa hyvittävät ne. Hyvitysmahdollisuus on tärkeä paitsi loukatun kannalta, myös siksi, että sillä on yleisemmin loukkauksia ennalta ehkäisevä ja puutteiden korjaamista edistävä vaikutus. Eduskunnan perustuslakivaliokunta onkin tukenut oikeusasiamiehen mahdollisuutta esittää hyvitystä. Kertomusvuonna hyvitysesityksiä tehtiin jo kaikkiaan 24.

Neljänneksi oikeusasiamies voi tehdä esityksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi viranomaisen ja kantelijan välillä. Myös nämä esitykset tähtäävät yksilön oikeuksien edistämiseen ja konkreettiseen toteutumiseen.

Erilaiset esitykset ilmentävät hyvin sitä, että oikeusasiamiehen toiminta on nykyisin paljon muutakin kuin vain jälkikäteistä laillisuusvalvontaa. Esityksillä pyritään edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista paitsi yksittäisen kantelijan kohdalla, myös yleisemmin.

Omat aloitteet

Oikeusasiamiehen vuosittain omasta aloitteestaan tutkittavaksi ottamien asioiden määrä on noussut noin 80 asiaan. Aihe omaan aloitteeseen voi tulla ilmi kantelun tutkinnan yhteydessä, tarkastusta toimitettaessa tai median välityksellä.

Omissa aloitteissa on usein kysymys yksittäistapausta laajemmista, yleistä merkitystä omaavista rakenteellisista ongelmista. Tyypillisiä omien aloitteiden aiheita ovat lainsäädäntöön taikka viranomaisten ohjeisiin tai menettelytapoihin liittyvät puutteet, jotka voivat vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtaosa omista aloitteista johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Usein toimenpiteenä on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävä käsitys tai esitys.

Tarkastukset

Oikeusasiamiehen toimittamilla tarkastuksilla on yhä enenevässä määrin kysymys tulevaisuuteen suuntautuvasta ohjaavasta toiminnasta, eikä virheiden etsimisestä. Tämä suuntaus tulee yhä korostumaan, kun oikeusasiamiehestä tulee eduskunnan juuri hyväksymän lain mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien kidutuksen vastaisen sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin. Valvontaelimen tulee tehdä tarkastuskäyntejä sellaisiin paikkoihin, joissa säilytetään vapautensa menettäneitä ihmisiä. Kysymys voi olla vankiloista tai poliisin säilytystiloista, mutta myös esimerkiksi psykiatristen potilaiden, vanhusten, kehitysvammaisten tai lasten hoitolaitoksista.

Kansallisen valvontaelimen tehtävänä on nimittäin preventiivinen, ennaltaehkäisevä toiminta. Sen tavoitteena on edistää vapautensa menettäneiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Vuosittainen perus- ja ihmisoikeusteema

Oikeusasiamiehen kansliassa on jo useiden vuosien ajan valittu vuosittainen teema, joka otetaan esille kaikkien tarkastusten yhteydessä. Teema otetaan huomioon myös muussa toiminnassa, kuten harkittaessa omien aloitteiden suuntaamista. Tähän mennessä teemoina ovat olleet viranomaisten hyvän hallinnon mukainen neuvonta- ja pal-

veluvelvollisuus sekä yhdenvertaisuuden toteutuminen (vuosina 2006–2007), julkisuusperiaatteen toteutuminen viranomaisten toiminnassa (2008–2009), kielelliset oikeudet ja hyvän kielenkäytön vaatimus (2010–2011) ja viimeisimpänä teemana yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo (2012–).

Oikeusasiamiehen kansliassa valmistellaan etukäteen teeman käsittelyä ja kartoitetaan siihen liittyviä mahdollisia ongelmakohtia. Näin esimerkiksi tarkastusten yhteydessä voidaan käydä jäsen-tyntyyttä keskustelua, joka tähtää viranomaistoiminnan kehittämiseen teeman sisältämän perus-tai ihmisoikeuden toteutumisen edistämiseksi.

Lausunnot

Oikeusasiamies antaa vuosittain kymmeniä lausuntoja. Tavallisimmin lausuntoja annetaan eri ministeriöille lainvalmistelun eri vaiheissa, mutta myös esimerkiksi eduskunnan valiokunnille. Lausunnot voivat liittyä myös jonkin ihmisoikeusso-pimuksen määräaikastraportointiin.

Lausunnoissaan oikeusasiamies ei yleensä puutu yhteiskuntapoliittisen tarkoituksenmukai-suusharkinnan piiriin kuuluviin kysymyksiin. Sen sijaan lausunnoissa arvioidaan lakiehdotusta tai muuta käsiteltävänä olevaa asiaa nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Kertomus

Perustuslain mukaan oikeusasiamies antaa joka vuodelta eduskunnalle kertomuksen toiminnas-taan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Oikeusasiamieslain mukaan kertomuksessa tulee kiinnittää huomio-ta myös julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilaan sekä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä eduskun-nan perustuslakivaliokunta piti uudistuksen hen-gen mukaisena, että oikeusasiamiehen (ja oikeus-kanslerin) kertomukseen sisällytetään erityinen jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta

ja oikeusasiamiehen niitä koskevista havainnois-ta. Tällainen jakso (tässä kertomuksessa jakso 3) on ollut kertomuksessa perusoikeusuudistuksen voimaantulosta 1995 lähtien.

Kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjakso on vähitellen kehittynyt yhä laajemmaksi, mikä ku-vastaa hyvin oikeusasiamiehen toiminnan pai-nopisteen muutosta viranomaisten velvollisuuk-sien valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämi-sen suuntaan. Jaksoon on perinteisesti sisällytynyt perusoikeussäännöksittäin systematisoitu tiivis selostus eräistä oikeusasiamiehen havainnoista ja kannanotoista (jakso 3.6). Siinä on myös jo vuo-sikausia selostettu kaikki EIT:n Suomea koskevat ratkaisut (3.5).

Vuoden 2012 kertomuksessa on nyt neljättä kertaa jakso (3.3) ”puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa”, jossa seloste-taan oikeusasiamiehen havaintoja eräistä tyypil-lisistä tai pitkään jatkuneista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa (3.3.1). Toisaalta jaksossa esitetään esimerkkejä sellaisista tapauk-sista, joissa oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat johtaneet tai ovat johtamassa parannuksiin viran-omaisten toiminnassa tai lainsäädännön tilassa (3.3.2). Jaksoon on nyt toista kertaa koottu tietoja myös oikeusasiamiehen hyvitysesityksistä (3.3.3).

Kertomuksessa on kolmatta kertaa oma jak-sonsa vuosittaiseen perus- ja ihmisoikeusteemaan liittyvistä oikeusasiamiehen havainnoista (3.4). Nyt kertomukseen on sisällytetty uusi jakso Ih-misoikeuskeskuksesta ja sen toiminnasta (3.2).

Tiedotus

Oikeusasiamiehen vuosikertomukset ovat myös sähköisessä muodossa oikeusasiamiehen verkko-sivuilla. Siellä on myös luettavissa suuri osa oi-keusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneista rat-kaisuista sekä lausunnoista. Merkittävimmistä kannanotoista annetaan lehdistötiedote. Sivustol-la on myös perustietoa oikeusasiamiesinstituutiosta ja ohjeet kantelun tekemisestä sekä perus- ja ihmisoikeuksia koskevia tietoja ja artikkeleita.

Sivut palvelevat osaltaan perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta. Uusin tiedotuksen kanava on oikeusasiamiehen Facebook-sivut. Niiden avulla pyritään osaltaan parantamaan perus- ja ihmisoikeusasioita koskevaa tiedonkulkua ja tavoittamaan sellaisia ihmisiä, joita perinteiset tiedonvälityskanavat ja verkkosivutkaan eivät ehkä tavoittaisi.

Oikeusasiamiehen kansliassa on kaksi neuvontalakimiestä, jotka antavat puhelimitse tai henkilökohtaisessa tapaamisessa tietoja oikeusasiamiehen toiminnasta. He voivat arvioida, voisiko oikeusasiamies auttaa siinä asiassa, jossa asiakas kokee oikeuksiaan loukatun. He voivat antaa myös ohjausta muun toimivaltaisen oikeussuojaelimen puoleen kääntymiseksi. Lisäksi neuvontalakimiehet osallistuvat Facebookissa käytävään keskusteluun ja tuovat siten interaktiivisen elementin oikeusasiamiehen tiedotustoimintaan.

Oikeusasiamies osana kansallista ihmisoikeusinstituutiota

Edellä esitetyn mukaisesti oikeusasiamies edistää monin tavoin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskevien ns. Pariisin periaatteiden näkökulmasta voidaan kuitenkin todeta, että oikeusasiamiehen toiminnasta puuttuu eräitä elementtejä. Ensinnäkin yleistä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen liittyvää kasvatus-, koulutus- ja tutkimustoimintaa on ollut hyvin vähän. Toiseksi, oikeusasiamiesinstituutiosta puuttuu pluralistisuus. Kolmanneksi, oikeusasiamiehen toimivalta rajoittuu viranomaisiin, virkamiehiin ja julkista tehtävää hoitaviin yksityisiin. Puhtaasti yksityiset tahot jäävät toimivallan ulkopuolelle.

Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution luomiseksi perustetut uudet rakenteet korjaavat kaikki nämä puutteet. Oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä kertomusvuonna toimintansa aloittaneen Ihmisoikeuskeskuksen laissa säädetynä tehtävänä on muun muassa yleinen perus-

ja ihmisoikeuksia koskeva tiedotus, kasvatus, koulutus ja tutkimus. Ihmisoikeuskeskuksella olevaan Ihmisoikeusvaltuuskuntaan puolestaan kuuluu 40 jäsentä, jotka edustavat monipuolisesti kansalaisyhteiskuntaa, perus- ja ihmisoikeustutkimusta sekä muita perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvia tahoja. Ihmisoikeuskeskuksen ja Ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtävät ja toimivaltuudet ulottuvat myös puhtaasti yksityisiin tahoihin. Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja Ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution.

Käsitykseni mukaan tehokas perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää yleistä kasvatus-, koulutus-, tutkimus- ja tiedotustoimintaa sekä mahdollisuutta antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä, mutta myös mahdollisuutta puuttua yksittäisiin perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksiin sekä toimittaa tarkastuksia viranomaisissa ja suljetuissa laitoksissa. Kaikki nämä toiminnot yhdistyvät Suomen kansallisessa ihmisoikeusinstituutiossa. Ensimmäisen toimintavuoden perusteella käytännön kokemukset siitä ovat hyvin lupaavat.

Lopuksi

Uskon, että perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen näkökulma tulee edelleen vahvistumaan oikeusasiamiehen toiminnassa. Tähän suuntaan vaikuttaa Ihmisoikeuskeskuksen ja Ihmisoikeusvaltuuskunnan perustaminen oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Omaksuttu rakenne tarjoaa erinomaiset edellytykset instituution eri osien väliselle tiedonkululle ja niiden keskinäiselle vuorovaikutukselle sekä toiminnan koordinoimille ja yhteiselle strategialle. Samaan suuntaan vaikuttaa myös oikeusasiamiehen nimeäminen kansalliseksi kidutuksen vastaiseksi OPCAT valvontaelimeksi, jolla on nimenomaisesti loukkauksia ennaltaehkäisevä tehtävä.

Puheenvuoro

2011

1 Puheenvuorot

PETRI JÄÄSKELÄINEN

KANSALAINNÄKÖKULMA OIKEUSASIAMIEHEN TYÖSSÄ

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on oikeusasiamiehen toimintakertomusten ja oikeusasiamieslain muutosten käsittelyn yhteydessä korostanut kansalaisnäkökulmaa oikeusasiamiehen toimintatapojen kehittämisessä. Tähän toivomukseen on pyritty vastaamaan monin tavoin.

Kertomusvuoden kesäkuun alussa voimaan tulleet oikeusasiamieslain muutokset ovat mahdollistaneet kanteluiden tutkinnan joustavoittamisen ja työskentelytapojen kehittämisen. Uuden sääntelyn mukaan oikeusasiamies ryhtyy kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Olen muun muassa aiemmissa oikeusasiamiehen kertomuksen puheenvuoroissani pyrkinyt kuvaamaan ja konkretisoimaan kantelun tutkinnan tavoitteita ja periaatteita. Niiden mukaisesti ensimmäinen kysymys, joka kantelun tutkintaa harkittaessa asetetaan, lähtee juuri kansalaisnäkökulmasta: Voiko oikeusasiamies auttaa?

Se, minkälaista apua oikeusasiamies voi antaa ja minkälaista apua kantelijat odottavat, vaihtelee suuresti. Toisinaan kantelijoilla ei ole tarkkaa käsitystä oikeusasiamiehen toimivaltuuksista ja sen vuoksi myös heidän odotuksensa voivat olla liian suuria. Päinvastoin kuin kantelijat toisinaan ajattelevat, oikeusasiamies ei esimerkiksi voi muuttaa tai kumota viranomaisten päätöksiä eikä antaa viranomaisille niitä velvoittavia määräyksiä.



Oikeusasiamiehen kansliassa on pyritty luokittelemaan ja seuraamaan erilaisia auttamisen tilanteita ja tapoja. Näitä ovat kantelijan konkreettinen auttaminen, neuvonnan ja ohjauksen antaminen sekä viranomaisen virheen toteaminen ja moittiminen. Aina oikeusasiamies ei kuitenkaan voi auttaa. Tuon seuraavassa esiin syitä siihen. Lopuksi käsittelen oikeusasiamiehen hyvitysesityksiä ja sovittelua auttamisen muotoina ja niihin liittyvää pyrkimystä muuttaa viranomaisten toimintakulttuuria.

KONKREETTINEN APU

Parhaimmillaan oikeusasiamies voi auttaa kantelijaa konkreettisesti. Näin on esimerkiksi silloin, kun oikeusasiamiehen käsitys tai esitys taikka muu toimenpide johtaa tapahtuneen virheen oikaisuun tai korjaukseen taikka laiminlyödyn toimenpiteen toteuttamiseen. Kantelijan konkreettiseksi auttamiseksi oikeusasiamiehen kansliassa on pyritty kehittämään joustavia menettelytapoja. Silloin, kun kantelijaa voidaan auttaa, apu on tärkeää antaa mahdollisimman nopeasti. Tämän vuoksi asioiden alustavassa selvittämisessä käytetään yhä useammin puhelinta ja sähköpostia. Usein jo yhteydenotto oikeusasiamiehen kansliasta kantelun kohteena olevaan viranomaiseen voi johtaa kantelijan toivomaan tulokseen.

Otan yksinkertaisen esimerkin. Kanteluissa on melko usein kysymys siitä, että viranomainen ei ole noudattanut hyvään hallintoon kuuluvaa velvollisuuttaan vastata kansalaiskirjeisiin. Laillisuusvalvojan perinteinen toimintatapa tällaisen kantelun johdosta on ollut se, että viranomaiselle lähetetään kirjallinen selvityspyyntö. Saadun selvityksen ja mahdollisesti hankitun kantelijan vastineen ja muun kirjallisen aineiston perusteella viranomaisen menettelyä on arvioitu aikanaan annettavassa kirjallisessa päätöksessä. Tähän on saattanut kulua pitkäkin aika, ja pahimmillaan kantelija ei ole saanut vastausta kansalaiskirjeeseensä koko prosessin aikana. Nykyisin pyritään ensisijaisesti huolehtimaan siitä, että kantelija saa viranomaisen vastauksen kirjeeseensä. Tällainen asia voidaan usein hoitaa puhelinsoitolla viranomaiseen, eikä raskasta ja aikaa vievää kirjallista kantelun tutkintamenettelyä ehkä tarvitse jatkaa pitemmälle.

Auttamisen näkökulma on esillä myös oikeusasiamiehen tarkastuskäynneillä. Suljettujen laitosten tarkastuksiin kuuluvat säännönmukaisesti luottamukselliset keskustelut laitokseen sijoitettujen henkilöiden kanssa. Nämä keskustelut voivat johtaa kanteluun tai omaan aloitteeseen, mutta monissa tapauksissa oikeusasiamies voi jo tarkastuksen aikana auttaa laitoksen asukkaita heidän olosuhteisiinsa tai kohteluunsa liittyvissä asioissa.

NEUVONTA

Vaikka oikeusasiamies ei voisi välittömästi auttaa kantelijaa, hänelle pyritään antamaan neuvontaa ja ohjausta. Oikeusasiamies ei voi antaa kantelijoille varsinaisia asianajollisia neuvoja siitä, miten hänen kannattaisi asiassaan menetellä. Oikeusasiamiehen tulee säilyttää puolueettomuutensa kaikissa asioissa. Sen sijaan kantelijalle voidaan antaa ohjausta esimerkiksi vielä käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista. Neuvontaa ja ohjausta annetaan myös tarkastuskäyntien yhteydessä.

Koska oikeusasiamies ei voi muuttaa viranomaisten ratkaisuja, niihin tyytymättömän tulee käyttää ensisijaisesti säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja. Jos muutoksenhakumahdollisuus on vielä avoin, kantelijalle annetaan sitä koskeva ohjaus. Vastaavasti kantelijalle voidaan kertoa ylimääräisistä muutoksenhakekeinoista, kuten tuomiovirhekantelusta tai tuomion purusta ja niiden käyttöedellytyksistä.

Jos asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kantelijalle kerrotaan muista mahdollisesti asiassa toimivaltaisista viranomaisista. Esimerkiksi asianajan menettelyyn tyytymätön voidaan ohjata kääntymään oikeuskanslerin tai Suomen Asianajajaliiton puoleen ja puhelinoperaattorin menettelyyn tyytymätön Viestintäviraston puoleen.

Oikeusasiamies ei voi selittää viranomaisten ja varsinkin tuomioistuimen ratkaisujen sisältöä. Jos viranomaisen ratkaisu näyttää sinänsä asianmukaiselta, kantelijalle voidaan kuitenkin selostaa asiassa sovellettujen säännösten sisältöä ja niiden esitöitä sekä oikeuskäytäntöä. Tämä voi auttaa kantelijaa ymmärtämään, miksi hänen asiassaan on päädytty kyseiseen ratkaisuun. Näin voidaan ehkä palauttaa kantelijan luottamus asianomaisen viranomaisen toimintaan.

MOITE

Monet kantelijat tuntevat oikeusasiamiehen toimivaltuudet ja tietävät esimerkiksi sen, että oikeusasiamies ei voi muuttaa viranomaisten ratkaisuja. Tietoa oikeusasiamiehen tehtävistä ja toimivaltuuksista on saatavissa laajasti esimerkiksi oikeusasiamiehen verkkosivuilta.

Käytännössä ei ole harvinaista, että kantelija tietää asiansa olevan sellainen, että oikeusasiamies ei voi antaa siinä konkreettista apua. Sen sijaan kantelija haluaa oikeusasiamiehen toteavan viranomaisen menettelyn virheelliseksi ja moittivan viranomaista siitä. Oikeusasiamiehen tutkinta voi jo sinällään johtaa siihen, että viranomainen myöntää virheensä ja parhaimmillaan pahoittelee sitä. Viimeistään oikeusasiamiehen ratkaisu ja moite voivat täyttää kantelijan oikeusturvaodotuksen. Näissä tilanteissa oikeusasiamiehen moitetta voidaan pitää yhtenä kantelijan auttamisen muotona.

MIKSI OIKEUSASIAMIES EI AINA VOI AUTTAA?

Valitettavasti tilanne on melko usein sellainen, että oikeusasiamies ei voi auttaa kantelijaa. Tämä voi johtua ensinnäkin siitä, että asian tutkimiselle ei ole edellytyksiä. Tyypillisimmät syyt siihen on kirjattu oikeusasiamieslakiin sen kertomusvuonna toteutetussa uudistuksessa. Tavallisin tilanne on se, että kantelussa tarkoitettun asian käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin. Koska oikeusasiamies ei yleensä voi puuttua viranomaisessa tai varsinkaan tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn, niitä koskevia kanteluita ei yleensä voida tutkia. Tilanne on toinen, jos kantelussa on kysymys esimerkiksi asian käsittelyn viivästymisestä tai muusta sellaisesta epäilystä virheellisestä menettelystä, johon ei voida puuttua säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin.

Jos kantelu on yksilöimätön tai jos asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kantelu ei voi johtaa toimenpiteisiin. Ensin mainituissa tapauksissa kantelijalle annetaan ohjaus siitä, kuinka hänen tulisi täydentää kanteluaan ja yleensä vastaukseen liitetään kantelulomake, joka voi helpottaa yksilöidyn kantelun tekemistä.

Oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa. Tämä ei kuitenkaan ole este tutkia kantelua, jos asia poikkeuksellisesti on sellainen, että oikeusasiamies voi vielä auttaa. Myöskään kantelun siirtäminen muulle toimivaltaiselle viranomaiselle ei sulje pois oikeusasiamiehen toimenpiteiden mahdollisuutta, jos niihin havaitaan olevan aiheita muun viranomaisen kanteluratkaisun jälkeen.

