

Perustuslakivaliokunta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020 (K 8/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty ulkoasiainvaliokuntaan, valtiovarainvaliokuntaan, tarkastusvaliokuntaan, hallintovaliokuntaan, lakivaliokuntaan, liikenne- ja viestintävaliokuntaan, maa- ja metsätalousvaliokuntaan, puolustusvaliokuntaan, sivistysvaliokuntaan, sosiaali- ja terveystieteidenvaliokuntaan, talousvaliokuntaan, tiedusteluvalvontavalio-
liokuntaan, tulevaisuusvaliokuntaan, työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan ja ympäristövaliokun-
taan lausunnon antamista varten. Lausunnon määräaika: 1.12.2021.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- lakivaliokunta LaVL 17/2021 vp
- sivistysvaliokunta SiVL 23/2021 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle. Oikeusasiamiehen kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamies-
ten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon kertomusvuonna sekä jaksot pe-
rus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin. Lisäksi kertomuk-
seen sisältyy erillinen jakso koronavirukseen liittyvistä asioista, jossa on yleiskuvauksen ohella
käsitelty asiaryhmittäin kyseisiä asioita. Kertomuksesta saa selkeän käsityksen oikeusasiamie-
hen toiminnasta ja laillisuusvalvonnassa esiin tulleista ongelmista. Koronavirusta koskevien

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2022 vp

asioiden sijoittaminen omaan itsenäiseen jaksoonsa lisää kertomuksen selkeyttä ja tarjoaa kootusti tietoa pandemian vaikutuksista oikeusasiamiehen toimintaan.

(2) Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020 on annettu eduskunnalle kesäkuussa 2021. Kertomus lähetettiin perustuslakivaliokuntaan saman vuoden syyskuussa. Muille erikoisvaliokunnille varattiin tilaisuus antaa asiasta lausunto viimeistään 1.12.2021.

(3) Hyvin vakiintuneen käytännön mukaisesti perustuslakivaliokunta ei ole yleensä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 108 ja 109 §:ssä tarkoitettuja kertomuksia käsitellessään erikseen arvioinut ylimpien laillisuusvalvojen yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja (ks. esim. PeVM 11/2021 vp, kappale 13 ja siinä viitatus mietinnöt PeVM 16/2020 vp, PeVM 5/2018 vp, PeVM 1/2017 vp, PeVM 3/2016 vp, PeVM 8/2015 vp). Valiokunta on myös korostanut (PeVM 16/2021 vp, kappale 4), että valiokunnan tehtävät määräytyvät perustuslain 74 §:n ja perustuslain muiden säännösten mukaisesti, eikä valiokunta ota käsitteilyyn yksittäisten kansalaisten valiokunnalle osoittamia kirjoituksia (PeVP 13/2019 vp, § 10, ks. myös PeVP 95/2018 vp, § 14). Valiokunnalle osoitetut eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa koskevat yksityisten kansalaisten tekemät tutkintapyyntö, kantelut, oikaisuvaatimukset ja muut vastaavat kirjoitukset eivät siten johda toimenpiteisiin valiokunnassa. Perustuslakivaliokunta ei toimi oikeusasiamiehen kanteluratkaisujen muutoksenhakuasteena.

Oikeusasiamiehen toiminta tilastotietojen valossa

(4) Kanteluita saapui kertomusvuonna lähes 7 000, mikä on melkein 700 enemmän kuin vuonna 2019. Kanteluiden määrä on kertomusvuoden jälkeen edelleen kasvanut. Kertomusvuonna ratkaistiin lähes 7 000 kantelua.

(5) Omia aloitteita ratkaistiin 66. Kanteluista ja omista aloitteista noin 14 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna koronaepidemian takia vain 28 kohteeseen. Tarkastuksista noin puolet tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja noin puolet tehtiin esittelijöiden voimin ja koronaepidemian takia asiakirjatarkastuksina. Paikkoihin ja tiloihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä, tehtiin yhteensä 16 (60 vuonna 2019) tarkastusta, joista 4 (45 vuonna 2019) oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia.

(6) Kertomusvuoden lopussa oikeusasiamiehen kansliassa ei ollut vireillä yhtään yli vuoden vanhaa kantelua. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että kanteluiden käsittelyaikaa koskeva tavoite on pystytty saavuttamaan kantelujen määrän kasvusta huolimatta.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot

(7) Oikeusasiamies Jääskeläisen puheenvuoro kertomuksessa käsittelee oikeusasiamiestä oikeusvaltion turvaajana, apulaisoikeusasiamies Sakslinin perusoikeuksien rajoittamista ja niistä poikkeamista ja apulaisoikeusasiamies Pölösen oikeusasiamiestä valtiosääntöisenä laillisuusvalvojana.