Edellä mainittujen seikkojen ohella perusedellytys kantelun tutkinnalle on se, että asiassa on aiheita epäillä lainvastaista menettelyä tai tutkintaan on muusta syystä aiheita. Muu syy on tyypillisesti se, että asiassa on tarvetta oikeusasiamiehen esitykseen tai ohjaukseen perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi. Jos kumpikaan näistä perusedellytyksistä ei täyty, oikeusasiamies ei voi auttaa. Oikeusasiamies ei voi esimerkiksi puuttua viranomaisen harkintavaltansa rajoissa tekemään ratkaisuun, jos siihen ei perus- ja ihmisoikeuskäytännöstä liity ohjauksen tai esityksen tarvetta.

Noin joka viides kantelu johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Ne puolestaan johtavat lähes säännönmukaisesti viranomaisen toiminnan tai oikeustilan korjaantumiseen. Kaikissa toimenpideratkaisuissa ei kuitenkaan ole voitu auttaa juuri kantelijaa. Näissä tapauksissa oikeusasiamiehen apu koituu muiden hallinnon asiakkaiden hyväksi vastaisuudessa.

Kertomusvuonna toteutettu oikeusasiamiehen harkintavallan lisääminen kanteluiden tutkinnassa ei ole johtanut siihen, että kantelijat jäisivät vaille sitä apua, jonka oikeusasiamies voi antaa. Tosiasiassa vaikutus on ollut päinvastainen. Nyt kanteluiden tutkintaan käytävissä olevia voimavaroja voidaan suunnata muun muassa juuri niihin asioihin, joissa oikeusasiamies todella voi jollakin tavalla auttaa kantelijaa.

HYVITYS JA SOVITTELU

Oikeusasiamiehen toiminta on perinteisesti ollut jälkikäteistä laillisuuden valvontaa. Perus- ja ihmisoikeuksien esiinmarssi muutti jo oikeusasiamiehen toimintaa enemmän viranomaistoimintaa ohjaavaan ja perus- ja ihmisoikeuksia edistävään suuntaan. Vaikka viranomaisen toiminnassa ei olisi havaittu lainvastaisuutta, oikeusasiamies on yhä enemmän esittänyt käsityksiä siitä, kuinka viranomainen olisi muulla tavalla toimimalla voinut vielä paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Vastaavasti oikeusasiamies on yhä enemmän tehnyt viranomaisille ja lainvalmistelusta vastaaville tahoille perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen tähtäviä esityksiä. Yleensä nämä esitykset ovat kuitenkin lähinnä tähdänneet viranomaistoiminnan ja lainsäädännön tulevaan muuttamiseen. Sen ihmisen hyväksi, jonka kokemaan oikeudenloukkaukseen esitys on perustunut, ei yleensä ole katsottu voitavan tehdä mitään.

Juuri tässä on tapahtumassa muutos. Nyt harkitaan erikseen, voitaisiinko kantelijan kokemaa loukkaus vielä korjata tai oikaista, tai jos se ei ole enää mahdollista, voitaisiinko kantelijalle aiheutunut vahinko tai hänen kokemansa kärsimys hyvittää. Perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeusasiamiehen esitystä asian sopimiseksi tai loukkauksen hyvittämiseksi perusteltuna kansalaisen oikeuksiin pääsemiseksi, sovinnollisen ratkaisun löytämiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi. Esimerkkejä oikeusasiamiehen hyvitysesityksistä on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.4.3 (s. 88).

Hyvitys on yksi asian sovinnollisen ratkaisun muoto. Oikeusasiamiehen kansliassa on pyritty kehittämään myös muunlaisia viranomaisen ja kantelijan väliseen sovintoon tähtäviä toimintatapoja. Yksinkertaisimmillaan niissä voi olla kysymys kanslian esittelijän nopeasta yhteydenotosta kantelun kohteeseen. Tällainen yhteydenotto voi johtaa asian välittömään oikaisemiseen tai korjaamiseen esimerkiksi silloin, kun kysymys on viranomaisen passiivisuudesta tai laiminlyönnistä taikka selvästä virheestä. Toiseksi kysymys voi olla kantelun käsittelyn aikana tapahtuvasta sovittelevasta, jolloin viranomaista saatetaan esimerkiksi

pyytää itse selvittämään edellytyksiä asian sovinnolliseen ratkaisemiseen vaihtoehtona asian tutkimiselle oikeusasiamiehen kantelumenettelyssä. Kolmanneksi kysymys voi olla kantelun normaalin tutkinnan jälkeen tehtävästä oikeusasiamiehen varsinaisesta sovittelevuorosta.

Varsinaisiin oikeusasiamiehen sovittelevuoroihin johtavia tapauksia tuntuu kuitenkin olevan melko vähän, vaikka sovittelevuoro on kansainvälisesti melko tyypillinen oikeusasiamiehen toimintatapa. Yksi syy sovittelevuoroihin sopivien tapausten vähäisyyteen voi olla se, että meillä perustuslaissa turvattu jokaisen oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi on toteutettu varsin kattavasti. Muun muassa hallinto-oikeustuomiin nojautuva oikeussuojajärjestelmäme on tässä suhteessa hyvin kehittynyt. Useimmissa tapauksissa viranomaisen ratkaisu on mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kuten edellä on todettu, oikeusasiamies ei yleensä voi puuttua tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan eikä myöskään käynnistää sovittelevuoroa tähtäviä toimenpiteitä sen aikana. Uskoakseni niissä maissa, joissa sovittelevuoro on hyvin tavallinen oikeusasiamiehen toiminnan muoto, asioita ei voida yhtä laajasti saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällöin oikeusasiamiehen sovittelevuoro jää ikään kuin enemmän tilaa, päinvastoin kuin Suomessa. Joka tapauksessa meillä oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ovat ainakin toistaiseksi olleet yleisempiä kuin varsinaiset sovittelevuorot.

Hyvityksen ei aina tarvitse olla rahallista, vaan lievisä tapauksissa se voi olla esimerkiksi anteeksipyyntö. Usein ihmisille on riittävää jo se, että viranomainen tunnustaa virheensä ja esittää siitä pahoittelunsa. Rahallinenkin hyvitys voi usein olla määrältään symbolinen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössäkään loukkauksen hyvitykseksi tuomittavat summat ovat yleensä enintään joitakin tuhansia euroja.

Hyvitysmahdollisuus on tärkeä paitsi loukatun hyvittämiseksi, myös siksi, että sillä voi olla ennalta ehkäisevä ja puutteiden korjaamista edistävä vaikutus. Olen toisaalta korostanut sitä, että loukkausten hyvittäminen ei saa olla keino maksaa rahalla pois tapahtuneita

ta loukkauksia ja olla puuttumatta loukkausten syihin. Loukkaukset pitää ensisijaisesti estää. Jos se ei onnistu, ne pitää oikaista tai korjata. Mutta jos sekään ei onnistu, loukkaukset pitää viime kädessä hyvittää. Hyvitysmahdollisuuden kaikista perus- ja ihmisoikeusloukkauksista tulee kuulua oikeusvaltion perusoikeusjärjestelmään. Kansallinen lainsäädäntömme on tässä suhteessa vielä puutteellista. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksille, jotka eivät siis ole viranomaista velvoittavia, on kuitenkin riittävä oikeudellinen perusta.

KOHTI VIRANOMAISKULTTUURIN MUUTOSTA

Anteeksipyyntö ja hyvitys ovat olleet vieraita suomalaisessa viranomaiskulttuurissa. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksistä on kuitenkin saatu hyviä kokemuksia. Monet viranomaiset ovat jo ymmärtäneet, että virheen tunnustaminen ja anteeksipyyntö sekä tarvittaessa pienen rahallisen hyvityksen maksaminen ovat oikeita ja tehokkaita keinoja palauttaa kansalaisen luottamus viranomaisen toimintaan.

Oikeusasiamies pyrkii edistämään tällaisen uudenlaisen viranomaiskulttuurin syntymistä. Uskon, että muutos on jo alkanut.

Puheenvuoro

2010

1 Puheenvuorot

PETRI JÄÄSKELÄINEN

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA JA EDISTÄMINEN TEHOSTUVAT

HISTORIALLINEN LAKIUUDISTUS

Eduskunta on maaliskuussa 2011 hyväksynyt lakiuudistuksen, jolla Suomeen perustetaan ns. kansallinen ihmisoikeusinstituutio ja jolla kantelun käsittelyä koskevia menettelytapoja kehitetään. Uudistukset ovat historiallisia.

Kansallinen ihmisoikeusinstituutio liittyy Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymiin ns. Pariisin periaatteisiin. Niiden mukaan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulee olla lailla perustettuja, itsenäisiä ja riippumattomia toimielimiä, joilla on mahdollisimman laajat ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen tähtäävät tehtävät ja toimivaltuudet. Tehtävänkuvaan tulee sisältyä mm. ihmisoikeuskasvatus, -koulutus, -tutkimus ja -tiedotus sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten seurantaan ja kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä tehtäviä. Instituutiolla tulee olla pluralistinen kokoonpano, eli kansallisella tasolla ihmisoikeustyöhön osallistuvien erilaisten tahojen tulee mahdollisimman monipuolisesti osallistua instituution toimintaan.

Suomessa ei ole ollut Pariisin periaatteiden vaatimuksia täyttävää ihmisoikeuselinä, mutta sellaisen perustamisesta on keskusteltu vuosikausia. Instituutio on tarpeen ensinnäkin eurooppalaisen ja kansainvälisen yhteistyön takia. Eräissä kansainvälisissä yhteyksissä Pariisin periaatteiden mukainen status voi olla suo-



rastaan osallistumis- tai puheoikeuden edellytys. YK:n Kansainvälinen koordinoitukomitea (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promoting and the Protection of Human Rights, ICC) vastaa akkreditointien myöntämisestä kansallisille ihmisoikeusinstituutioille. A-statuksen saanut instituutio täyttää Pariisin periaatteet ja vain sillä on puheoikeus esimerkiksi YK:n ihmisoikeusneuvostossa.

Ihmisoikeusinstituutio on tarpeen myös puhtaasti kansallisista tarpeista. Se kokoaa yhteen Suomen hajanaisia ihmisoikeusrakenteita ja on siis myös kansallinen yhteistyöelin. Lisäksi esimerkiksi ihmisoikeuskasvatuk-

seen, -koulutukseen ja -tiedotukseen liittyvät tehtävät eivät ole kattavasti kuuluneet millekään taholle.

Kanteluiden käsittelyä koskevat uudistukset puolestaan tehostavat laillisuusvalvontaa, lyhentävät käsitteilyaikoja ja lisäävät oikeusasiamiehen mahdollisuuksia oma-aloitteiseen toimintaan. Kanteluiden määrät ovat lyhyessä ajassa kaksinkertaistuneet. Oikeusasiamiehelle laissa asetettu kanteluiden varsin tiukka tutkintavelvollisuus on kaventanut mahdollisuuksia kohdentaa voimavaroja lain noudattamisen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Esimerkiksi omia aloitteita ei ole voitu ottaa ja tarkastuksia toimittaa niin paljon kuin olisi tarpeen.

IHMISOIKEUSKESKUS

Meille nyt omaksuttu instituutiorakenne vaikuttaa onnistuneelta. Jo pitkään oli esillä ajatus siitä, että kansallinen ihmisoikeusinstituutio perustettaisiin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ”yhteyteen”. Oikeusministeriön asettamassa työryhmässä tämä yhteys täsmentyi siten, että oikeusasiamiehen kansliaan perustetaan Ihmisoikeuskeskus, jolla on ihmisoikeusvaltuuskunta. Ihmisoikeuskeskus on toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton, mutta hallinnollisesti osa oikeusasiamiehen kansliaa.

Oleennaista on se, että kansallinen ihmisoikeusinstituutio muodostuu kaikista kolmesta elimestä, eli Ihmisoikeuskeskuksesta, ihmisoikeusvaltuuskunnasta ja oikeusasiamiehen nykyisistä tehtävistä. Näin instituutioon tehtävökokonaisuus ja toimivaltuudet muodostuvat mahdollisimman laajaksi. Pariisin periaatteet eivät esimerkiksi edellytä, että kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla olisi toimivalta tutkia kanteluasioita, mutta meillä omaksutussa instituutiorakenteessa nekin sisältyvät luontevasti tehtävökokonaisuuteen.

Koska Ihmisoikeuskeskus on hallinnollisesti osa oikeusasiamiehen kansliaa, keskuksen virkamiehet ovat kanslian virkamiehiä. Oikeusasiamies nimittää Ihmisoikeuskeskuksen johtajan ja muut virkamiehet sekä päättää heitä koskevista virkamiesoikeudellisista

asioista. Johtajan oikeusasiamies nimittää saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton. Menetely on samanlainen kuin eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valintamenettely.

Ihmisoikeuskeskuksen menoja varten käytettävät määrärahat ovat osa oikeusasiamiehen kanslialle hyväksyttyjä määrärahoja. Ihmisoikeuskeskus tekee kuitenkin oman ehdotuksensa keskuksen tulo- ja menoarvioesitykseksi ennen sen sisällyttämistä oikeusasiamiehen kanslian vuotuisen talousarvioehdotukseen.

Pariisin periaatteiden mukaan kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla tulee olla itsenäinen ja riippumaton asema paitsi muodollisesti, myös taloudellisesti ja hallinnollisesti. Tätä arvioitaessa on muistettava, että meillä nyt omaksutussa rakenteessa kansallinen ihmisoikeusinstituutio on Ihmisoikeuskeskuksen, sen valtuuskunnan ja oikeusasiamiehen muodostama kokonaisuus. Ihmisoikeusinstituutioon itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta on keskeistä, että instituutio on ulkoisessa suhteessa riippumaton. Oikeusasiamiehen riippumattomuus hallituksesta ja kaikista muista tahoista juuri takaa ihmisoikeusinstituutioon itsenäisyyden ja riippumattomuuden. Instituutioon sisäisillä toimivaltasuhteilla ei Pariisin periaatteiden näkökulmasta ole merkitystä. Oikeusasiamiehen hallinnollinen johtajuus ei muutoinkaan uhkaa Ihmisoikeuskeskuksen toiminnallista riippumattomuutta ja itsenäisyyttä.

Kun Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen tehtäviä hoidetaan saman katon alla eli oikeusasiamiehen kansliassa, on kuitenkin tärkeää, että keskuksen ja oikeusasiamiehen toimivaltuudet ja työnjako muodostuvat selkeiksi. Tämä toteutuu siten, että Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat erilaiset yleiset perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen, toteuttamiseen ja seurantaan liittyvät tehtävät, mutta se ei käsittele kanteluita. Se ei myöskään voi oma-aloitteisesti ottaa käsiteltäväkseen tai antaa lausuntoja yksittäistapauksista, jotka kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvontaan.

Tämän vuoksi Ihmisoikeuskeskukselle ei myöskään ole säädetty samanlaista rajoituksetonta tietojensaantioikeutta kuin oikeusasiamiehellä on. Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada julkiset tiedot ja selvityk-

set viranomaisilta maksutta, mutta salaisten tietojen suhteen sen tietojensaantioikeudet ovat samat kuin tutkimuslaitoksilla.

Kansainvälisessä yhteistyössä Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota edustaa yleensä Ihmisoikeuskeskus. Tärkeimpiä yhteistyötahoja ovat muiden maiden kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja ICC:n ohella esimerkiksi EU:n perusoikeusvirasto ja YK:n Ihmisoikeusneuvosto. Oikeusasiamiehellä säilyvät edelleen hänen tehtäviinsä liittyvät kansainväliset yhteydet. Näitä ovat esimerkiksi maailmanlaajuinen oikeusasiamiesten yhteistyöjärjestö IOI (International Ombudsman Institute), Euroopan unionin oikeusasiamiesten yhteistyöverkosto sekä Pohjoismaiden ja Baltian maiden oikeusasiamiesten yhteistyö.

IHMISOIKEUSVALTUUSKUNTA

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka oikeusasiamies asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnassa on vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä, jotka edustavat kansalaisyhteiskuntaa, perus- ja ihmisoikeustutkimusta sekä muita perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvia tahoja. Lain perusteluiden mukaan jäsenistöön kuuluisi paitsi kansalaisjärjestöjen ja erilaisten maailmankatsomuksellisten, uskonnollisten ja kielellisten ryhmien ja vähemmistöryhmien edustajia, myös ylimmätkin laillisuusvalvojat ja erityisvaltuutetut sekä erilaisien perus- ja ihmisoikeusasioiden neuvottelukuntien edustajia. Sen sijaan esimerkiksi ministeriöiden, kuntien ja kansanedustajien ei ole tarkoitus olla edustettuna valtuuskunnassa.

Kun kaikki perus- ja ihmisoikeusalan toimijat eivät voi olla samanaikaisesti edustettuina valtuuskunnassa, sen kokoonpanossa on esitöiden mukaan tarkoitus noudattaa ns. rotaatioperiaatetta muiden paitsi ylimpien laillisuusvalvojen, erityisvaltuutettujen ja esimerkiksi Saamelaiskäräjien osalta. Muut kuin valtuuskunnassa kulloinkin edustettuina olevat tahot ovat osa sen yhteistyöverkostoa.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Tämä ratkaisu on toiminnallisesti käytännöllinen ja se korostaa Ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan yhtenäisyyttä esimerkiksi keskuksen kannanottoja esitettäessä.

Valtuuskunta toteuttaa Pariisin periaatteiden vaatimuksen kansallisen ihmisoikeusinstituution pluralistisesta kokoonpanosta. Valtuuskunta tarjoaa arvokkaan, meiltä puuttuneen foorumin perus- ja ihmisoikeuskeskustelulle ja yhteistyölle. Se kokoaa perus- ja ihmisoikeuskentän eri toimijat yhteen ja siten edistää tiedonkulkua sekä perus- ja ihmisoikeusasioiden käsittelyn koordinoitua. Valtuuskunnan yhtenä lakimääräisenä tehtävänä onkin toimia perus- ja ihmisoikeusalan kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta käsittelee Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin kuuluvia laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita. Se päättää Ihmisoikeuskeskuksen toiminnallisista päälinjauksista ja hyväksyy vuosittain keskuksen toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen. Toimintasuunnitelman yhteydessä valtuuskunnan on tarkoitus käsitellä myös ehdotus keskuksen tulo- ja menoarvioesitykseksi. Keskuksen toimintakertomus on erillinen oikeusasiamiehen kertomuksesta eikä sitä anneta eduskunnan käsiteltäväksi. Keskuksen vuoropuhelu eduskunnan kanssa on ajateltu tapahtuvaksi eduskunnan erikoisvaliokuntien kautta.

KANTELUIDEN KÄSITTELY

Kanteluiden käsittelyä koskevilla uusilla säännöksillä on lisätty oikeusasiamiehen harkintavaltaa ja toimintavaihtoehtoja sekä painotettu kansalaisnäkökulmaa. Käsitteilyn lähtökohtana on sama tutkintakynnys kuin aikaisemmin: oikeusasiamies tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Vaikka tämä tutkintakynnys ei ylittyisi, oikeusasiamies voi aina tutkia kantelun, jos hän muusta syyistä katsoo siihen olevan aihetta. Tällainen syy voi olla esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen.

Toisaalta niissäkin tapauksissa, joissa on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä, tutkinnan laajuus ja syvyys on nyt oikeusasiamiehen harkinnassa. Uuden säännöksen mukaan oikeusasiamies ryhtyy kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Säännöksessä harkinnalle asetetut kriteerit ottavat huomioon kaikki oikeusasiamiehelle perustuslain 109 §:ssä säädettyt tehtävät. Kriteerit mahdollistavat tapauskohtaisen harkinnan siitä, minkälaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu sen käsittelyn eri vaiheissa edellyttää. Toimenpiteillä tarkoitetaan paitsi kantelun tutkintaan liittyviä erilaisia selvittämistoimia, myös kantelun lopputuloksia, kuten oikeusasiamiehen käsitystä, esitystä, huomautusta tai syytteen nostamista.

Olen oikeusasiamiehen vuoden 2009 kertomuksen puheenvuorossani todennut, että kantelun tutkintaa tulisi arvioida seuraavien kysymysten valossa.

- Voiko oikeusasiamies auttaa?
- Onko oikeusasiamiehen moite tarpeen?
- Onko asiassa oikeusasiamiehen ohjauksen tai esityksen tarvetta?
- Onko oikeusasiamiehen tutkinta ja kannanotto muuten tarpeen?

Uusi säännös ohjaa kanteluiden tutkintaa juuri näiden kysymysten kannalta merkityksellisiin asioihin. Esimerkiksi lain noudattamisen kannalta on tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin, jos asia on laadultaan tai vakavuudeltaan sellainen, että oikeusasiamiehen moite (tai syyte) on tarpeen. Vastaavasti oikeusturvan toteutumisen kannalta oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat tarpeen erityisesti niissä tapauksissa, joissa oikeusasiamies voi auttaa kantelijaa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen puolestaan edellyttää toimenpiteitä, jos asiassa on oikeusasiamiehen ohjauksen tai esityksen tarvetta.

Kantelun käsittely on nyt lähtökohtaisesti rajattu enintään kaksi vuotta vanhoihin asioihin, kun aikaisemmin vanhentumisaika oli viisi vuotta. Vanhojen asioiden selvittäminen on usein vaikeaa ja epätarkoituksellista. Eurooppalaisissa oikeusasiamiesinstituutioissa kantelun vanhentumisaika onkin tyypillisesti

1 tai 2 vuotta. Säännös ei kuitenkaan estä yli kaksi vuotta vanhojen asioiden käsittelyä, kun siihen on erityistä syytä. Oikeusasiamies arvioi tapauskohtaisesti erityisen syyn olemassaoloa.

Uudessa säännöksessä on mainittu tyypillisimmät syyt, joiden vuoksi oikeusasiamies ei ryhdy kantelun johdosta enempään toimenpiteisiin. Näitä ovat vanhentumisen lisäksi oikeusasiamiehen toimivallan puuttuminen, asian vireilläolo toimivaltaisessa viranomaisessa ja se, että säännönmukainen muutoksenhakutie on asiassa vielä avoinna. Näissä tilanteissa kantelijalle ilmoitetaan ratkaisusta viivytyksettä ja samalla hänelle voidaan ilmoittaa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta. Tämä aikaisempaan käytäntöön perustunut menettely on nyt todettu nimenomaisesti laissa.

Lakiin on otettu nimenomainen säännös oikeusasiamiehen mahdollisuudesta siirtää kantelu muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Aikaisemmin siirtäminen on perustunut vain käytäntöön, joka on ollut hyvin pidättyväistä. Monissa tapauksissa on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että hallinnonalan sisäinen valvonta- tai oikaisumahdollisuus on käytetty, ennen kuin oikeusasiamies ryhtyy enemmälti tutkimaan asiaa. Kansainvälisessä vertailussa tällainen ns. subsidiariteettiperiaate on eri maiden oikeusasiamiesten toiminnassa hyvin tyypillinen. Siirtotapauksissakin asia jää oikeusasiamiehen seurantaan ja viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksensä tai muista toimenpiteistään oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lakiesityksensä antamassaan mietinnössä (PeVM 12/2010 vp) korostanut, että ylimpien laillisuusvalvojien toimintatapoja on edelleen syytä kehittää lähtien kansalainsäkökulttuurista. Valiokunta on pitänyt tärkeänä erityisesti oikeusasiamiehen esityksiä sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseksi tai tapahtuneen loukkauksen hyvittämiseksi.

Oikeusasiamies onkin tehnyt viranomaisille esityksiä niiden lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon korvaamiseksi tai loukkauksen hyvittämiseksi. Parina viime vuotena hyvitysesityksiä on tietoisesti py-

ritty lisäämään ja niistä on saatu hyviä kokemuksia ja tuloksia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa on taattu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ihmisoikeusloukkauksista. Jos loukkausta ei enää voida oikaista tai korjata, se tulee hyvittää ja hyvityksen tulee tapahtua kansallisella tasolla. Oikeusasiamiehen tuloksellinen hyvitysesitys voi joissakin tapauksissa säästää Suomen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tehtävältä valitukselta ja jopa langettavalta tuomiolta.

Kansainvälisessä vertailussa oikeusasiamiesten yksi tyypillinen toimintatapa on pyrkimys kantelijan ja viranomaisen välisen kiistan sovinnolliseen ratkaisuun. Sovinnon aikaansaaminen voi olla kantelijan kannalta nopein ja tehokkain ratkaisu. Toistaiseksi sovittelun tyypisiä toimintatapoja on käytetty oikeusasiamiehen toimintakäytännössä vasta harvoin, mutta menettelytavat ovat jo kehitteillä.

APULAIKESIASIAMIEHEN SIJAINEN

Suomen perustuslakiin vuonna 2007 lisätyn säännöksen mukaan apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen. Oikeusasiamieslain mukaan apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on muutoin kuin lyhytaikaisesti estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä.

Oikeusasiamieslain säännös oli käytännössä osoittautunut epätarkoituksenmukaisen jäykäksi. Sen sijaan, että harkinta sijaisen kutumisesta olisi voitu tehdä tosiasiallisen tarpeen perusteella, jouduttiin arvioimaan sitä, oliko apulaisoikeusasiamiehen este ”muu kuin lyhytaikainen”. Uudistetun säännöksen mukaan sijainen voidaan kutsua hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtävää tämän esteen pitiudesta riippumatta silloin, kun oikeusasiamies harkitsee sen tarpeelliseksi. Säännös vastaa nyt myös apulaisoikeuskanslerin sijaisen kutumista koskevaa valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain sääntelyä.

UUSI AIKAKAUSI

Kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevat vuoden 2012 alusta voimaan tulevat lainuudistukset saattavat Suomen ihmisoikeusrakenteet kokonaan uudelle tasolle. Ihmisoikeusvaltuuskunta tulee ensimmäisen kerran kokoamaan säännöllisesti yhteen kaikki keskeiset perus- ja ihmisoikeuskentän toimijat. Se tarjoaa arvokkaan foorumin niiden yhteistyölle ja toiminnan koordinoinnille. Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen valtuuskunnasta sekä oikeusasiamiehen toiminnasta muodostuva kansallinen ihmisoikeusinstituutio täyttää nähdäkseni hyvin Pariisin periaatteiden vaatimukset ja siten se saattaa Suomen ihmisoikeusrakenteet myös kansainvälisten odotusten mukaisiksi.

Kanteluiden käsittelyä koskevat kesäkuun alusta 2011 voimaan tulevat lainuudistukset mahdollistavat voimavarojen suuntaamisen sellaisiin asioihin, joissa oikeusasiamies voi auttaa kantelijaa tai joissa oikeusasiamiehen toimenpiteillä muuten on todella merkittävää lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Tämä parantaa oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta.

Kokonaisuutena uudistukset merkitsevät uuden aikakauden alkua. Se tulee vahvistamaan ihmisten oikeusturvaa ja edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

APULAIKKEUSASIAMIES
PETRI JÄÄSKELÄISEN
PUHEENVUOROT



Puheenvuoro

2009

PETRI JÄÄSKELÄINEN

KANTELUN KÄSITTELYN PERIAATTEITA

Kanteluiden käsitteleminen on oikeusasiamiehen keskeisin toimintamuoto. Oikeusasiamies ottaa asioita käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan ja toimittaa virastojen ja laitosten tarkastuksia. Kanteluiden suuren lukumäärän takia omien aloitteiden ja tarkastusten määrät on kuitenkin jouduttu pitämään melko alhaisella tasolla. Kanteluiden määrä on viimeisten kymmenen vuoden aikana lähes kaksinkertaistunut. Kun vuonna 2001 kanteluita saapui noin 2 400, kertomusvuonna 2009 niitä saapui noin 4 400. Samalla myös oikeusasiamiehen muut tehtävät esimerkiksi kansainvälisessä yhteistyössä ovat lisääntyneet.

Oikeusasiamiehen kansliassa on jo vuosia ollut yhtenä tavoitteena, että kanteluiden käsittelyaika olisi enintään yksi vuosi. Tähän tavoitteeseen on pyritty tehostamalla monin tavoin kantelun käsittelyprosessia. Sen ansiosta kertomusvuonnakin kyettiin kanteluiden määrän lisääntymisestä huolimatta ratkaisemaan kanteluita hieman enemmän kuin niitä saapui. Myös kanteluiden ikärakennetta on kyetty jonkin verran parantamaan, mutta käsittelyaikatavoitetta ei ole vielä saavutettu. Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuden kannalta olisi tärkeää, että asioita voitaisiin ottaa enemmän tutkittavaksi myös omasta aloitteesta ja tarkastuksia voitaisiin toimittaa enemmän. Mikäli kanteluiden määrä jatkaa edelleen kasvuaan, kuten näyttää käyvän, näiden tavoitteiden saavuttaminen voi etäännyä.

Tavoitteisiin voitaisiin luonnollisesti pyrkiä lisäämällä oikeusasiamiehen kanslian voimavaroja kanteluiden määrän kasvua vastaavasti. Se ei taloudellisista syistä ole ehkä mahdollista, eikä se mielestäni olisi tarkoituksenmukaistakaan. Käsitteiseni mukaan nykyisellä henkilöstömäärällä on mahdollista käsitellä nykyistä suurempikin määrä kanteluita ja lisätä oma-aloitteista toimintaa. Tämä edellyttää kuitenkin suurempaa harkintavaltaa kanteluiden käsittelyssä.



Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Ruotsin oikeusasiamiehen kanslian henkilöstömäärä on sama kuin Suomessa, mutta kanteluiden määrä on Ruotsissa noin kaksinkertainen Suomeen verrattuna. Tämä on mahdollista juuri sen vuoksi, että Ruotsissa oikeusasiamiehellä on kanteluiden tutkinnassa enemmän harkintavaltaa kuin Suomessa. Suomessa oikeusasiamiehen on lain mukaan tutkittava kantelu aina kun on "aihetta epäillä, että valvottava on menefellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä". Ruotsissa oikeusasiamiehellä ei ole näin määriteltyä kantelun tutkintavelvollisuutta, vaan yksittäisen kantelun käsittelytapa on oikeusasiamiehen harkinnassa.

Menettelytavat kanteluiden tutkinnassa

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (EOAL) mukaan oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan menelleen lainvastaisesti. Kantelu tulee tehdä kirjallisesti ja siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettua asiasta. Kantelun muodolliset vaatimukset ovat siten hyvin väljät. Jos kantelu on esimerkiksi puuf-

teellisesti yksilöity, kantelijalle annetaan ohjaus kantelun täydentämiseksi ja hänelle lähetetään samalla oikeusasiamiehen tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä kantelun tekemistä koskeva esite "Voiko oikeusasiamies auttaa?".

Jokainen kantelu tutkitaan oikeusasiamiehen kansliassa vähintään summaarisesti. Kantelun käsittelyn alkutoimiin kuuluu sen selvittäminen, mistä kantelussa on kysymys, kuuluuko asia oikeusasiamiehen toimivaltaan, onko oikeusasiamies tai oikeuskansleri jo aiemmin tutkinut saman asian tai onko se parhaillaan oikeuskanslerin tutkittavana, onko asia vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai onko asiassa käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie.

Oikeusasiamies ei yleensä puutu vireillä oleviin asioihin. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole vaikuttaa siihen, kuinka viranomaisen tulisi ratkaista sen käsiteltävänä oleva asia. Jos asiassa on käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie, asianosaisen tulee käyttää sitä jo sen vuoksi, että oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisen ratkaisua, päinvastoin kuin muutoksenhakuelin. Jos muutoksenhakutie on vielä avoin, kantelijalle annetaan ohjaus sen käyttämiseksi. Jos kantelun syynä on asian käsittelyn viivästyminen, oikeusasiamies voi luonnollisesti puuttua siihen asian vireillä ollessakin.

EOAL:n mukaan oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Koska vanhojen asioiden selvittäminen on usein vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista, erityisten syiden vaatimusta on käytännössä tullut tiukasti.

Jos kantelun tutkintaa ei ole jostakin edellä mainitusta syystä aihetta jatkaa, kantelijalle ilmoitetaan siitä yleensä viikon kuluessa annettavassa vastauksessa. Jos tällaisia syitä ei ole ja jos asiassa on aihetta epäillä valvottavan lainvastaista menettelyä, aloitetaan kantelun varsinainen tutkinta. Se tarkoittaa jutun tosiasiatietojen ja siihen liittyvien oikeudellisten kysymysten selvittämistä ja arvioimista. Tämä edellyttää tarpeellisen asiakirjaselvityksen hankkimista ja sitä, että kantelun kohteena olevalta viranomaiselta tai virkamieheltä pyydetään selvitystä tapahtumista ja lausuntoa ratkaisun

tai menettelyn oikeudellisista perusteista. Asiakirjoja ja muuta alustavaa selvitystä hankitaan usein puhelimitse tai sähköpostitse.

Jos asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, tälle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Kantelukirjoitus liitteineen on siinä tapauksessa lähetettävä valvottavalle, jotta sillä on täsmällinen tieto niistä seikoista, jotka ovat tutkinnan kohteena ja jotka saattavat johtaa arvosteluun. Kun viranomaisen selvitys ja lausunto on saatu, ne lähetetään tarvittaessa kantelijalle tiedoksi ja mahdolliseen vastineen antamista varten. Selvitys- ja vastinekierroksia voi olla useita. Kun asia on ratkaisukypsä, se jää odottamaan kantelun saapumisjärjestyksen tai mahdollisen kiireellisyysperusteen mukaista ratkaisuvuoroaan.

Kantelun tutkinnan perusteita

Kantelun tutkintaa ja tutkinnan laajuutta tulisi mielestäni arvioida seuraavien perusteiden valossa.

1. Voiko oikeusasiamies auttaa?

Jos kantelussa tarkoitettu virhe tai puute viranomaisen toiminnassa on vielä korjattavissa, ja oikeusasiamies voi vaikuttaa siihen, asiassa ryhdytään tarpeellisiin toimenpiteisiin riippumatta virheen vakavuudesta. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että viranomaisen ei ole vastannut kantelijan neuvontaa tai asiointia koskevaan kirjeeseen, viranomaisen ei ole antanut asianmukaista hallintopäätöstä kantelijan asiassa tai viranomaisen ratkaisussa on kirjoitus- tai asiavirhe, joka on korjattavissa itseoikaisuna. Tällaisissa tilanteissa jo yhteydenotto oikeusasiamiehen kansliasta asianomaiseen viranomaiseen voi johtaa kantelijan toivomaan lopputulokseen.

Valitettavasti melko usein tilanne on se, että kantelussa kerrotulle epäillylle virheelle ei enää ole mitään tehtävissä, vaikka virheen olemassaolo voitaisiin kantelun tutkinnassa osoittaa. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun virheen sisältänyt viranomaismenettely on jo johdannut lainvoimaiseen ratkaisuun, johon ei voida enää

saada muutosta säännönmukaisin muutoksenhakueinoin, eikä virhe ole niin vakava, että se voisi olla päätöksen purkamisen tai poistamisen perusteena ns. ylimääräisten muutoksenhakukeinojen avulla.

2. Onko asiassa ohjauksen tai esityksen tarvetta?

Vaikka oikeusasiamies ei voisi auttaa kantelijaa hänen toivomaansa lopputulokseen, asiassa saattaa olla aihetta antaa viranomaiselle ohjausta vastaisen varalle. Kysymys voi olla siitä, että viranomaisen huomiota kiinnitetään virheelliseen menettelyyn, jotta vastaavia virheitä ei enää tulevaisuudessa tapahtuisi. Vaikka viranomaisen menettely ei olisi virheellistä, oikeusasiamiehellä voi olla aihetta kiinnittää valvottavan huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Kanteluasia voi tuoda esiin myös puutteita lainsäädännössä, jolloin asian tutkintaan voi olla aihetta mahdollista lainsäädäntöesitystä silmällä pitäen. Jos kantelijalle on aiheutunut vahinkoa, haittaa tai mielipahaa viranomaisen virheellisestä menettelystä, kantelun tutkinta voi olla aiheellista myös mahdollista hyvitysesitystä varten.

Toisaalta on mahdollista, että virhe on jo korjaantunut viranomaisen omin toimenpitein tai valituselimen menettelyn tai ratkaisun kautta. Jos kysymys on ollut vaikkapa virheestä jonkun tahon kuulemisessa, valituselin on voinut kuulla asianomaista, jolloin virhe on jo korjaantunut. Virhe voi myös olla jo hyvin viranomaisen tiedossa, jolloin kantelun enempi tutkinta ei välttämättä ole tarpeen viranomaistoiminnan ohjaamisen kannalta.

3. Onko oikeusasiamiehen moite tarpeen?

Vaikka oikeusasiamies ei voisi auttaa kantelijaa tämän toivomaan lopputulokseen pääsemisessä, ja vaikka asiassa ei olisi nähtävissä oikeusasiamiehen ohjauksen tai esityksen tarvetta, kantelun tutkinta voi olla tarpeen oikeusasiamiehen moitteen esittämiseksi. Näin on silloin, kun kantelussa väitetty lainvastainen menettely tai velvollisuuden laiminlyönti on vähäistä vaka-

vampi. Virhe voi olla korjaantunutkin valituselimestä. Muutoksenhakuelin ei kuitenkaan arvioi virheestä vastuussa olevan virkamiehen menettelyn moitittavuutta virkamies- tai rikosoikeudellisesti. Se jää oikeusasiamiehen tehtäväksi.

Jotta oikeusasiamies voisi esittää arvostelua virkamiehen tai viranomaisen menettelystä, sille on EOAL:n mukaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Jo tämän vuoksi tarve moitteen esittämiseen johtaa automaattisesti kantelun varsinaiseen tutkintaan ja viranomaisen kuulemiseen.

4. Onko oikeusasiamiehen tutkinta ja kannanotto muuten tarpeen?

Kantelun varsinaiseen tutkintaan voi olla aihetta, vaikka mikään edellä kuvatuista perusteista ei näyttäisi täytyvän eikä kantelu siis ilmeisesti tulisi johtamaan mihinkään oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Oikeusasiamiehen tutkinnalla voi olla itseisarvoistakin merkitystä. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun asia on jostakin syystä erityisen tärkeä kantelijalle.

Myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta voi olla tarpeen, että oikeusasiamies selvittää viranomaisen menettelyn tai ratkaisun perusteet. Näin voi olla, jos asia on luonteeltaan sellainen, että se perustellusti on voinut herättää epäluuloja kantelijassa. Kysymys voi olla myös yleisemmästä legitimointitarpeesta, esimerkiksi jos asia on saanut huomiota julkisuudessa ja siihen on suhtauduttu ristiriitaisesti.

Kantelun tutkinnan sääntely

Mielestäni kantelun tutkintaa ei pitäisi kytkeä kaavamaiseen kynnukseen, jonka mukaan kantelu on tutkittava aina, kun on "aihetta epäillä" lainvastaista menettelyä. Kantelun tutkinnan aiheellisuutta tulisi voida harkita analyttisemmin edellä mainittujen perusteiden valossa. Jos mitään noista perusteista ei ole olemassa, kantelun täysimittainen tutkinta ei yleensä ole oikeusasiamiehen tehtävien ja toiminnan vaikuttavuuden kan-

nalta tarkoituksenmukaista. Kaavamainen kynnys on myös siinä mielessä harhaanjohtava, että kantelun tutkintaan voi olla aiheutta, vaikka asiassa ei olisi lainkaan aiheutta epäillä lainvastaista menettelyä. Näin on etenkin silloin, kun viranomaisen ratkaisu tai menettely on sinänsä ollut lainmukainen, mutta jokin muu ratkaisu tai menettely olisi ollut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta parempi. Nykyisessä kantelun tutkintaa koskevassa säännöksessä ei myöskään ole lainkaan otettu huomioon epäillyn lainvastaisen menettelyn laatua ja merkitystä. "Lainvastainen menettely" kuulostaa vakavalta, mutta tosiasiaa kysymys voi olla asian lopputuloksen kannalta merkitysettömästä muodollisesta menettelyvirheestä, jolle ei ole enää mitään tehtävissä.

Jos mikään edellisen otsikon alla esitetyistä perusteista ei yksittäisen kantelun kohdalla täyty, kantelun tutkinta tulisi voida jättää vähemmälle. Näin olisi siis silloin, kun oikeusasiamies ei voi auttaa, asiassa ei ole ohjauksen eikä esityksen tarvetta, oikeusasiamiehen moite ei ole tarpeen eikä asiassa ole muutaakaan syytä, jonka vuoksi oikeusasiamiehen olisi aiheutta tutkia asiaa.

On muistettava, että yhtään kantelua ei jätetä kokonaan tutkimatta, vaan jokaista kantelua selvitetään edellä esitetyjä näkökohtia silmällä pitäen. Tämän perusselvityksen laajuus vaihtelee asian laadun mukaan. Myös kantelijan henkilökohtaiset olosuhteet voivat vaikuttaa tutkinnan sisältöön. Mikäli kysymys on johonkin haavoittuvaan ihmisryhmään kuuluvasta, esimerkiksi suljetussa laitoksessa olevasta henkilöstä, jonka voi itse olla vaikea selvittää asiaansa ja esittää sitä kantelussa, viran puolesta tapahtuva selvittäminen voi olla laajempaa. Myös kantelun "sisällä" tutkinnan laajuus voi vaihdella. Kantelu sisältää yleensä useita eri kysymyksiä, joista jotkut voivat antaa aiheutta täysimittaiseen tutkintaan, mutta jotkut, edellä esitetyjen perusteiden kannalta merkitysettömät kohdat, tulisi voida jättää vähemmälle huomiolle.

Jokaiseen kanteluun annetaan aina vastaus, jossa selostetaan, kuinka asiaa on arvioitu. Oikeusasiamiehen ratkaisut eivät saa ns. oikeusvoimaa. Mikäli kantelija on tyytymätön vastaukseen, hänellä on aina mahdollisuus täsmentää kanteluaan ja esittää uusia perusteita sen tueksi.

Mielestäni kantelun tutkinnan laajuus ja syvyys tulisi jättää oikeusasiamiehen yksittäistapaukselliseen harkintaan. Nykyisin tällaista harkintavaltaa onkin jätetty useille viranomaisille. Esimerkiksi esitutkintalain mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun on "syytä epäillä", että rikos on tehty. Esitutkinnan aloittamiskynnys vastaa kielellisesti nykyistä kantelun tutkintakynnystä. Syyttäjä voi kuitenkin poliisin esityksestä päättää, että esitutkintaa ei toimiteta tai että se keskeytetään. Esitutkinnan rajoittaminen voi perustua samoihin syihin, joiden nojalla syyttäjä voi jättää syytteen nostamatta. Tällainen syy voi olla esimerkiksi epäillyn rikoksen vähäisyys ja eräät muut perusteet, joiden nojalla rikosprosessin jatkaminen ei olisi tarkoituksenmukaista.

Kantelun tutkinta tulisi kytkeä oikeusasiamiehelle perustuslain 109 §:ssä osoitettuihin tehtäviin ilman kaavamaisia kynnystä. Kantelu tulisi tutkia siinä laajuudessa ja syvyydessä kuin oikeusasiamies kussakin yksittäistapauksessa harkitsee aiheelliseksi lain noudattamisen, yksilön oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Tämä harkinta voitaisiin tehdä edellä esitetyjen perusteiden mukaan ja ottaen huomioon odotettavissa oleva oikeusasiamiehen lopullinen toimenpide (ohjaava tai moittiva käsitys, esitys, huomautus tai syyte).

Perustuslakivaliokunta onkin oikeusasiamiehen vuoden 2008 kertomuksesta antamassaan mietinnössä katsonut, että oikeusasiamiehellä on oltava mahdollisuus siirtää toiminnan painopistettä sellaisiin asioihin, joissa kantelijan oikeusturva tai muut perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat edellyttävät joutuisaa ja tehokasta käsittelyä. Perustuslakivaliokunnan mielestä EOAL:n säännökset eivät nykyiselläänkään estä kanteluiden tutkinnan yhteydessä käytettävän harkinnan laajentamista ja tutkintakynnyksen nostamista ainakin jossain määrin.

Pidän näitä kannanottoja erittäin tervetulleina. Vielä parempi olisi, jos oikeusasiamiehen harkintavaltaa voitaisiin avoimesti todeta laissa. Tämä kysymys on parhaillaan pohdittavana oikeusministeriön asettamassa työryhmässä.

Jokainen kantelu on tärkeä

Olen aina korostanut sitä, että turhia kanteluja ei ole. Kantelut ovat oikeusasiamiehelle välttämättömiä tiedon lähteitä. Juuri kanteluiden kautta oikeusasiamies saa tietoa siitä, missä lainvastaista menettelyä taikka puutteita lainsäädännössä tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa saattaa olla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jokainen kantelu olisi perusteltua tutkia siinä laajuudessa ja syvyydessä kuin se kantelumennettelyssä on mahdollista, aina kun on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä.

Olen edellä tuonut esiin niitä perusteita, joiden valossa kantelun tutkintaa tulisi mielestäni arvioida. Myös pienet asiat tulee tutkia, silloin kun joku noista perusteista on olemassa. Olennaista ja erityisen tärkeää olisi se, että niissä tapauksissa, joissa oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat tarpeellisia, kantelu voitaisiin tutkia ja ratkaisu antaa joutuisasti. Tämä on mahdollista, jos muunlaiset tapaukset voidaan jättää suppeamman selvittelyn varaan. Käsitykseni mukaan tällainen joustava, oikeusasiamiehen harkinnassa oleva kanteluiden tutkinta ei heikentäisi, vaan päinvastoin vahvistaisi ja nopeuttaisi lain noudattamisen valvontaa ja edistäisi oikeusturvaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Puheenvuoro

2008

PETRI JÄÄSKELÄINEN

VAPAUTENSA MENETTÄNEIDEN OIKEUSAVUN TURVAAMISESSA PUUTTEITA

Oikeus luottamukselliseen oikeusapuun

Perusoikeutena turvattun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluu oikeus saada oikeudellista apua ja oikeus itse valita oikeusavustajansa ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti. Vastaavat oikeusturvatakeet sisältyvät esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen. Oikeusavustajan ja päämiehen välinen luottamussuhde on myös perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen takaaman yksityiselämän ja kirjeenvaihdon suojan piirissä.

Nämä oikeudet kuuluvat luonnollisesti myös vangeille ja muille vapautensa menettäneille, joiden on vapautensa ollessa vaikeampaa huolehtia oikeudellisista asioistaan. Heille mahdollisuus luottamukselliseen yhteydenpitoon asianajajan tai muun oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan (jäljempänä asiamiehen) kanssa voi olla kohtalonkysymys.

Vapautensa menettäneiden oikeusasemasta ja kohtelusta on säädetty kolmessa erillisessä laissa. Ehdotonta vankeusrangaistusta tai sakon muuntorangaistusta vankilassa suorittavaan henkilöön eli ns. vankeusvankiin sovelletaan vankeuslakia. Tuomioistuimen vangitseman henkilön eli tutkintavangin vapaudenmenetyksen toimeenpanoon sovelletaan puolestaan tutkintavankeuslakia. Jos tutkintavankia säilytetään poliisivankilassa, häneen sovelletaan kuitenkin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia eli ns. putkalakia. Putkalakia sovelletaan myös poliisin säilyttämiin kiinni otettuihin ja pidätettyihin henkilöihin. Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta on annettu vielä oma lakinsa, jota en käsittele tässä puheenvuorossani.

Näissä laeissa on säännöksiä vapautensa menettäneen oikeudesta luottamukselliseen oikeusapuun. Tämä oikeus sisältyy myös esimerkiksi Yhdistyneiden kan-



sakuntien vankeinhoidon vähimmäissäätöihin ja Euroopan neuvoston vankilasääntöihin.

Oikeus luottamukselliseen oikeusapuun on siis pyrittävä takaamaan erilaisilla normeilla ja suosituksilla. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kuitenkin tullut esille useita ongelmia ja puutteita vapautensa menettäneiden asianajopalveluiden turvaamisessa. Nämä puutteet liittyvät etenkin vangin ja hänen asiamiehensä tapaamisen tai kirjeenvaihdon luottamuksellisuuden turvaamiseen.

Asiamiehen tapaamisen valvonta

Vankeuslain, tutkintavankeuslain ja putkalain mukaan tapaamiset voivat olla valvottuja, valvomattomia tai erityisvalvottuja. Vangilla tai muulla vapautensa menettäneellä on pääsääntöisesti oikeus valvottuun tapaamiseen. Tapaamisen myöntäminen valvomattomana on

viranomaisen harkinnassa. Valvomaton tapaaminen voidaan lain mukaan myöntää, jos se on perusteltua vapautensa menettäneen yhteyksien säilymiseksi, oikeusasioiden hoitamiseksi tai muusta vastaavasta syystä. Lisäksi edellytetään, että tapaamisesta ei aiheudu haittaa vankilan tai muun säilytystilan järjestykselle tai toiminnalle. Tapaaminen voidaan järjestää erityisen valvotuissa olosuhteissa (erityisvalvottu tapaaminen) laissa säädettyissä tilanteissa, joissa tapaamiseen liittyy turvallisuusuhkia.

Tutkintavankeuslain mukaan tutkintavangin ja hänen asiamiehensä tapaamista ei saa valvoa, ellei ole perusteltua syytä epäillä, että tapaamisessa rikottaisiin lakia. Tutkintavankeuslaki siis edellyttää pääsääntöisesti, että asiamiestapaamista ei valvota. Vastaavaa säännöstä ei ole vankeuslaissa eikä putkalaissa. Tämä on epäkohta, koska asiamiestapaamisen luottamuksellisuuden vaatimus ja tarve eivät riipu siitä, onko kyseessä vankeusvanki vai tutkintavanki tai onko tutkintavanki sijoitettu vankilaan vai poliisiin säilytystilaan. Olen pitänyt kestävämmänä sitä, että tutkintavangin oikeus luottamukselliseen asiamiehen tapaamiseen on laissa turvattu eri tavoin riippuen siitä, satutaanko hänet sijoittamaan poliisivankilaan vai varsinaiseen vankilaan. Tutkintavangin sijoituspaikka voi riippua paikallisista olosuhteista ja tapauskohtaisista, sattumanvaraisistakin seikoista, joilla ei pitäisi olla mitään vaikutusta asiamiestapaamisten valvontaan.

Olen esittänyt oikeusministeriölle (OM) ja sisäasiainministeriölle (SM), että vankeuslain ja putkalain sääntely asiamiestapaamisten valvonnasta muutettaisiin tutkintavankeuslakia vastaavaksi.

Eri tapaamismuotojen määrittelyn epäselvyys

Vangin tapaamisen valvonnalla tarkoitetaan sitä, että vankilan tai poliisin säilytystilan henkilökunta valvoo tapaamista olemalla läsnä tapaamistilassa. Valvonta voidaan järjestää myös esimerkiksi videolaitteiden avulla.

Eriyisen valvotut olosuhteet puolestaan tarkoittavat sitä, että tapaaminen järjestetään tilassa, jossa vapautensa menettäneen ja tapaajan välillä on muovinen tai

lasinen väliseinä tai muita tämänkaltaisia esteitä. Eriyisen valvotut olosuhteet voidaan järjestää myös niin, että tapaamista valvotaan olemalla läsnä.

Nämä lakien esitöiden luonnehdinnat eri tapaamismuotojen sisällöstä jättävät epäselväksi sen, mitä kulloisellakin tapaamisen valvontamuodolla tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Esimerkiksi tapaamisten valvonta siten, että joku laitoksen henkilökuntaan kuuluva on läsnä, on tuotu esille sekä valvotun tapaamisen että erityisvalvotun tapaamisen muotona. Tällainen käsitteellinen epäselvyys voi käytännössä vesittää eri tapaamismuotojen käytölle laissa asetetut erilaiset edellytykset.

Olen esittänyt OM:lle ja SM:lle, että vankeuslain, tutkintavankeuslain ja putkalain eri tapaamismuotojen ja niiden edellytysten määrittelyä selvennettäisiin.

Tapaamistilojen rakenteelliset järjestelyt

Olin jo vuonna 2007 havainnut, että eräisiin vankiloihin oli rakennettu tapaamistiloja, joissa läpinäkyvä muoviseinä erottaa vangin ja tapaajan toisistaan ja joissa he joutuvat keskustelemaan sisäpuhelimien välityksellä. Vankiloissa ei ollut mielletty, että tapaamisen järjestäminen tällaisissa tiloissa tarkoittaa erityisvalvottua tapaamista. Koska tapaaminen voidaan lain mukaan järjestää erityisvalvottuna vain yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella laissa säädettyin edellytyksin, normaalien tapaamisten järjestäminen tällaisissa tiloissa ei ole lainmukaista.

Seuraavaksi ilmeni, että myös asiamiestapaamisia oli järjestetty tällaisissa vankilan tiloissa. Tällöin oli ensin näkin mekaanisesti sivuutettu laissa edellytetty harkinta siitä, olisiko tapaaminen järjestettävä kokonaan ilman valvontaa. Toiseksi tällöin oli sivuutettu myös erityisvalvotulle tapaamiselle laissa säädettyjen perusteiden olemassaolon arviointi.

Tämän jälkeen ilmeni, että poliisin säilytystiloissa asiamiestapaamisten järjestäminen erityisen valvotuissa olosuhteissa oli yleinen käytäntö. Erityisvalvottuja tapaamisia käytettiin rutiininomaisesti, vaikka se on laissa selvästi viimesijaiseksi tarkoitettu vaihtoehto. Menet-

tely johtui siitä, että tapaamisjärjestelyitä ei ollut mielletty erityisvalvotuiksi. Pidin hämmästyttävänä sitä, että poliisihallinnossa näytti olevan yleisesti virheellinen tai puutteellinen käsitys vapautensa menettäneen tapaamisesta koskevan lainsäädännön sisällöstä. Erytisen huolestuttavana pidin sitä, että epätietoisuus koski vangin ja tämän asiamiehen tapaamisia, joiden luotamuksellisuuden turvaaminen on yksi keskeisimmistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista.

Erytisvalvottu tapaaminen rajoittaa edellytyksiä vangin ja asiamiehen väliseen vapaaseen keskusteluun ja luottamukselliseen tietojenvaihtoon. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä on todettu ihmisoikeussopimuksen loukkaus, kun päämiestään vankilaan tapaamaan tullut asiamies oli erotettu päämiehestään lasiseinällä, mikä esti asiakirjojen käsittelyn ja pakotti kovaääniseen keskusteluun.

Olen korostanut, että kynnys erityisvalvotulle tapaamiselle tulee pitää erityisen korkealla silloin, kun vapautensa menettäneen tapaja on hänen asiamiehensä. Tällöin laissa säädetyistä erityisvalvotun tapaamisen edellytyksistä voi tulla kyseeseen lähinnä vain se, että tapaamisesta epäillään aiheutuvan vaaraa tapajan eli kyseisen asiamiehen turvallisuudelle. Käsitykseni mukaan tällä perusteella tapaaminen voidaan järjestää erityisvalvottuna vastoin asiamiehen omaa tahtoa vain aivan poikkeuksellisesti.

Jos viranomaisen mielestä lainmukaiset perusteet erityisvalvotulle tapaamiselle näyttäisivät täyttyvän, tulisi vapautensa menettänyttä ja tämän asiamiestä kuulla ennen tapaamista. Tällöin heille voidaan selvittää perusteet erityisvalvotulle tapaamiselle ja päätöksenteossa voidaan vielä ottaa huomioon tapajien mahdollisesti esittämät näkemykset esimerkiksi tarpeesta ja keinoista turvata tapaamisen luottamuksellisuus.

Olen saattanut havaintoni ja käsitykseni OM:n ja SM:n tietoon sekä pyytänyt OM:n kriminaalipoliittista osastoa yhdessä Rikosseuraamusviraston kanssa pohtimaan vankiloiden tapaamistilajärjestelyjä.

Asiamiespostin tarkastaminen

EIT:n mukaan asiamiehen kanssa käytävä kirjeenvaihto on sen tarkoituksesta riippumatta erityisasemassa ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan johdosta. Vankilaolosuhteissa tämä kirjeenvaihdon suoja on EIT:n mukaan erityisen tärkeää, koska asiamiehellä ei aina ole mahdollisuutta käydä henkilökohtaisesti tapaamassa päämiestään vankilassa.

Lain mukaan vangin asiamiehelleen osoittamaa kirjetä tai muuta postilähetystä ei saa tarkastaa eikä lukea. Sitä vastoin asiamieheltä vangille saapuvan postin tarkastaminen on mahdollista laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Näin on silloin, kun ”kirjekuoresta tai muutoin käy luotettavasti ilmi”, että kirjeen lähettäjä on asiamies, mutta on syytä epäillä, että kirje sisältää kiellettyjä aineita tai esineitä. Tällöin kirje saadaan avata ja sen sisältö tarkastaa, mutta vain vangin läsnä ollessa ja lähetyksen sisältämää viestiä lukematta.

Lain muotoilu on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi. Pelkästään kirjekuoresta eli käytännössä siihen tehdystä lähettäjämerkinnästä ei näet voida ”luotettavasti” todeta, että kirjeen lähettäjä on asiamies. Lähettäjämerkintä voi olla väärennetty tai asianajotoimiston kirjekuori voi olla varastettu tai uudelleen käytetty. Kanteluasioiden tutkinnassa on ilmennyt, että tätä periaatteessa aina vallitsevaa epävarmuutta lähettäjämerkinnän aitoudesta on saatettu käyttää vankiloissa kirjeen avaamisen perusteena jopa silloin, kun kirjeen lähittäjäksi on täysin selvästi merkitty tunnettu asianajotoimisto. Tällöin asiamieskirjeen avaamisen edellytykseksi säädetylle toiselle kriteerille ”on syytä epäillä, että kirje sisältää kiellettyjä aineita tai esineitä”, ei jää tosiasiassa mitään itsenäistä merkitystä. Tällaisella tulkinnalla asiamieskirjeitä on saatettu avata jopa ilman vangin läsnäoloa.

Epäily väärästä lähettäjämerkinnästä voi synnyttää myös epäilyn kirjeen kielletystä sisällöstä. Kanteluratkaisuissa olen kuitenkin korostanut, että kirjeen kiellettyä sisältöä koskevan epäilyn syntymiseen ei riitä pelkästään se epävarmuus, mikä lähettäjämerkinnän aitouteen edellä todetun mukaisesti aina liittyy. Epäily väärästä lähettäjämerkinnästä sopii ylipäätään huonosti avaamisen perusteeksi, koska merkinnän aitoudesta on helppo varmistua soittamalla lähittäjäksi

merkittyn asianajotoimistoon. Perus- ja ihmisoikeutena turvattuun kirjeenvaihdon suojaan ei tule puuttua, jos se on yksinkertaisilla toimenpiteillä vältettävissä.

EIT:n asiamieskirjeenvaihdon luottamuksellisuutta koskevan oikeuskäytännön mukaan asiamiehen vangille osoittaman kirjeen avaaminen edellyttää aina sellaisen tosiseikkojen tai tietojen olemassaoloa, joiden valossa asiaa ulkoapäin tarkasteleva objektiivinen tarkkailija voi päätellä, että erityisesti suojeltua viestintäkanavaa väärinkäytetään.

Olen pitänyt lain säännöksiä liian tulkinnanvaraisina perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta ja riittämättöminä varmistamaan säännösten yhdenmukainen soveltamiskäytäntö. Olen pitänyt tärkeänä myös asiamieskirjeiden avaamispäätösten riittävää perustelamista ja perusteiden kirjaamista. Ne ovat välttämättömiä viranomaisen harkintavallan käytön kontrolloimiseksi ja niillä voidaan edistää viestinnän osapuolten oikeusturvaa, luottamusta viranomaistoimintaan sekä viranomaistoiminnan itsekontrollia.

Olen esittänyt OM:lle ja SM:lle vankeus-, tutkintavankeus- ja putkalain asiamiespostin avaamisen edellytysten selkeyttämistä sekä avaamispäätöksen perustelemisen ja perusteiden kirjaamisen sääntelyä.

Johtopäätökset

Vapautensa menettäneiden oikeusavun turvaamisessa on ongelmia. Nämä ongelmat johtuvat pääosin lainsäädännössä olevista puutteista, jotka heijastuvat myös käytäntöön. Esimerkiksi asiamiestapaamisten valvonnan edellytysten ja eri tapaamismuotojen käsitteissältöjen määrittelyssä on sellaista epätasällisyyttä, joka on mahdollistanut virheellisten tapaamiskäytäntöjen syntyminen. Vastaavasti asiamiespostin tarkastamisen edellytysten osin epäonnistunut muotoilu on johtanut asiamieskirjeenvaihdon luottamuksellisuutta loukkaaviin tarkastuskäytäntöihin.

Yksi ongelma on vankeuslain, tutkintavankeuslain ja putkalain epäyhtenäinen sääntely. Kolmen erillisen lain perusratkaisu lienee sinänsä tarkoituksenmukainen,

mutta vapautensa menettäneiden oikeusavun erilaiselle sääntelylle eri laeissa ei mielestäni ole perusteita. Oikeus luottamukselliseen oikeusapuun ei saisi olla riippuvainen vapautensa menettäneen prosessuaalisesta asemasta tai sijoituspaikasta.

Oikeusministeriö on edellä viitattuihin esityksiini antamissaan vastauksissa ilmoittanut harkitsevansa muutostarpeita valmisteltavana olevan vankeuslainsäädännön tarkistamisen yhteydessä. Pidän lainsäädännön täsmentämistä tärkeänä. Oikeus luottamukselliseen oikeusapuun on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kulmakivi, joka julkisen vallan on turvattava jokaiselle. Lainsäädännön tulee olla niin kattavaa ja yksiselitteisen täsmällistä, että vapautensa menettäneiden oikeudet tulevat turvatuiksi myös käytännössä.

Puheenvuoro

2007

PETRI JÄÄSKELÄINEN

MIKÄ ON OIKEUSASIAMIEHEN SYYTEOIKEUDEN MERKITYS?

Perustuslain mukaan oikeusasiamies voi ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaan- sa kuuluvassa asiassa. Syytteen nostamisesta tasaval- lan presidenttiä tai valtioneuvoston jäsentä vastaan voi kuitenkin päättää vain eduskunta.

Kun ennen perustuslakiuudistusta oikeusasiamiehen syyteoikeus ulottui vain virkarikoksiin, nykyisin oikeus- asiamiehen syyteoikeuden laajuus määräytyy laillisuus- valvonnan kohteen perusteella. Jos epäilty kuuluu oi- keusasiamiehen valvontavaltaan, oikeusasiamies voi nostaa häntä vastaan syytteen valvonnanalaisessa toi- minnassa tehdystä rikoksesta, olipa kysymys virkarikok- sesta tai muusta rikoksesta. Näissä tapauksissa myös yleisillä syyttäjillä on tavallisesti syyteoikeus.

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa voi perustuslain mukaan päättää vain oikeusasiamies tai oikeuskansleri. Näissä asioissa yleisillä syyttäjillä, edes valtakunnansyyttäji- llä, ei siis ole toimivaltaa. Vastaavasti valtakunnansyyt- täjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän syyttämistä voi päättää vain oikeusasiamies tai oikeuskansleri.

Oikeusasiamiehellä puolestaan ei ole toimivaltaa yksi- tyishenkilöiden eli muiden kuin virkamiesten, julkisyhteisön työntekijöiden tai julkista tehtävää hoitavien ri- kosasioissa. Tämän vuoksi oikeusasiamiestä sanotaan erityissyyttäjäksi.

Kansainvälisesti on harvinaista, että oikeusasiamiehel- lä on syyteoikeus. Minkälainen periaatteellinen ja käytännöllinen merkitys oikeusasiamiehen syyteoikeudel- la on Suomessa ja liittyykö siihen joitakin ongelmia?



Kuva: Jussi Aalto

Periaatteellinen merkitys

Tuomareiden virkarikossasioissa oikeusasiamiehen ja vastaavasti oikeuskanslerin yksinomaisella syyteoi- keudella on tärkeä periaatteellinen merkitys. Syyttäjä- laitoksen organisaatiouudistuksen yhteydessä vuon- na 1996 perustuslakivaliokunta edellytti tuomareita koskevalta syyteoikeuden järjestelyltä ”periaatteellista vakuuttavuutta”. Oikeusasiamies täytti tämän vaatimuksen eduskuntaan nojaavan arvovalan vuoksi ja oikeuskansleri puolestaan viran historiallisen arvoval- lan vuoksi.

Tällä syyteoikeuden järjestelyllä on myös turvattu tuo- mareiden riippumattomuus yleisistä syyttäjistä. Tätä riippumattomuutta voisi loukata se, että yleiset syyttä- jät päättäisivät niiden tuomareiden virkavastuun toteuttamisesta, jotka ratkaisevat heidän ajamansa syy- teasiat. Oikeusasiamiehellä ja tuomareilla ei puoles- taan ole yhteistä arkityötä tai muutaakaan keskinäistä yhteyttä, jonka vuoksi oikeusasiamiehen virkasyyteval- ta voisi vaarantaa tuomareiden riippumattomuuden. Oikeusasiamies täyttää myös sen tuomareiden virka- syytevaltaa käyttävälle elimelle asetettavan perusvaa- timuksen, että oikeusasiamies itse on riippumaton kai- kista muista julkisen vallan elimistä.

Valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä ovat kaikkien yleisten syyttäjien esimiehiä. Sen vuoksi on tärkeitä, että heidän syyttämisestään päättää yleisistä syyttäjistä riippumaton laillisuusvalvoja.

Muissa asioissa on periaatteellisesti arvokasta, että ylimmällä laillisuusvalvojalla on itsenäinen syyteoikeus hänen toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Näin asiassa, jossa oikeusasiamies pitää syytteen nostamista tarpeellisenä, asian saattaminen rikosasia tuomioistuimen tutkittavaksi ei riipu enää minkään muun tahon harkinnasta. Niissä maissa, joissa oikeusasiamiehellä ei ole itsenäistä syyteoikeutta, hän voi yleensä esittää syytteen nostamista syyttäviviranomaiselle. Tällöin voidaan joutua tilanteeseen, jossa ylin laillisuusvalvoja ja syyttäviviranomainen ovat eri mieltä syytekysymyksestä, eikä asiaan saada tuomioistuimen ratkaisua. Jos kyse on esimerkiksi suurta julkista huomiota saaneesta asiasta, ratkaisemattomaksi jäävä erimielisyys voisi heikentää järjestelmän legitimitettiin ja yleisön luottamusta oikeudenhoitoon. Tällaista tilannetta ei voi syntyä Suomessa.

Oikeusasiamiehellä on perustuslain mukaan aina oikeus nostaa syyte valvontavaltaansa kuuluvassa asiassa. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusasiamies käyttää näissä asioissa ylintä syytevaltaa. Oikeusasiamies voi nostaa niissä syytteen, vaikka yleinen syyttäjä olisi jättänyt syytteen nostamatta. Mielestäni on johdonmukaista ja periaatteellisesti arvokasta, että virkatoiminta ja julkisten tehtävien hoitamista koskeva ylin laillisuusvalvonta ja niitä koskeva ylin syytevalta on samassa kädessä.

Raja rikosoikeudellisen ja muunlaisen virkavelvollisuuden rikkomisen välillä ei ole tarkka. Kun oikeusasiamiehellä on myös syytevalta, hän voi arvioida tutkittavana olevan menettelyn kattavasti, siis paitsi hyvän hallinnon ja virkavelvollisuuden noudattamisen kannalta, myös rikosoikeudelliselta kannalta. Tämä sopii hyvin ylimmälle laillisuuden valvojalle.

Oikeusasiamiehen oikeudellisten kannanottojen vaikuttavuus nojautuu erityisesti päätösten perustelujen hyväksyttävyyteen ja vakuuttavuuteen. Kannanotot saavat institutionaalista tukea oikeusasiamiehen perustuslakiin nojautuvasta asemasta ylimpänä laillisuuden valvojana sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeuk-

sien toteutumisen valvojana. Oikeusasiamiesinstituutio on juurtunut syvälle suomalaiseen yhteiskuntaan – onhan instituutio lähes yhtä vanha kuin itsenäinen Suomi. Oikeusasiamiehen kannanottoja on totuttu noudattamaan. Myös tieto siitä, että oikeusasiamies voi viime kädessä nostaa syytteen hänen kannanottonsa vastaisesta menettelystä, voi joissakin tapauksissa tukea oikeusasiamiehen kannanottojen vaikuttavuutta.

Käytännöllinen merkitys

Pelkästään nostettujen syytteiden lukumäärän perusteella arvioituna oikeusasiamiehen syyteoikeuden käytännöllinen merkitys ei olisi suuri. Oikeusasiamies on nostanut syytteitä enintään muutamassa tapauksessa vuosittain. Mistä tämä johtuu?

Käytännössä epäilty rikosasiat ohjautuvat jo alun perin poliisille esitutkintaan ja sitä kautta yleisten syyttäjien syyteharkintaan. Tämän vuoksi oikeusasiamiehelle tulee vain harvoin sellaisia asioita, joissa syytteen nostaminen olisi todellinen vaihtoehto. Näin mielestäni pitääkin olla. Syyteoikeudesta huolimatta oikeusasiamiehen ei kuulu ensisijaisesti huolehtia rikosvastuun toteuttamisesta. Se tehtävä kuuluu säännönmukaisesti toimivaltaisille rikosprosessin viranomaisille. Oikeusasiamiehen tulee käyttää erityissyyttäjän valtuuksiaan vain silloin kun nuo viranomaiset eivät ole toimineet asianmukaisesti tai kun asian käsitteleminen suoraan oikeusasiamiehen syyteharkinnassa on jostakin syystä perusteltua tai tarkoituksenmukaista. Mielestäni ei olisi tarkoituksenmukaista, että oikeusasiamies ottaisi toimivaltaansa kuuluvia epäiltyjä rikosasioita käsiteltäväkseen esimerkiksi pelkästään sen vuoksi, että asianomistaja tai jopa joku muu on asian oikeusasiamiehen käsiteltäväksi sattunut saattamaan.

Se, että oikeusasiamiehellä on vain harvoin aihetta käyttää omaa syyteoikeuttaan, osoittaa normaalin rikosprosessijärjestelmän toimivuutta. Nykyisin syyttäjälaitos on ammattitaitoinen ja riippumaton. Aikaisemmin oikeusasiamiehen on saatanut olla perusteltua ottaa esimerkiksi puolustusvoimien piirissä tapahtuneita epäiltyjä rikosasioita omaan syyteharkintaansa sen vuoksi, että muutoin niissä olisi toiminut syyttäjä-

nä puolustusvoimien omaan henkilökuntaan kuulunut sotilaslakimies. Nykyisin myös sotilasoikeudenkäyntiasioissa syyttäjinä toimivat valtakunnansyyttäjän niihin määräämät puolustusvoimista riippumattomat yleiset syyttäjät.

Oikeusasiamiehen syyteoikeudella on käytännössä paljon suurempi merkitys kuin pelkästään nostettujen syytteiden lukumäärän perusteella voisi arvioida. Oikeusasiamies tekee myös joitakin muita syyteharkintaratkaisuja. Niistä osa on rikoksen syyksi lukevia ns. seuraamusluonteisia syyttämättäjäätämispäätöksiä, joissa epäillyn todetaan syyllistyneen rikokseen, mutta oikeusasiamies harkitsee riittäväksi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle. Erityissyyttäjänä oikeusasiamies voi myös käyttää syyttäjälle kuuluvia toimivaltuuksia esimerkiksi esitutkinnan käynnistämiseksi ja siihen osallistumiseksi.

Käytännössä merkittävintä on kuitenkin se, että syyteoikeuden olemassaolo vaikuttaa oikeusasiamiehen kanteluasioiden tai omien aloitteiden tutkinnan sisältöön ja suuntaamiseen. Kun oikeusasiamiehellä on syyteoikeus, periaatteessa jokaisessa asiassa on arvioitava myös rikosoikeudellisten toimenpiteiden mahdollisuutta. Jos syyteoikeutta ei olisi, oikeusasiamies voisi rajata tutkinnan yleiselle tasolle ja suunnata sen esimerkiksi vain organisaation tai viranomaisen toimintaan. Meillä taas oikeusasiamiehen on yleensä ulotettava tutkinta yksittäisiin epäillystä lainvastaisesta menettelystä vastuussa oleviin virkamiehiin tai julkisen tehtävän hoitajiin asti. Käytännössä tällä voi olla yleistä ennalta ehkäisevää vaikutusta viranomaistoiminnan laillisuuteen. Se sopii myös suomalaiseen laillisuusperinteeseen, jota ilmentää perustuslain 118 §:n säännös kunkin virkamiehen henkilökohtaisesta vastuusta virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Mahdollisia ongelmia

Perustuslain mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Tämä tarkoittaa sitä, että virkamiehen virkavelvollisuutena on antaa oikeusasiamiehelle totuudenmukaiset tiedot tämän tutkittavana olevassa asiassa. Virkamie-

hen totuusvelvollisuus voi kuitenkin joutua ristiriitaan ns. itsekriminointisuojaan kanssa, jolla tarkoitetaan jokaisen oikeutta olla saattamatta itseään syytteen varaan ja olla edistämättä oman syyllisyytensä selvittämistä. Esitutkintamenettelyyn ei liity tällaisia ongelmia, koska siinä virkamiehellä on normaali rikoksesta epäillyn asema ilman totuusvelvollisuutta.

Itsekriminointisuojaan kannalta ongelmallinen tilanne voi syntyä etenkin silloin, kun oikeusasiamiehen kantelumenettelyssä tutkiman asian ratkaisun jälkeen sama asia tulee rikosprosessin kohteeksi. Tämä on mahdollista esimerkiksi sen vuoksi, että Suomessa asianomistajalla on perustuslaissa taattu itsenäinen syyteoikeus eli oikeus vaatia virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan tuomitsemista rangaistukseen. Tällöin ongelmana voi olla se, että virkamiehen totuusvelvollisena oikeusasiamiehelle antamaa selvitystä omasta menettelystään käytetään rikosprosessissa häntä vastaan.

YK:n kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukainen ihmisoikeuskomitea on tapauksessa *Alzery v. Ruotsi* arvostellut sitä, että ruotsalaisten viranomaisten lainvastaista menettelyä ei ollut saatettu eikä enää voitu saattaa rikosoikeudellisen menettelyn kohteeksi sen vuoksi, että oikeusasiamies oli selvittänyt asiaa muutoin kuin rikosoikeudellisesti ja virkamiehet olivat antaneet totuusvelvollisina tietoja oikeusasiamiehelle. Kuinka tällaiset ongelmat voidaan välttää?

Jos oikeusasiamiehen tutkittavana oleva asia on laadultaan sellainen, että se selvästi edellyttää syyteharkinnassa tapahtuvaa rikosoikeudellista arviointia, asia on syytä saattaa suoraan normaaliin esitutkintaan. Oikeusasiamies voi kantelumenettelyssäkin antaa huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, mutta syyteharkinta edellyttää mielestäni toimitettua esitutkintaa tai ainakin sitä, että epäiltynä olevalle virkamiehelle on tarjottu mahdollisuutta asian selvittämiseen esitutkinnassa, jossa häntä suojaavat normaalit rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet.

Käytännössä tilanne on kuitenkin yleensä sellainen, että pelkästään kantelun tai muun käytettävissä olevan aineiston perusteella esitutkinnan aloittamisen edellytyksiä tai tarvetta ei voida vielä arvioida. Tällöin on mie-

lestäni olennaista, että niin kantelija kuin kantelun kohteena oleva virkamies saavat tarvittaessa tiedon siitä, kuinka oikeusasiamies aikoo asian tutkinnassa edetä. Tilanteet voivat olla hyvin monenlaisia ja kulloinkin noudatettavat menettelytavat on harkittava tapauskohtaisesti. Esitän tässä vain pari esimerkkiä mahdollisista toimintatavoista.

Jos kantelija vaatii ilmoittamansa menettelyn tutkimista rikoksena, mutta oikeusasiamiehen mielestä asiassa ei ole edellytyksiä tai tarvetta esitutkintaan, kantelijalle voi olla syytä antaa ohjaus rikosilmoituksen tekemisestä esitutkintaviranomaiselle. Jos tällaisessa tilanteessa asiaa ryhdyttäisiin tutkimaan kantelumenettelyssä, sama asia saattaisi myöhemmin tulla kantelijan toimenpitein rikosprosessin kohteeksi.

Jos taas kantelija ei ole vaatinut asian tutkintaa rikosasian, mutta oikeusasiamies pitää rikosoikeudellisen arvioinnin tarvetta mahdollisena, tutkinta voidaan aloittaa kantelumenettelyssä. Tällöin voi kuitenkin olla tarpeen kiinnittää kantelun kohteena olevan virkamiehen huomiota siihen, että hänen menettelynsä saattaa tulla myös rikosoikeudellisesti arvioitavaksi. Näin virkamies osaa selvitystä antaessaan ottaa huomioon itsekriminointisuojaan.

Johtopäätökset

Oikeusasiamiehen nostamien syytteiden pieni lukumäärä ei anna oikeaa kuvaa oikeusasiamiehen syyteoikeuden merkityksestä. Sillä on tärkeä periaatteellinen merkitys niin laillisuusvalvojien yksinomaiseen syytevaltaan kuuluvissa asioissa kuin muissakin oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Lisäksi syyteoikeudella on etenkin tutkinnan sisällön kannalta suuri käytännöllinen merkitys. Syyteoikeuteen liittyvät ongelmat ovat harvinaisia, mutta ne on syytä tiedostaa oikeusasiamiehen toiminnassa.

Kansainvälisestä harvinaisuudestaan huolimatta oikeusasiamiehen syyteoikeudella on mielestäni tärkeä merkitys, joka sopii hyvin suomalaiseen oikeuskulttuuriin ja laillisuusperinteeseen.

Puheenvuoro

2006

PETRI JÄÄSKELÄINEN

VANKIEN PERUSOIKEUSONGELMIA

Kertomusvuonna tuli voimaan vankeinhoidon kokonaisuudistus, johon sisältyvät muun muassa vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki. Nämä uudistukset toteuttavat osaltaan perustuslaillista toimeksiantoa, jonka mukaan vapautensa menettäneiden oikeudet turvataan lailla.

Vankeinhoito on luonteeltaan erityisen perusoikeuserkää toimintaympäristö. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin lopullisesti irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitovallan perusteella. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoituksista vapaudenmenetyksen aikana on säädettävä lailla ja rajoitukset tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta. Tämä ns. laitovallan perustuvien rajoitusten kielto on nimenomaisesti todettu vankeuslaissa. Sen mukaan vankeuden sisältönä on vapauden menetyksien tai sen rajoittaminen. Vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta.

Kanteluasioiden käsittelyssä esille tulleita vankien perusoikeusongelmia on selostettu laajemmin tämän kertomuksen vankeinhoitoa koskevassa jaksossa. Tässä yhteydessä kiinnitän erityisesti huomiota vankien ihmisarvoisen kohtelun edellyttämiin laitosolosuhteisiin ja oikeusturvan edellyttämiin hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Laitosolosuhteet

Vankeuslain ns. normaalisuuden periaatteen mukaan vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja. Vankiloissa yhä käytössä olevat noin 500 ns. paljuselä, joissa ei ole juoksevaa vettä eikä WC:tä, ovat kau-



kana tästä tavoitteesta. Kun yliasutuksen takia joihinkin paljuselleihin on jouduttu asuttamaan kaksi vankia, olosuhteet eivät ole ihmisarvoisen kohtelun kannalta hyväksyttävät. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on pidetty nöyryyttävänä sitä, että vanki joutuu käyttämään paljon toisen vangin läsnä ollessa. Tällaiset olosuhteet on voitu sallia vain sellaisissa erityisissä tilanteissa, joissa käynti WC:ssä voisi aiheuttaa konkreettisen ja vakavan turvallisuusrisikin.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa vakiintuneen kannan mukaan paljusellissa asuvan vangin tulisikin päästä WC-tiloihin aina sitä pyytäessään. Vähäisen henkilökuntamäärän ja turvallisuussyiden takia se ei kuitenkaan ole käytännössä aina mahdollista. Tällöin ongelmana ovat myös puutteelliset mahdollisuudet huolehtia käsihygieniasta, millä on katsottu olevan merkitystä muun muassa A-hepatiittitartuntojen ehkäisemisessä. Olen ottanut omana aloitteena tutkittavaksi, miten paljuselleissä asutettavien vankien mahdollisuus huolehtia käsihygieniastaan on kussakin vankilassa järjestetty ja ovatko nuo järjestelyt riittäviä mahdollisten terveysriskien välttämiseksi.

Paljuselleistä on pyritty pääsemään eroon vankiloiden peruskorjauksilla ja uudisrakentamisella. Perustuslakivaliokunta on vankeuslakia koskevassa mietinnössään

kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota YK:n kidutuksen vastaisen komitean Suomelle antamiin suosituksiin harkita keinoja vankiloiden peruskorjauksen nopeuttamiseksi ja tutkia hygienian parantamiseksi vaihtoehtoisia väliaikaisratkaisuja yöastioiden käytölle. Valitettavasti eräiden vankiloiden peruskorjauksia on voimavarojen puutteen takia päinvastoin lykätty suunnitellusta aikataulusta.

Vanhan laitostakan lisäksi vankien olosuhteita huonontaa vankiloiden yliasutus. Siitä johtuva tilanahtaus lisää vankien keskinäisiä jännitteitä ja voi aiheuttaa turvallisuusriskejä, jotka vaarantavat vankien perusoikeuden turvallisuuteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Yliasutuksen takia tupakoimattomia vankeja on joskus jouduttu tilapäisesti asuttamaan samaan selliin tupakoivan vangin kanssa. Myös vangeille tulee kaikissa olosuhteissa kyetä takaamaan perusoikeus terveelliseen ympäristöön ja tupakkalainsäädännön mukainen oikeus olla altistumatta tupakansavulle.

Koska vankiloiden henkilökuntaa ei ole lisätty vankilukua vastaavasti, henkilökunnan työpanos kuluu välttämättömissä tehtävissä. Tällöin erilaisten vangeille tärkeiden, esimerkiksi heidän toimintakykyä ja elämänhallintaansa tukevien toimintojen järjestäminen on vaikeutunut, mikä puolestaan vaikeuttaa uuden lainsäädännön tavoitteiden toteutumista.

Oikeusturva

Hyvä hallinto kuuluu perusoikeutena myös vangeille. Kun uusienkin lakien mukaiset toimivaltuusäännökset jättävät vankilaviranomaisille verraten laajan harkintavallan, perustuslakivaliokunta on korostanut yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden huomioon ottamisen tärkeyttä sovellettaessa toimivaltuusäännöksiä yksittäistapauksissa. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta sitä, että myös vankilaviranomaisten toimintaan sovelletaan hallintolakia, jollei vankeuslaissa tai muussa laissa ole siitä poikkeavia säännöksiä.

Hyvällä hallinnolla on vankien kannalta erittäin suuri merkitys. Tämä johtuu siitä, että vankilaympäristössä kaikki toiminnot ovat säänneltyjä ja monet vangeille

tärkeät asiat ovat joko luvanvaraisia tai ainakin edellyttävät vankilaviranomaisilta erilaisia ns. tosiasiallisen hallintotoiminnan piiriin kuuluvia toimia tai ratkaisuja. Näistä syistä vankiloissa tehdään valtava määrä paitisi varsinaisia hallintopäätöksiä myös tosiasiallisia hallintotoimia. Kysymys on vankien oikeusturvasta tässä hallintotoiminnassa.

Vankeinhoitoon kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa tulee jatkuvasti esille hyvän hallinnon vastaista menettelyä.

Viranomaistoiminnassa yleiset asioiden käsittelyn viivytyksettömyyteen liittyvät ongelmat eivät ole harvinaisia vankiloissakaan. Esimerkiksi vankien mahdollisuus saada kirjoja, tavaroita tai muuta henkilökohtaista omaisuutta haltuunsa edellyttää vankilaviranomaisten tarkastus- ja muita toimenpiteitä, jotka saattavat kestää hyvän hallinnon kannalta liian pitkään. Vastaavasti esimerkiksi vankien valvomattomat tapaamiset ja poistumisluvut edellyttävät lupahakemuksia, joiden ratkaiseminen on joissakin tapauksissa viivästynyt jopa yli anotun ajankohdan.

Perustuslaissa suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Vankien yhteydenpitomahdollisuuksien kannalta olisi tärkeää, että kirjeenvaihto voisi tapahtua joutuisasti. Kertomusvuonna vankeuslain ja tutkintavankeuslain uudet säännökset kirjeenvaihdon tarkastamisesta hidastuttivat tarkastusmenettelyä entisestään ja pahimmillaan saapuvien kirjeiden toimittaminen vangille on voinut kestää parikin viikkoa.

Vankien postinkulun hitaus on ongelmallista myös sen vuoksi, että vankien mahdollisuudet hoitaa yhteyksiä vankilan ulkopuolelle puhelimitse ovat niin soittoaikojen kuin puhelujen keston suhteen rajalliset. Lisäksi soittaminen vankilasta on normaaleihin puheluhintoihin verrattuna jopa moninkertaisesti kalliimpaa. Kirjeiden tarkastusmenettelyyn voi odottaa nopeutuvan, kun eduskunnan hyväksymä lakimuutos on tullut voimaan. Vankien puheluhintojen kalleuden olen puolestani ottanut omana aloitteena tutkittavaksi.

Hyvään hallintoon kuuluvalla neuvonnalla on tärkeä merkitys vankilaympäristössä, jossa kaikki toiminnot ovat säänneltyjä. Vaikka kaikilla vankiloilla on ns. tu-

lo-oppaat, joissa on selostettu vankien oikeuksia ja velvollisuuksia sekä niiden toteuttamiseen liittyviä menettelytapoja, vankien kanteluissa ja vankilatarkastusten yhteydessä pidettävillä vankivastaanotoilla arvostellaan jatkuvasti opastuksen puutetta. Erityisen ongelmallista opastuksen puute voi olla ulkomaalaisille vangeille, jotka eivät osaa suomen tai ruotsin kieltä. Olen ottanut omana aloitteena tutkittavaksi vankien mahdollisuuden saada opastusta ymmärtämällään kielellä.

Tiedonsaannin kannalta on tärkeää myös se, että vankien tiedusteluihin ja kysymyksiin annetaan viivytyksettä asianmukaiset vastaukset. Tähän on jouduttu kiinnittämään huomiota useissa kanteluasioissa. Käytännössä vankien tiedustelut ja anomukset tehdään erityisellä asiointilomakkeella, joka on eräissä vankiloissa otsikoitu ”rutinalapuksi”. Vaikka nimitys on ollut vankilakulttuurissa vakiintunut, se ei täytä hallintolain mukaista hyvän kielenkäytön vaatimusta. Olen pitänyt ”rutinalappua” väheksyvänä ilmaisuuna, joka leimaa vangin asiallisen yhteydenoton turhaksi valittamiseksi.

Hyvään hallintoon kuuluvaa ja hallintolaissa täsmennettyä hallintopäätösten perusteluvaatimusta ei ole vankiloissa vielä omaksuttu. Käytännössä on tavallista, että päätöksistä puuttuvat kokonaan tosiasiaperustelut. Tyypillinen perustelu on esimerkiksi ”lupaehtojen noudattaminen ei ole riittävän todennäköistä” ilman, että päätöksessä olisi esitetty lainkaan niitä syitä, joiden nojalla tähän arvioon on päädytty. Perustelut ovat keskeinen oikeusturvan tae mielivallan käyttöä vastaan – juuri perusteluiden avulla voidaan kontrolloida sitä, onko päätösharkinta tehty laillisin ja hyväksyttävien kriteerein.

Hallintoasian ratkaisemisen kannalta tarpeellinen asian selvittäminen kuuluisi hallintolain mukaan viranomaiselle. Tämä on tärkeää juuri vankilaoissa, joista käsin vangin voi olla vaikea itse hankkia kaikkea tarvittavaa selvitystä. Käytännössä on kuitenkin tavallista, että vankilaviranomaiset eivät täytä selvittämisvelvollisuuttaan, vaan selvityksen puute johtaa hakemuksen hylkäämiseen.

Vankeuslaissa on laajennettu vankien muutoksenhakuoikeutta hallintopäätöksiin. Käytännössä tämä

oikeus ei voi toteutua, jos vangille ei anneta kirjallista päätöstä ja muutoksenhakuohjausta. Tähän epäkohtaan olen joutunut kiinnittämään huomiota useissa vankeuslain voimaantumisen jälkeen annetuissa kanteluratkaisuisissa.

Eräs ongelma on vankien yhdenvertaista kohtelua loukkaava eri vankiloiden erilainen ratkaisukäytäntö samanlaisissa asioissa. Tämä ongelma tulee usein esille myös saman vangin erilaisessa kohtelussa eri vankiloissa, kun hänet siirretään toiseen vankilaan. Esimerkiksi vangin poistumisluvut tai valvomattomat ns. perhetapaamiset saatetaan evätä uudessa vankilassa, vaikka edellisessä vankilassa ne olisi säännönmukaisesti myönnetty. Vastaavasti omaisuus, jonka vanki on saanut pitää hallussaan yhdessä vankilassa, saatetaan evätä häneltä toisessa vankilassa.

Ongelmien syitä

Hyvän hallinnon vastaisissa menettelytavoissa on joskus kysymys tietämättömyydestä. Menettelyllisiä oikeusturvan takeita ja niiden merkitystä ei aina tunneta ja tiedosteta. Tähän voi osaltaan vaikuttaa se, että vankiloissa ei juurikaan ole lakimiehiä. Oikeudellisen näkökulman tai tiedon puute korostaa henkilöstön koulutuksen ja ohjaamisen tarvetta, missä myös oikeusasiamiehen kannanotoilla on oma merkityksensä.

Hyvä hallinto voi olla myös kulttuuri- tai asennekysymys. Eri vankiloihin on pitkän ajan kuluessa muodostunut omat hallintokulttuurinsa, jotka voivat ohjata toimintaa voimakkaammin kuin uuden lainsäädännön periaatteet tai perusoikeusmyönteinen ajattelutapa. Vankilaviranomaisten voi olla vaikea mieltää vankeja hallinnon asiakkaisiksi, joiden oikeuksista viranomaisen olisi palveluperiaatteen mukaisesti huolehdittava. Esimerkiksi edellä mainittu ”rutinalappu”-nimitys tietyllä tavalla kuvaa sellaista asenneilmapiiiriä, joka ei sovi hyvän hallinnon mukaiseen vankeinhoitoon. Hallintokulttuurin ja asenteiden muuttaminen on erityisesti kunkin vankilan johdon vastuulla.

Hyvä hallinto vaatii myös henkilöstövoimavaroja. Kun jostakin on pakko tinkiä, säästölistalle voi joutua hyvä hallinto. Vankeinhoitolaitoksen vankimäärään nähden

alimitoitettun ja siten ylityöllistetyn henkilökunnan kannalta tämä on ymmärrettävää. Perusoikeusnäkökulmasta se ei kuitenkaan ole hyväksyttävää.

Paljusellien osalta kyse on puolestaan yksinomaan vanhan laitoksen peruskorjaamiseen ja uudisrakentamiseen osoitettavista voimavaroista. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa perusoikeuksien aineellista turvaamista, joka on otettava huomioon muun muassa taloudellisten voimavarojen kohdentamisessa. Julkisen vallan on osoitettava vankeinhoidolle sellaiset voimavarat, että ihmisarvoisen kohtelun edellyttämät olosuhteet ja hyvän hallinnon edellyttämä oikeusturva voidaan taata myös vangeille.

Puheenvuoro

2005

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Holhoustoimen edunvalvonnassa olevien oikeusturva

Yhteiskunnassa on useita ihmisryhmiä, joiden oikeusturva on eri syistä haavoittuva. Otan tässä esille erään tällaisen, havaintojeni mukaan vähälle huomiolle jääneen ihmisryhmän, nimittäin holhoustoimen edunvalvonnassa olevat.

MISTÄ EDUNVALVONNASSA ON KYSYMYS?

Holhoustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta asioistaan.

Jos alaikäinen on ilman edunvalvojaa tai jos täysi-ikäinen on heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi kykenemätön huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista, tuomioistuin voi määrätä hänelle edunvalvojan. Edunvalvoja voidaan määrätä hoitamaan myös yksittäistä asiaa, esimerkiksi tiettyä tehtävää tai jotakin oikeustointa. Pidän tässä puheenvuorossa silmällä lähinnä sellaisia tapauksia, joissa edunvalvoja on määrätty toistaiseksi.

Normaalisti edunvalvojan määrääminen ei estä päämiestä vallitsemasta omaisuuttaan tai tekemästä oikeustoimia, vaan edunvalvojan tehtävänä on tukea päämiestä ja hoitaa tämän asioita yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Jos täysi-ikäinen on kykenemätön huolehtimaan taloudellisista asioistaan ja hänen tärkeät etunsa ovat tämän vuoksi vaarassa, tuomioistuin voi rajoittaa hänen toimintakelpoisuuttaan esimerkiksi päättämällä, että hänellä ei ole kelpoisuutta tehdä tiettyjä oikeustoimia tai oikeutta vallita tiettyä omaisuuttaan. Jos nämä toimenpiteet eivät ole riittäviä turvaamaan henkilön etua, tuomioistuin voi julistaa hänet vajaavaltaiseksi.

Edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehen oikeuksista ja edistää hänen parastaan. Täysi-ikäi-



selle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota hänen huollon tarpeensa ja olojensa kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen on pidettävä asianmukaisena.

Holhoustoimilain keskeisin periaate on ihmisarvon kunnioittaminen. Tällä tarkoitetaan sitä, että kun päätetään toimintakyvyltään vajavaisen henkilön suojaamisesta holhousoikeudellisin toimenpitein, tulee lähtökohtana pitää hänen ihmisoikeuksiansa ja perusvapauksiensa loukkaamattomuutta. Etusijalla ovat tällöin päämiehen edut ja hänen osallistumismahdollisuuksiensa turvaaminen häntä koskevassa päätöksenteossa. Näistä syistä esimerkiksi päämiehen omaa toimintakelpoisuutta ja itsemääräämisoikeutta ei saa rajoittaa enempää kuin hänen etujensa suojaamiseksi on tarpeen.

Toiselta puolen edunvalvonnalla juuri turvataan päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Esimerkiksi päämiehen omaisuuden suoja, oikeusturva ja usein myös oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon voivat käytännössä olla edunvalvojan toimenpiteiden varassa. Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja myös edistää päämiehensä yhdenvertaisuutta muiden ihmisten kanssa, jotka kykenevät itse asioistaan huolehtimaan.

YKSITYINEN JA YLEINEN EDUNVALVONTA

Edunvalvojaksi voidaan holhoustoimilain mukaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka antaa tähän suostumuksensa. Edunvalvoja voi olla esimerkiksi päämiehen sukulainen tai muu hänelle läheinen yksityinen henkilö. Lain mukaan valtio on kuitenkin velvollinen huolehtimaan siitä, että edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä yleisiä edunvalvoja. Tästä edunvalvontapalveluiden järjestämisestä huolehtivat maistraatit. Kunta vastaa edunvalvontapalveluiden tuottamisesta alueellaan, jos maistraatti ja kunta eivät toisin sovi. Jos kunta ei tuota edunvalvontapalveluja, maistraatin on huolehdittava siitä, että muu tehtävään sopiva julkinen tai yksityinen yhteisö tuottaa palvelut.

Edunvalvonnassa on kaikkiaan noin 60 000 henkilöä. Heistä noin puolet on yleisessä edunvalvonnassa. Yleiset edunvalvojat hoitavat julkista tehtävää ja he kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Sen sijaan yksityisten edunvalvojen valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Yksityisten edunvalvojen toimintaan oikeusasiamies voi puuttua vain valvomalla, että maistraatti täyttää sille kuuluvan valvontatehtävän asianmukaisesti.

Näistä syistä yksityistä edunvalvontaa koskevia asioita tulee vain harvoin oikeusasiamiehen tutkittavaksi. Eräässä tapauksessa olen ottanut kantaa maistraatin käytäntöön, jonka mukaan yli 65-vuotiasta henkilöä ei pidetty sopivana uuteen, toistaiseksi voimassa olevaan edunvalvojan tehtävään. Käsitykseni mukaan esimerkiksi puoliso voi sanottua korkeammasta iästään huolimatta usein olla kykenevä ja läheisenä ihmisenä myös paras vaihtoehto edunvalvojaksi ja turvaamaan päämiehen edun toteutumisen holhoustoimilain tarkoittamalla tavalla. Tämän vuoksi kaavamaisen ikärajan asettaminen edunvalvojalle on ristiriidassa perustuslain ikä syrjinnän kiellon ja perhe-elämän suojan kanssa.

EDUNVALVONNAN ONGELMIA

Yleisen edunvalvonnan keskeinen epäkohta on päämiesten suuri lukumäärä edunvalvojaa kohden. Kun esimerkiksi sisäasiainministeriön asettaman holhous-

toimen yhteistyöryhmän suosituksen mukaan yhdellä edunvalvojalla tulisi olla korkeintaan 150 päämiestä, eräissä kunnissa päämiehiä on voinut olla jopa kolminkertainen määrä. Tästä aiheutuu monenlaisia ongelmia.

Yleiset edunvalvojat eivät entuudestaan tunne päämiehiään. Tämä puolestaan merkitsee, että edunvalvojan on tutustuttava kuhunkin päämieheensä ja tämän asioihin voidakseen huolehtia tehtävästään asiaankuuluvalla tavalla. Edunvalvojan tulee toimia yhteistöiminnassa päämiehensä kanssa, ja heidän välillään tulee olla luottamuksellinen suhde.

Jos yhdellä edunvalvojalla on satoja päämiehiä, on selvää, että yksilöllinen päämiehen olosuhteisiin perehtyminen ei ole mahdollista. Pahimmillaan edunvalvoja ei ole lainkaan tavannut kaikkia päämiehiään saati että edunvalvoja ja päämies voisivat säännöllisesti tavata toisiaan. Tämä on mielestäni jyrkässä ristiriidassa asianmukaisen edunvalvonnan perusedellytysten kanssa.

Kun edunvalvojan määrääminen johtuu juuri siitä, että päämies ei ole kyennyt itse hoitamaan asioitaan, edunvalvojan tehtävien hoitaminen tulisi voida aloittaa välittömästi ja tehokkaasti. Edunvalvojan määräämisen taustalla voi olla myös epäily henkilön taloudellisesta hyväksikäytöstä.

Pidän hyvin huolestuttavana sitä, että kaikkien uusien päämiesten asioiden alkuselvittelyä ei kyetä tekemään heti edunvalvonnan alettua. Tämä viivästyttää mahdollisten epäkohtien ilmituloa ja on omiaan vaikeuttamaan kaikkea myöhempää asioiden hoitoa. Päämiehen perustoimeentulon turvan kannalta myös esimerkiksi erilaiset sosiaalihuollon tai sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvat etuushakemukset tulisi voida saattaa vireille mahdollisimman joutuisasti. Pidemmälläkin tähtäimellä edunvalvojen työaika kuluu välttämättömien juoksevien asioiden hoitamisessa, kun taas vaativampien asioiden hoitaminen viivästyy.

Jäljempänä tässä toimintakertomuksessa on esitetty niitä ongelmia, joita Helsingin holhoustoimen edunvalvontatoimistossa on ollut, mutta on syytä korostaa, että vastaavia ongelmia on lukuisissa muissakin kunnissa.

Eräissä tilanteissa edunvalvonnan järjestämiseen on havaittu liittyvän epäselvyyttä. Näin on esimerkiksi silloin, kun tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan eristämisestä ja sitomisesta pitäisi mielenterveyslain mukaan ilmoittaa edunvalvojalle, mutta edunvalvoja on määrätty yksinomaan potilaan taloudellisten asioiden hoitamista varten. Epäselvyyttä on ilmentynyt myös siinä, onko potilaalle määrättävä edunvalvoja näitä tilanteita varten, jos hänellä ei ole edunvalvojaa. Oikeusasiamies on tehnyt sosiaali- ja terveysministerille esityksen mielenterveyslain täsmentämiseksi.

EDUNVALVONNAN VALVONTA

Edunvalvojien toimintaa valvovat maistraatit. Valvontaa varten edunvalvojan on annettava maistraatille luettelo päämiehen omaisuudesta, vuosittain vuosittain ja tehtävän lakatessa päätöstili. Saatuaan vuosittain tai päätöstilin maistraatin on viipymättä tarkastettava, miten omaisuutta on hoidettu, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävät käyttövarat ja onko tili oikein laadittu.

Maistraatin valvonnalla on erittäin suuri merkitys, sillä holhoustoimilain mukaisessa järjestelmässä esimerkiksi sukulaisilla ei ole oikeutta saada tietoja edunvalvonnassa olevan asioista ilman tämän suostumusta. Mikäli päämies ei kykene tahtaan tässä suhteessa ilmaisemaan, tämä perinteinen perheyhteydestä juontuva kontrollimekanismi ei toimi.

Yleisten edunvalvojien työtilanteen takia omaisuusluetteloita ei aina kyetä laatimaan ja luovuttamaan maistraatille lain määräämässä kolmen kuukauden määräajassa edunvalvonnan alkamisesta eikä vuosittain kukaan kyetä aina antamaan määräajassa, vaan määräajan pidentämispynnöistä maistraatille on eräissä kunnissa muodostunut pääsääntö. Kuten edunvalvojat, myös monet maistraatit kärsivät voimavarojen puutteesta, jolloin myös tilintarkastukset voivat viivästyä. Pahimmillaan saman päämiehen tilejä on voinut olla tarkastamatta kahdeltakin perättäiseltä tilivuodelta.

Pidän tällaista tilannetta erittäin epätydyttävänä. Päämiehen etu vaatii, että tilit annetaan ajallaan ja tarkastetaan ripeästi, jotta mahdolliset epäselvyydet, puutteellisuudet tai lainvastaisuudet tulevat ilmi mahdolli-

simman hyvissä ajoin. Toisaalta myös edunvalvojan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hän saa tilintarkastuksen myötä informaatiota ja palautetta tekemästään työstä, jotta hän voi tarvittaessa muuttaa toimintatapojaan. Edunvalvonta tapahtuu virkavastuulla, ja päämiehelle aiheutuneista vahingoista voi seurata myös korvausvastuu.

Oikeusasiamiehen mahdollisuudet puuttua yksittäisiin edunvalvontoihin rajoittuvat lähinnä kantelun kautta vireille tuleviin asioihin. Edunvalvonnasta kanteluvat useimmiten edunvalvonnassa olevat itse, mutta jonkin verran myös heidän sukulaisensa tai muut läheisensä. Kun edunvalvonnassa olevat eivät useinkaan kykene itse oikeuksiaan peräänkuuluttamaan, kanteluiden määrä jää käytännössä pieneksi. Kertomusvuonna vireille tuli 35 edunvalvontaa koskevaa kantelua.

Edunvalvonnassa olevan henkilön tekemän kantelun tavallisin aihe on hänen käyttöönsä annettavien varojen määrä. Holhoustoimilain mukaan päämiehen valintaan on jätettävä hänen tarpeisiinsa ja muihin olosuhteisiin nähden kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja. Käyttövarojen määrää koskeva erimielisyys edunvalvojan ja päämiehen välillä synnyttää oikeudellisesti vaikeasti ratkaistavan ristiriitatilanteen.

Päämiehen itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen on käytännössä johtanut siihen, että edunvalvonnassa olevan henkilön toimintakelpoisuuden rajoittaminen on äärimmäisen harvinaista. Tämä tarkoittaa sitä, että päämiehellä on edunvalvojan ohella oikeus itse vallita omaisuuttaan ja tehdä oikeustoimia. Toisaalta päämiehen etujen suojaamiseksi edunvalvojat kuitenkin tosiasiallisesti rajoittavat tätä toimintakelpoisen päämiehen oikeutta esimerkiksi siten, että päämiehelle ei anneta hänen haluamaansa määrää käyttövaroja. Olen pitänyt tätä sikäli ongelmallisena, että toimintakelpoisuuden rajoittaminen kuuluu yksinomaan tuomioistuimen toimivaltaan.

Näistä syistä olen katsonut, että ilmeisissä ja jatkuvasti toistuvissa ristiriitatilanteissa edunvalvojan tulisi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi kysymys päämiehen toimintakelpoisuuden rajoittamisesta, jotta edunvalvojan toimivaltuudet olisivat oikeudelliselta kannalta ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta asianmukaisella tavalla järjestettyjä.

JULKISEN VALLAN VASTUU

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Mielestäni edunvalvontapalveluiden järjestämisessä tämä julkisen vallan vastuu on erityisen korostunut, koska edunvalvonnassa on kyse sellaisten ihmisten oikeusturvas- ta ja muista perusoikeuksista, jotka eivät itse kykene oikeuksistaan huolehtimaan.

Yleisen edunvalvonnan suurin ongelma on päämie- ten liian suuri lukumäärä edunvalvojaa kohti, jolloin holhoustoimilain mukainen yksilöllinen päämiehen oi- keuksista ja eduista huolehtiminen ei käytännössä voi toteutua. Tämän vuoksi olen esittänyt sisäasiainminis- teriön ja oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko yleis- ten edunvalvojien määrästä suhteessa päämiesten määrään säätää laissa tai millä muulla tavalla yleisten edunvalvontapalveluiden riittävän tuottamisen kriteerit voitaisiin lain tasolla turvata.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä hol- houstoimilain mukaisen yleisen edunvalvonnan järjes- tämis- ja rahoitusvastuu on suunniteltu siirrettäväksi kunnilta valtiolle. Tämä uudistus poistaisi sen yhden- vertaisuuden näkökulmasta ongelmallisen tilanteen, että yleisten edunvalvontapalveluiden riittävyys vaih- telee kunnittain. Toisaalta valtion rahoitusvastuu ei vie- lä sinällään takaa palveluiden riittävyttä, kuten maistraattien holhoustoimen resurssiongelmat osoittavat.

Oikeusasiamiehen kansliassa edunvalvonta-asioihin on pyritty kiinnittämään aiempaa enemmän huomio- ta muun muassa siten, että edunvalvonnasta on muo- dostettu oma asiaryhmänsä, jolle on nimetty pääesit- telijä. Näillä toimenpiteillä on parannettu kokonais- kuvan saamista edunvalvonnan ongelmista ja luotu edellytykset asiaryhmän seurannalle. Lisäksi kuntien edunvalvontatoimistoihin sekä maistraatteihin on teh- ty tarkastus- ja perehtymiskäyntejä.

Edunvalvonta ansaitsee nykyistä suuremman huomion julkisen vallan taholta. Jokainen meistä voi jossakin elämänsä vaiheessa olla edunvalvonnan tarpeessa.

Puheenvuoro

2004

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Yhdenvertaisuus laillisuusvalvonnassa

UUDEN YHDENVERTAISUUSLAIN MERKITYKSESTÄ

Kertomusvuoden helmikuun alussa tuli voimaan yhdenvertaisuuslaki. Lailla pantiin täytäntöön kaksi yhteisöoikeuteen liittyvää syrjinnän kieltä täsmentävää direktiiviä eli ns. syrjintädirektiivi ja työsyrijntädirektiivi. Syrjintädirektiivin tarkoituksena on torjua rotuun ja etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Työsyrijntädirektiivillä puolestaan pyritään torjumaan syrjintää työssä ja ammatissa.

Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentin säännös ihmisten yhdenvertaisuudesta ja 2 momentissa säädetty syrjinnän kieltö ovat tosin kattaneet sekä syrjintä- että työsyrijntädirektiivissä säädetty syrjinnän kiellot. Perustuslain näkökulmasta yhdenvertaisuuslaissa on kysymys perustuslain yhdenvertaisuussäätelyn konkretisoinnista.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ja perusoikeuksien toteutumisen edistämisen näkökulmasta yhdenvertaisuuslaki ei ole olennaisesti muuttanut toimintaympäristöä. Perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännös ovat aina olleet keskeisessä asemassa oikeusasiamiehen toiminnassa. Uusi laki kuitenkin korostaa ja konkretisoi yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon merkitystä sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa. Kun oikeusasiamies on muita oikeusturvaelimiä täydentävä instituutio, yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä toteutetut uudet oi-

keusturvajärjestelyt saattavat ohjata asioita muiden viranomaisten tai keinojen piiriin.

Uudistuksessa työsuojeluviranomaisten velvollisuus valvoa syrjinnän kiellon noudattamista ulotettiin myös julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin eli valtion virkamieslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa oleviin syrjinnän kieltöihin. Työsuojelupiirien tehtävät ovat siten laajentuneet oikeusasiamiehen valvonnan alaiseen toimintaan. Etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kiellon noudattamisen valvonta työ- ja virkasuhteiden ulkopuolella puolestaan kuuluu vähemmistövaltuutetulle, jonka tehtäviä ja valtuuksia on uudistuksessa lisätty, sekä perustetulle uudelle oikeusturvaelimelle, syrjintälautakunnalle.



Myös uudet loukatun tueksi säädetty keinot, kuten mahdollisuus vaatia hyvitystä syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta sekä käänneiden todistustaakka käsiteltäessä syrjintäasioita tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, voivat ohjata yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan

kuuluvia asioita oikeusasiamieheltä ensisijaisesti muiden oikeusturvaelinten piiriin. Mielestäni oikeusasiamieskin voi tarvittaessa antaa kantelijoille tällaista ohjausta ja myös siirtää asian toimivaltaiselle erityisvalvontaviranomaiselle.

ERÄITÄ YHDENVERTAISUUSLAIN SOVELTAMIS- ALAAAN KUULUVIA KANNANOTTOJA

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten keskinäisessä työnjaossa allekirjoittaneen käsiteltäväksi kuuluvissa asiaryhmissä esiintyy melko harvoin yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvaa etnisestä al-

kuperästä johtuvaksi epäiltävää syrjintää. Sen sijaan lain soveltamisalaan kuuluvia työhön, ammattiin tai koulutukseen liittyviä syrjintäepäilyjä esitetään melko usein.

Laillisuusvalvontakäytännössäni yhdenvertaisuuslain soveltaminen on konkretisoitunut mm. arvioidessani työnhakijan tupakoimattomuutta nimitysperusteena kunnan virkoihin ja toimiin. Olen pitänyt työnhakijan tupakoimattomuutta tai tupakointia sellaisena henkilöön liittyvänä syynä, jota voidaan käyttää työhönotto-perusteena vain siinä tapauksessa, että erilaisen kohtelun perusteena on yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu ”työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus”. Muussa tapauksessa erilainen kohtelu on syrjintäkiellon vastainen. Tietoa hakijoiden tupakoinnista tai tupakoimattomuudesta ei siten voida pitää yleisenä nimitysperusteena arvioitaessa hakijoiden kelpoisuutta virkoihin ja toimiin.

Yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluu myös koulutuksen saaminen. Lakia sovelletaan mm. opiskelijavalintaan, valintamenettelyihin ja opintosuoritusten arviointiin. Olen viitannut yhdenvertaisuuslakiin arvioidessani yliopiston opiskelijavalinnassa ns. uusille ylioppilaille myönnettäviä lisäpisteitä.

Perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltosäännökset eivät kiellä kaikenlaista erottelua yksilöiden välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Erottelun hyväksyttävyyttä riippuu mm. sen tarkoituksesta ja asteesta. Uusien ylioppilaiden suosimisen tarkoitukselliset liittyvät yhtäältä heidän saattamiseensa samaan asemaan aiemmin koulunsa päättäneiden kanssa ja toisaalta koulutuspoliittisiin tavoitteisiin.

Lisäpisteiden antamista uusille ylioppilaille voidaan siten perustella sillä, että he ovat aiemmin valmistuneita heikommassa asemassa pitkää valmistautumista edellyttävissä vaativissa valintakokeissa. Nopea sijoittuminen toisen asteen koulutuksesta korkeakoulutukseen ja opiskelun kokonaisajan lyhentäminen ovat puolestaan sinänsä hyväksyttäviä koulutuspoliittisia tavoitteita.

Näin ollen kysymys on yhdenvertaisuuden kannalta siitä, onko erottelun aste hyväksyttävä. Tässä arvioinnissa olen pitänyt uusille ylioppilaille annettua seitsemää lisäpistettä yhdenvertaisuuden kannalta jo ongelmallisena, kun enimmäispistemäärä on ollut 43.

Myös erilaisiin virkojen tai toimien hakutilanteisiin liittyviä kanteluita tulee oikeusasiamiehelle melko usein. Laillisuusvalvontakäytännössä on pantu painoa virantäytön muodollisille ja menettelyllisille oikeusturvatarkkeille, kuten nimitysmuistioiden huolelliselle laadinnalle ja ansiovertailun yhdenvertaiselle tekemiselle. Olen mm. todennut, että nimitysmuistioista puuttuneen ansiovertailun takia nimityspäätöksen tekijä ei ollut voinut varmistua siitä, että hänellä oli hakijoista tasapuolinen tieto. Virkaa hakeneet eivät puolestaan voineet todeta, oliko heitä kohdeltu tasapuolisesti, oliko heidän ansionsa kirjattu oikein ja olivatko valintaperusteet lainmukaiset. Muistiot eivät siten täyttäneet niille asetettavia oikeusturvan vaatimuksia. Näistä syistä olen muistuttanut viranomaista yhdenvertaisuuslain sille nimennomaan asettamasta velvollisuudesta vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Arvioidessani tuomioistuimen tuomarivalintalautakunnalle antamaa lausuntoa hakijoista olen kiinnittänyt huomiota siihen, että jos jostakin hakijasta esitetään työtaitoa koskeva negatiivinen arvio, se olisi perusteltava ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta vastaavanlainen arvio, olipa se positiivinen tai negatiivinen, olisi esitettävä myös muista hakijoista.

Rauhanturvaamislain mukaan työnantaja ei voi evätä pääsyä rauhanturvaamistehtäviin henkilöltä, joka on tehtävään sopiva ja voisi muutoin tulla siihen valituksi. Tämän vuoksi olen katsonut, että valittaessa henkilöstöä rauhanturvaamistehtäviin rajavartijoita ei voida jättää valintaa koskevan harkinnan ulkopuolelle työnantajan kielteisen lausunnon perusteella. Pääesikunnan ja Rajavartiolaitoksen esikunnan sopima ns. irrotettavuuslausuntomenettely oli näin ollen ristiriidassa rauhanturvaamislain kanssa, eikä rajavartioiden erilaiselle kohte-

lulle muihin puolustusvoimien ulkopuolisiin hakijoihin verrattuna ollut hyväksyttävää perustetta.

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Asuinpaikan valinnanvapaudesta on vakiintuneesti katsottu seuraavan, että asuinpaikkaan liittyvää erilaista kohtelua voidaan pitää myös perustuslain syrjintäkiellon vastaisena. Laillisuusvalvontakäytännössäni olen joutunut kiinnittämään huomiota hallintotuomioistuinkäytännössäkin vahvistettuun kantaan, että kunta ei voi henkilöstön ottamista koskevassa nimitysharkinnassaan suosia oman kunnan asukkaita, vaikka se mm. verotuksellisista syistä voisikin olla kunnan edun mukaista.

YHDENVERTAISUUS ERÄISSÄ MUISSA TILANTEISSA

Asuinpaikka erilaisen kohtelun perusteena on ollut esillä useissa muissakin kanteluasioissa. Valtion tuella rakennettujen vuokratalojen asukasvalintaperusteet on tyhjentävästi määrätty aravarajoituslaissa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Noihin perusteisiin ei sisälly hakijan kuntalaisuutta tai kunnassa asumisajan pituutta. Jos laillisten asukasvalintaperusteiden nojalla ei kyetä tekemään eroa joidenkin hakijoiden välillä, asukasvalinnasta päättävä kunta tai vuokratalon omistaja ei voi soveltaa uusia erottelun perusteita, esimerkiksi kuntalaisuutta, olivatpa ne joltakin kanalta katsoen kuinka tarkoituksenmukaisia hyvänsä.

Tällaisessa tilanteessa valinta on tehtävä jollakin syrjimättömällä perusteella, jollainen voi olla esimerkiksi hakemuksen tekoajankohdan mukaan määräytyvä aikaprioriteetti taikka arvonta. Kysymys siitä, *pitäisikö* kuntalaisuuden olla laillinen asukasvalintaperuste, on yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon piiriin kuuluva, viime kädessä eduskunnan ratkaistava kysymys, jonka arvioiminen ei kuulu laillisuusvalvojalle. Olen esittänyt ympäristöministeriön harkittavaksi, olisiko asukasvalintaa koskevaa normistoa tarpeen kehittää siten, että

asukasvalinnat voitaisiin kaikissa tilanteissa tehdä sellaisilla perusteilla, jotka ovat laillisia, syrjimättömiä ja tarkoituksenmukaisia.

Asuinpaikkaan liittyvä syrjintä on ollut esillä myös kunnan jätemaksujen määräämisessä. Käsitakseni mukaan kunta ei ole voinut jättää vapaa-ajankiinteistön jätemaksua kokonaan perimättä sillä perusteella, että kiinteistön omistajan vakituinen asuinpaikka on ollut samassa kunnassa, kun ulkopaikkakuntalaisilta maksu on peritty.

Liikkumisesteettömän rakentamisen ongelmat liittyvät niin ikään usein kunnalliseen päätöksentekoon. Rakennuslainsäädännön mukaan hallinto- ja palvelurakennusten ja sekä sellaisten liike- ja palvelutilojen, joihin tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, tulee soveltaa myös niiden henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai muutoin toimia on rajoittunut. Näiden vaatimusten sivuuttamiseen tai puutteelliseen huomioon ottamiseen olen kiinnittänyt huomiota mm. liikekeskuksen ja rautatieaseman kulkuyhteyksien suunnittelussa ja rakentamisessa. Nämä rakennuslainsäädännön normit koskevat vain uudisrakennuksia ja eräitä korjaus- tai muutostöitä, eikä lainsäädäntö nimenomaisesti edellytä olemassa olevien rakennusten saattamista niiden mukaiseksi.

Olen kuitenkin pitänyt perusoikeusnäkökulmasta epätydyttävänä sitä, että valtiolla on julkisia tiloja, esimerkiksi kärjäpaikkoja, jotka eivät täytä liikkumisesteetöntä rakentamista koskevia normeja. Tämän vuoksi olen todennut, että liikuntarajoitteisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun edistäminen saattamalla myös olemassa olevat tilat liikkumisesteetöntä rakentamista koskevien normien mukaisiksi olisi perustuslain 22 §:n mukaista perusoikeuksien aineellista turvaamista, joka tulisi ottaa huomioon mm. taloudellisten voimavarojen kohdentamisessa.

Henkilön ikään liittyvän erilaisen kohtelun arvostelu on kanteluissa melko tavallista. Usein erilainen kohtelu perustuu laissa asetettuun ikärajaan, johon oikeusasiamies ei voi puuttua. Lakiin perustuvaa ikärajaa ei kui-

tenkaan aina ole osoitettavissa. Olen esimerkiksi katsonut maistraatin menetelleen perustuslain syrjintäkielön vastaisesti soveltaessaan sellaista käytäntöä, että yli 65-vuotiaasta henkilöä ei pidetä sopivana uuteen, toistaiseksi voimassa olevaan edunvalvojan tehtävään.

Eräänlaisena anekdoottina mainitsen vielä hirvieläinvahinkojen korvaamista koskevan valtioneuvoston asetuksen, jonka mukaan ajoneuvon ja hirvieläimen yhteentörmäyksestä johtunut vahinko voidaan korvata valtion varoista. Koska hirvieläinvahinko voi käytännössä yhtä hyvin johtua hirven väistämisestä, olen vahingonkäräjöiden yhdenvertaiseen kohteluun viitaten esittänyt maa- ja metsätalousministeriön harkittavaksi, olisiko sääntelyä syytä kehittää.

YHDENVERTAISUUS OIKEUSTURVAODOTUKSENA

Edellä esitetyt laillisuusvalvontakäytännöstä poimitut esimerkit osoittanevat, kuinka moninaisissa tilanteissa kysymys yhdenvertaisuudesta nousee esiin. Yhdenvertaisuutta on joskus sanottu eräänlaiseksi superperusoikeudeksi ja vahvemman oikeuden tai viidakon lain vastakohdaksi. Käsitykseni mukaan ihmisten oikeusturvaodotukset kohdistuvatkin korostetusti yhdenvertaisuuden vaatimukseen. Ihmisten käsitykset ja kokemukset siitä, kuinka yhdenvertaisuus yhteiskunnassa toteutuu, vaikuttanee merkittävästi heidän julkisen vallan elimiä, instituutioita ja toimenpiteitä koskevien legitimeettikäsitysten muotoutumiseen. Legitimeettikäsitykset puolestaan ovat ratkaisevan tärkeitä ihmisten julkista val-

taa kohtaan tunteman luottamuksen, julkisen vallan asettaminen normien vapaaehtoisen noudattamisen ja viime kädessä yhteiskuntarauhan kannalta.

Yhdenvertaisuus on ideaali, joka ei voi koskaan täysin toteutua. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö siihen tulisi aina pyrkiä. Yhdenvertaisuuden vaatimus on myös monissa tilanteissa tietyllä tavalla suhteellinen, koska siitä voidaan poiketa hyväksyttävillä perusteilla. Kysymys siitä, millaisia perusteita voidaan eri tilanteissa pitää hyväksyttävänä, ei aina ole helppo. On kuitenkin tärkeää, että yksilöillä on käytettävissään oikeusturvakeinot, joiden avulla kohtelun mahdollinen syrjivyyttä voidaan legitimiillä tavalla tutkituksi ja ratkaistuksi.

Tältä kannalta yhdenvertaisuuslaki ja sen sisältämät uudet oikeusturvakeinot ovat merkittävä edistysaskel. Syntytaustansa takia yhdenvertaisuuslaki ei kuitenkaan ole soveltamisalaltaan yleinen, vaan se luo erilaisia oikeuksia eri henkilöille ja ryhmille ja eri syrjintäperusteet eivät ole samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piirissä. Tätä eduskunnan perustuslakivaliokunta onkin arvostellut.

Kantelu oikeusasiamiehille on kuitenkin yksi kaikkien ja kaikissa julkisen toiminnan tilanteissa käytettävissä oleva keino saada syrjiväksi koetun kohtelun hyväksyttävyyttä arvioiduksi.

Puheenvuoro

2003

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Oikeusasiamies puolustusvoimien ja varusmiesten kohtelun valvojana

Puolustusvoimien erityisasema

Puolustusvoimat on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa monestakin syystä erityisasemassa. Peruslähdekohta on sama kuin muillakin hallinnonaloilla: oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että puolustusvoimien virkamiehet ja työntekijät noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lisäksi oikeusasiamies valvoo ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista puolustusvoimissa samalla tavoin kuin muillakin hallinnonaloilla.

Puolustusvoimien osalta oikeusasiamiehen tehtävä on kuitenkin jo normitasolla vielä laajempi. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehen on erityisesti seurattava varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhan- turvaamishenkilöstön kohtelua. Tässä tarkoituksessa oikeusasiamiehen on toimitettava tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen rauhanturvajoukoissa. Näiltä osin kysymys ei siis ole vain laillisuusvalvonnasta ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämisestä, vaan laajemmin mainittujen henkilöiden kohtelun ja palvelusolosuhteiden seuraamisesta ja niissä ilmeneviin epäkohtiin puuttumisesta.

Toiseksi, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaosta annetussa laissa mm. puolustusvoimia, rauhan- turvaamishenkilöstöä ja sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat on osoitettu erityisesti

oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Oikeusasiamies on siten käytännössä ainoa puolustusvoimia tarkastava laillisuusvalvoja.

Kolmanneksi, varusmiehet eivät ole hakeutuneet palvelukseen vapaaehtoisesti, vaan he ovat täyttämässä heille lain mukaan kuuluvaa maanpuolustusvelvollisuutta. Tämä asettaa valtiolle erityisvelvollisuuden huolehtia siitä, että varusmiehet saavat osakseen asianmukaisen kohtelun ja palvelusolosuhteet.

Lopuksi, laillisuusvalvonnalla on potentiaalisesti suurempi merkitys puolustusvoimissa kuin monilla muilla hallinnonaloilla. Tämä johtuu siitä, että useimmilla hallinnonaloilla yksilöt saavat heidän oikeuksiinsa tai velvollisuuksiinsa koskevista viranomaisten toimenpiteistä valituskelpoisen päätöksen, joka voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Näissä tilanteissa laillisuusvalvonnan tarve ja toimintamahdollisuudet ovat rajallisemmat, koska juuri tuomioistuin on oikeusvaltion viimekätinen ja riippumaton oikeusturvaelin. Toisaalta sellaisilla hallinnonaloilla tai sellaisissa tapauksissa, joissa ei aina anneta valituskelpoisia päätöksiä, laillisuusvalvonnan tarve ja

toimintamahdollisuudet ovat laajemmat. Näin on usein esimerkiksi poliisi- toiminnassa ja näin on myös puolustusvoimien piirissä: puolustusvoimissa käytetään paljon sellaista käskyvaltaa, jota ei voi saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Näistä syistä olen painottanut oman tarkastustoimintani erityisesti puolustusvoimiin ja myös rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antaviin yksiköihin. Tarkastukset ovat myös käytännössä

tärkein keino saada tietoa varusmiesten kohtelusta, sillä varusmiehet itse kantelevat oikeusasiamiehelle melko harvoin.



Varuskuntatarkastukset

Varuskuntatarkastuksiin on muodostunut käytännössä hyväksi osoittautunut ohjelmarunko. Ennen tarkastuskäyntiä oikeusasiamiehen kansliaan hankitaan kirjallista perustietoa asianomaisen yksikön organisaatiosta, henkilöstöstä, perusjärjestelyistä muun muassa siivouksen, vartiointin, lomien, terveydenhuollon yms. suhteen sekä kurinpitopäätöksiä ja ns. pienvahinkopäätöksiä. Pienvahinkopäätöksillä ratkaistaan kysymys siitä, onko varusmies korvausvelvollinen kadottamastaan omaisuudesta.

Tärkeimpiä etukäteen tarkastettavia asiakirjoja ovat kurinpitomenettelyssä tehdyt kurinpitopäätökset. Kurinpitomenettely on asiallisesti puolustusvoimien sisäistä tuomiovallan käyttöä, jossa puolustusvoimissa toimitetun esitutkinnan jälkeen puolustusvoimiin kuuluva kurinpitoesimies määrää rikoslain 45 luvun mukaisesta sotilasrikoksesta kurinpitorangeistuksen tai -ojennuksen. Kurinpitorangeistuksen voi saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta kurinpito-ojennuksesta voi vain kannella puolustusvoimien sisäisesti. Näistä syistä kurinpitomenettelyä voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena perustuslain tuomiovallan käyttöä ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien säännösten kannalta. Käytännössä päätöksissä ei ole ilmennyt vakavia oikeusturvapuutteita. Joissakin tapauksissa olen joutunut kiinnittämään huomiota kurinpitomenettelyn edellytyksenä olevaan epäillyn syyllisyyden selvyyteen, mutta useimmiten palautteessani on ollut kysymys muodollisista seikoista, kuten päätöksissä esitettyjen teonkuvausten täsmällisyydestä tai rikotun normin legaliteettiperiaatteen mukaisesta yksilöinnistä.

Varsinainen tarkastuskäynti alkaa komentajan kanssa käytävällä keskustelulla ja jatkuu keskustelulla lääkärin, papin ja sosiaalikuraattorin kanssa. Puolustusvoimien lääkäripula tulee tarkastuskäynneillä usein esille. Monet joukko-osastot ovat olleet pitkähköjään aikoja ilman vakinaista lääkäriä, jolloin tehtäviä on hoidettu erilaisin tilapäisjärjestelyin tai varusmieslääkärien voimin. Olen kertomusvuonna ottanut erikseen tutkittavakseni puolustusvoimien lääkäritilanteen ja varusmieslääkärien aseman. Terveystieteiden liittyvät asiat ovat muutoinkin yksi tavallisimmista arvostelun aiheista, joita varusmiehet tarkastuskäyn-

neillä tai kanteluissaan tuovat esille. Sairauden tai vamman diagnosointia saatetaan pitää ylimalkaisena tai hoitoa puutteellisenä. Silloin tällöin esitetään myös väitteitä, että varusmiesten saamia palvelushelpotuksia ei ole otettu asianmukaisesti huomioon sotilaskoulutuksessa. Muutaman tällaisen tapauksen olen ottanut erikseen tutkittavaksi. Varusmieskoulutuksessa tuntuu yhä elävän jossakin määrin sellainen epäily, että jotkut varusmiehet pyrkivät epäasiallisin perustein saamaan palvelushelpotuksia. Jopa sotilaslääkärit ovat saattaneet paheksuvaan säävyn kertoa ennen maastoharjoituksia tyypillisesti esiintyvistä tavallista pitemmistä potilasjonoista. Joissakin yksittäistapauksissa tällaisissa epäilyissä voikin olla perää, mutta usein on kysymys siitä, että varusmies katsoo selviytyvänsä pienen vamman tai flunssan kanssa palveluksesta varuskuntaolosuhteissa, mutta ei maastoharjoituksessa.

Sotilaspapin kanssa käytävissä keskusteluissa tulee usein esille palkatun henkilökunnan jaksaminen. Puolustusvoimien uusi aiempaa tiiviimpi koulutusjärjestelmä on henkilökunnalle raskas. Henkilökunnan uupumista esiintyy kaikilla hallinnonaloilla, mutta puolustusvoimien osalta asia antaa aiheita sikäli erityishuoleen, että uupuminen voi heijastua varusmiesten kohteluun.

Sosiaalikuraattorien taholta epäkohtana on tuotu esiin sotilasarvustusten epäyhtenäinen myöntämiskäytäntö kansaneläkelaitoksen eri toimipisteissä. Tätä puolustusvoimista riippumatonta ongelmaa tulen selvittämään erikseen.

Varusmiesten tapaaminen

Tarkastuskäyntien tärkein osuus on henkilökohtainen kosketus varusmiehiin. Tässä tarkoituksessa jokaiseen käyntiin kuuluu ensinnäkin varusmiestoimikunnan tapaaminen. Varusmiestoimikunnat ovat varusmiesten palvelusolosuhteita ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksia edistämään perustettuja, varusmiesten itsensä valitsemista varusmiehistä koostuvia luottamuselimiä. Toiseksi jokaiseen tarkastuskäyntiin kuuluu mahdollisuus luottamuksellisiin kahdenkeskeisiin keskusteluihin apulaisoikeusasiamiehen kanssa. Tämä mahdollisuus on edellytetty varattavaksi kaikille varusmiehille ja

siten, että he voivat tulla keskustelemaan huomiota herättämättä esimerkiksi ilman, että he joutuisivat ilmoittamaan siitä esimiehelleen.

Varusmiehet ovatkin melko aktiivisesti käyttäneet tätä mahdollisuutta hyväkseen, joskin tarve keskusteluihin näyttää vaihtelevan voimakkaasti eri varuskunnissa. Varusmiesten esiintuomat asiat ovat hyvin moninaisia. Tavallisimpia ovat erilaiset lomiin liittyvät tyytymättömyyden aiheet, esimerkiksi lomakäytäntöjen koettu tai epäilty epäyhtenäisyys eri varusmiesten tai saman varuskunnan eri yksiköiden välillä. Myös terveydenhoitoon liittyvät asiat ovat usein esillä. Epäasialliseksi koetusta kohtelusta kerrotaan jonkin verran, mutta varsinaisia simputustapauksia ei juurikaan ole tullut esille. Harvoissa kerrotuissa tapauksissa on ollut kyse lähinnä varusmiesesimiesten ylilyönneistä, joihin kantahenkilökunnan taholta on usein jo puututtu, jolloin laillisuusvalvojan toimenpiteisiin ei yleensä ole ollut enää tarvetta.

Jotkut varusmieskoulutuksen vähemmän kunniakaat perinteet tuntuvat kuitenkin olevan syvällä toimintakulttuurissa. Esimerkiksi ns. ohjatut iltatouset toteutetaan edelleen usein niin, että toimien perustarkoitukseen eli peseytymiseen ei anneta aikaa. Varusmiehet saattavat erikseen kysyttäessäkin olla haluttomia kertomaan tällaisista perinteistä, koska he saattavat katsoa jonkin asteisen asiattomuuden ”kuuluvan” sotilaskoulutuksen alkuvaiheeseen. Mielestäni näin ei saa olla, vaan sotilaallisen kurin ja järjestyksen luomisen täytyy onnistua kaikilta osin asianmukaisin keinoin.

Useimmat tarkastuskäynneillä esiin tulevat asiat saadaan loppuun käsitellyiksi komentajan kanssa käytävissä loppukeskustelussa. Jatkotoimenpiteitä edellyttävissä asioissa menettelytavat vaihtelevat asioiden laadun mukaan. Joissakin tapauksissa olen pyytänyt välittömästi komentajaa toimittamaan lisäselvitystä, jotkut asiat olen ottanut kantelua vastaavassa menettelyssä tutkittavaksi ja eräissä tapauksissa olen pyytänyt Pääesikunnalta tutkintatoimenpiteitä.

* * *

Olen toimikauteni kahden ensimmäisen vuoden aikana tehnyt tarkastuskäynnin jo melkein kaikkiin puolustusvoimien ja kaikkiin rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antaviin yksiköihin. Lisäksi olen kertomusvuonna tarkastanut Suomen Kosovossa olevan rauhanturvajoukon. Muodostunut kokonaiskuva on myönteinen. Puolustusvoimien henkilökunta, sen antama koulutus ja varusmiesten palvelusolosuhteet vaikuttavat yleisesti ottaen hyviltä. Rauhanturvaajat, naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat ja tiettyyn erikoiskoulutukseen vapaaehtoisina hakeutuneet varusmiehet ovat luonnollisesti kaikkein motivoituneimpia tehtäviinsä, mutta maanpuolustustahto tuntuu olevan hyvin korkealla myös aivan ”tavallisten” varusmiesten keskuudessa. Näin voisi tuskin olla, jos varusmieskoulutus koettaisiin epäasialliseksi.

Alussa mainittujen periaatteellisten näkökohtien ja eräiden käytännössä esiin tulleiden yksittäistapauksen perusteella pidän kuitenkin hyvin perusteltuna ja tarpeellisenä sitä, että lainsäätäjä on osoittanut maanpuolustusvelvollisuuttaan täyttävien varusmiesten kohtelun valvonnan oikeusasiamiehen erityistehdäviksi.

Puheenvuoro

2002

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Oikeusasiamies tuomioistuinten ja menettelyllisen oikeusturvan valvojana

Perustuslain mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että paitsi viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat, myös tuomioistuimet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Toisaalta perustuslain mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tuomioistuinten riippumattomuuden takia onkin kansainvälisesti harvinaista, että oikeusasiamiehen valvontavalta on ulotettu tuomioistuihin.

Demokraattisessa yhteiskunnassa ei saa olla kontrolloimattonta julkista valtaa. Vaikka tuomioistuinten toiminnan kontrolli tapahtuu pääasiassa tuomioistuinlaitoksen sisäisesti muutoksenhaun kautta, se ei kokonaan korvaa virkavastuun valvontaa. Virkavastuun kontrolli on ehkä tietyllä tavalla osa suomalaista laillisuusperinnettä. Sen ilmauksena perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta, ja jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Näissä tilanteissa asianomistajan syyteoikeus ei edes ole toissijainen virallisen syyttäjän syyteoikeuteen nähden, kuten yleensä rikosasioissa. Tämä asianomistajan itsenäinen syyteoikeus ulottuu myös tuomioistuimen tuomariin.

Tuomareidenkaan virkavastuun valvontaa ei voida jättää pelkästään asianomistajan toimenpiteiden varaan, vaan

jollakin taholla täytyy olla oikeus käyttää julkista kannevaltaa. Suomessa tätä kannevaltaa käyttävät asianomistajan ohella yksinomaisesti eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Yleisillä syyttäjillä, edes valtakunnansyyttäjällä, ei ole valtaa nostaa syytettyä tuomaria vastaan. Tällä syyteoikeuden järjestelyllä on haluttu taata tuomareiden riippumattomuus syyttäjistä, mikä onkin tärkeää. Tuomareilla ja oikeusasiamiehellä ei puolestaan ole vastaavanlaista yhteistä arkityötä tai muutakaan keskinäistä yhteyttä, jonka vuoksi oikeusasiamiehen virkasytteenvalta vaarantaisi tuomareiden riippumattomuuden.

Kun oikeusasiamiehellä on tuomareiden virkasytteenvalta, on johdonmukaista, että myös muu kuin rikosoikeudellinen virkavalvonta kuuluu oikeusasiamiehelle. Raja rikosoikeudellisen ja muunlaisen virkavelvollisuuden rikkomisen välillä ei näet ole tarkka.

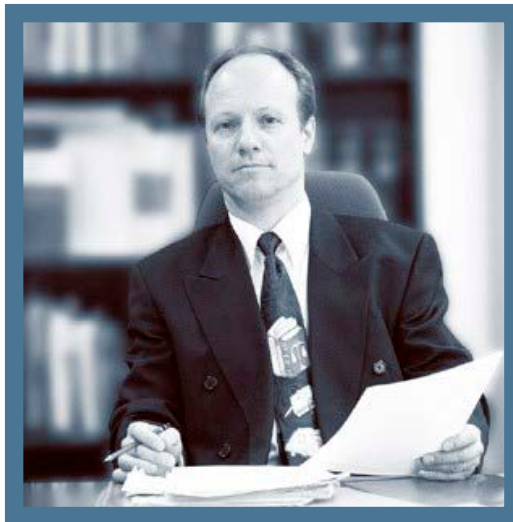
Oikeusasiamies täyttää myös sen tuomioistuihin valvovalle elimelle asetettavan perusvaatimuksen, että oikeusasiamies itse on riippumaton kaikista muista julkisen vallan elimistä.

Sinänsä olisi mahdollista, että tuomioistuinten valvontaan liittyvät tehtävät kuuluisivat jollekin muulle, esimerkiksi

pääosin tuomareista koostuvalle kollegiaaliselle elimelle. Edellä lausuttu kuitenkin osoittaa, että tuomareiden valvonta sopii myös oikeusasiamiehelle. Kun tämä järjestely on perustuslakiuudistuksessa ollut lainsäätäjän arvioitavana ja se on haluttu säilyttää, omaksutun perusratkaisun uudelleen arviointiin ei ainakaan lähitulevaisuudessa liene aihetta.

Sen sijaan voidaan keskustella siitä, minkälainen on oikeusasiamiehen asianmukaisen tuomioistuinvalvonnan sisältö tuomiois-

tuinten riippumattomuuden kannalta. Yksi perussääntö on, että oikeusasiamies ei puutu tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan. Näin on yleensä myös silloin, kun asia ei enää ole vireillä kantelun kohteena olevassa tuo-



mioistuimessa, mutta se on vielä vireillä muutoksenhakuasteessa. Tällaisessakin tilanteessa oikeusasiamiehen puuttuminen alemman tuomioistuimen menettelyyn tai ratkaisuun voisi vaikuttaa tai se saatettaisiin tulkita pyrkimykseksi vaikuttaa ylempässä tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan.

Jos tällaista tai muutakaan estettä kantelun tutkimiselle ei ole, oikeusasiamiehen toimintamahdollisuuksien piiri riippuu siitä, kohdistuuko kantelu tuomioistuimen ratkaisuun vai menettelyyn. Ratkaisun osalta on eroa vielä sillä, kohdistuuko kantelu näyttö- vai oikeuskysymyksiin.

Näytön arviointiin liittyy niin runsaasti harkintavaltaa, ettei oikeusasiamiehen puuttuminen siihen voi käytännössä tulla kysymykseen. Erityisesti yleisten tuomioistuinten osalta oikeusasiamies ei voi arvioida näyttökysymyksiä senkään takia, että suullisesti ja välittömästi vastaanotetun todistelun uudelleen arviointi kirjallisen aineiston perusteella ei ole mahdollista.

Myös oikeuskysymyksiin liittyy yleensä niin runsaasti harkintavaltaa, ettei oikeusasiamies voi puuttua tuomioistuimen laintulkintaan. Käytännössä puuttuminen voi tulla kysymykseen lähinnä siinä tapauksessa, että sääntötyypistä normia on rikottu tai harkintavaltalla on muutoin ilmeisen selvästi ylitytty. Prosessuaalisten normien tulkintatilanteissa oikeusasiamiehen toimintamahdollisuus on kuitenkin laajempi. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että prosessinormien tulkinta ei yleensä vaikuta välittömästi ratkaisun sisältöön, kuten aineellisten normien tulkinta, jolloin prosessinormien tulkintaan ehkä liittyvä arvostelu ei yleensä ole tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta samalla tavalla ongelmallista kuin aineellisten normien tulkintakannanottojen arvostelu olisi. Toiseksi, oikeudenmukainen oikeudenkäynti on perus- ja ihmisoikeus, jonka valvontaa perusoikeus uudistuksessa oikeusasiamiehelle nimenomaisesti asetettu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontatehtävä on korostanut. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voi kiinnittää valvottavan, siis myös tuomioistuimen, huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Käytännössä tyyppisintä oikeusasiamiehen tuomioistuINVALVONNAN piiriä ovat juuri prosessuaaliset, menettelytapoihin liittyvät seikat. Tältä osin oikeusasiamiehen toiminta on samantyyppistä kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten, kuten erityisesti Euroo-

pan ihmisoikeustuomioistuimen. Oikeusasiamies kuten ihmisoikeustuomioistuinkaan ei voi olla ”neljäs muutoksenhakuaste” ja muuttaa tai arvioida uudelleen kansallisten tuomioistuinten aineellisia ratkaisuja. Niinpä oikeusasiamiehen valvonnan piiriin kuuluvat tyyppisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja Suomen perustuslain 21 §:n tarkoittamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, kuten oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.

Nämä oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvontaan liittyvät piirteet koskevat nykyisin laajalti muidenkin viranomaisten valvontaa. Tämä johtuu siitä, että melkein kaikilla hallinnonaloilla on perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Niiltä osin kuin hallintoviranomaisen ratkaisu tai menettely on tutkittu tuomioistuimessa, oikeusasiamiehen toimintamahdollisuudet usein rajoittuvat tuomioistuINVALVONNASSA käytettävissä oleviin toimenpiteisiin. Oikeusasiamiehellä voi olla aihetta pidättyvyyteen jos sen takia, että arvostelun kohteena oleva ratkaisu olisi ollut mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, vaikka valitusoikeutta ei olekaan käytetty. Näin voi olla esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, että hallintoviranomaisen ratkaisuun sisältyy epäselvä aineellinen oikeuskysymys, joka muussa samanlaisessa asiassa ilmeisesti tulee tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kun oikeuskäytäntöä ohjaavien ennakkopäätösten tekeminen kuuluu tuomioistuimille, viime kädessä korkeimmille oikeuksille, oikeusasiamiehen voi olla syytä rajoittaa kannanottonsa siihen, onko hallintoviranomainen toiminut harkintavaltansa rajoissa.

Valitusmahdollisuus tuomioistuimeen on siten tietyllä tavalla kaventanut oikeusasiamiehen toimintamahdollisuuksia, vaikka muutoin perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä on tosiasiaa laajentanut oikeusasiamiehen tehtäväkenttää. Yksilön oikeusturvaa tämä kehitys ei ole kaventanut. Päinvastoin, tuomioistuin on se viimekätinen oikeusturvaelin, jonka ratkaistavaksi yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat asiat juuri kuuluvat ja jolla niin menettelymuotojensa kuin kokoonpanonsa puolesta on parhaat edellytykset asian oikeaan ja oikeudenmukaiseen

ratkaisemiseen. Oikeusasiamiehen tehtävänä on omalta osaltaan täydentää tuomioistuimiin nojautuvaa oikeusturvaa.

Tässä valossa oikeusasiamiehen mahdollisuus puuttua valvottavan ratkaisuihin on laajempi sellaisilla hallinnonaloilla tai sellaisissa tapauksissa, joissa ei aina anneta valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Tyypillisesti näin on tilanne esimerkiksi poliisin toiminnassa, jonka osalta oikeus asiamies antaakin vuosittain suuren määrän toiminnan sisältöä koskevia kannanottoja. Toisen suuntaisen esimerkin tarjoaa verotus, jossa muutoksenhaun määräjät ovat pitkiä. Verotuksessa tapahtuneet virheet ovat ensi vaiheessa korjattavissa oikaisumenettelyssä, jonka jälkeen asia voidaan valituksin saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Näistä syistä oikeusasiamiehellä on ollut vain harvoin aiheutta toimenpiteisiin verotusta koskeissa asioissa.

Minkälainen merkitys oikeusasiamiehen menettelylliseen oikeusturvaan painottuvalle laillisuus valvonnalle sitten jää? Mielestäni varsin suuri merkitys. Menettelylli-

set oikeusturvatakeet ovat keskeisiä sen vuoksi, että ne juuri luovat edellytykset aineellisesti oikeisiin ja oikeudenmukaisiin ratkaisuihin pääsemiselle. Niiden merkitys ulottuu kuitenkin vielä yksittäistapauksia laajemmalle. Kuten viimeaikaisessa prosessioikeudellisessa tutkimuksessa ja kirjallisuudessa on korostettu, menettelytavoinla on suuri vaikutus ihmisten viranomaisia ja tuomioistuinta koskevien legitimititeetikäsitysten muotoutumiseen. Ihmiset ovat taipuvaisia yleisemminkin luottamaan yhteiskunnan julkista valtaa käyttäviin instituutioihin, jos niiden menettelytavat ovat oikeudenmukaisia ja ne myös koetaan oikeudenmukaisiksi. Ihmisten legitimititeetikäsityksillä puolestaan on vaikutusta heidän omaan lain noudattamiseen. Ihmiset ovat taipuvaisia noudattamaan legitiiminä pitämänsä julkisen vallan antamia määräyksiä tai asettamia sääntöjä ja käyttäytymisnormeja.

Näin ollen parhaimmillaan oikeusasiamiehen menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin painottuva valvonta ei ainoastaan edistä niiden noudattamista viranomaistoiminnassa, vaan se voi samalla edistää normien noudattamista yleisesti yhteiskunnassa.



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

00102 Eduskunta

PUHELIN 09-4321

TELEFAX 09-432 2268

oikeusasiamies@eduskunta.fi

www.oikeusasiamies.fi