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2022 vp

(8) Oikeusasiamies Jääskeläinen tarkastelee puheenvuorossaan oikeusasiamiehen roolia oikeusvaltion turvaajana ja nostaa esille myös joitakin oikeusvaltion turvaamiseen liittyviä rakenteellisia kysymyksiä. Jääskeläinen käsittelee puheenvuorossaan muun muassa rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamista, perusoikeuksien valvontaa ja edistämistä sekä oikeuslaitoksen riippumattomuuden tukemista. Lisäksi oikeusasiamies kiinnittää huomiota ylimmän laillisuusvalvonnan toimintaedellytysten turvaamiseen.

(9) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan kanteluasioiden määrän pitkäaikainen ja merkittävä kasvu muodostaa merkittävän haasteen oikeusasiamiehen toiminnalle ja henkilöstön jaksamiselle. Valiokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (HE 179/2021 vp), jonka yhtenä tavoitteena on myös ylimpien laillisuusvalvojen voimavarojen käytön tehostaminen päällekkäistä työtä vähentämällä ja henkilöstön erikoistumismahdollisuuksia lisäämällä. Valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusasiamiehen toimintaedellytykset turvataan tämän uudistuksen toteuttamisen jälkeenkin toiminnan laadun ja joutuisuuden edellyttämällä tavalla.

(10) Apulaisoikeusasiamies Saksin tarkastelee puheenvuorossaan koronapandemian Suomen perusoikeusjärjestelmälle aiheuttamia haasteita. Erityisesti Saksin tarkastelee perusoikeuksien rajoittamisen ja perustuslain 23 §:ssä säädetyn perusoikeuksista poikkeamisen välistä suhdetta. Kuten Saksin nostaa esiin, on myös perustuslakivaliokunta katsonut, että poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista (esim. PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 3).

(11) Saksin käy puheenvuorossaan läpi suomalaista ennakollista ja jälkikäteistä perustuslakikontrollia ja viittaa myös muualla kertomuksessa käsiteltyihin koronapandemiaan liittyviin oikeusasiamiehen ratkaisuihin, joissa havaittiin lainvastaisuuksia rajoitustoimenpiteiden käytössä. Perustuslakivaliokunta pitää ongelmallisena, että tällaisiin tapauksiin on kyetty puuttumaan vasta laillisuusvalvonnan keinoin. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös poikkeustilanteissa julkisen vallan käyttöä sisältävät toimivaltuudet ovat selkeitä ja että niiden käytön lainmukaisuutta valvotaan riittävästi. Perustuslakivaliokunta on aiemmin oikeusasiamiehen kertomusten käsittelyn yhteydessä (PeVM 3/2018 vp, s. 3 ja PeVM 2/2019 vp, s. 2) korostanut asianmukaisen viranomaisvalvonnan järjestämisen merkitystä myös oikeusasiamiehen toiminnan kannalta.

(12) Saksin sivuaa puheenvuorossaan myös kysymystä sen lopullisesta arvioinnista, miten perusoikeusjärjestelmämme on koronaepidemiasta ja poikkeusoloista selvinnyt. Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen pandemian aikana (ks. esim. PeVM 10/2020 vp, s. 4, PeVL 9/2021 vp, kappale 18) kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. Valiokunta on myös pitänyt perusteltuna arvioida koronarajoituksia useiden perusoikeuksien näkökulmasta ja pitänyt valitettavana, että tällaista arviota ei ole valtioneuvostossa tehty kokonaisarviona kaikki rajoitustoimet huomioiden (PeVL 35/2021 vp, kappale 11). Valiokunta pitää tällaisen kattavan tarkastelun suorittamista edelleen tarpeellisena ja painottaa tarvetta arvioida rajoitustoimien pitkänkin aikavälin yhteiskunnallisia vaikutuksia (ks. myös PeVL 28/2021 vp, kappale 6).

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2022 vp

(13) Apulaisoikeusasiamies Pölösen puheenvuoro koskee oikeusasiamiehen roolia valtiosääntöisenä laillisuusvalvojana. Pölönen käsittelee muun muassa oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan suhdetta valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkovalvontaan ja käy läpi tiettyjä oikeusasiamiehen säädöstasosta ja -tarkkuudesta sekä julkisten hallintotehtävien ja julkisten tehtävien hoitamisesta toiminnassaan esittämiä huomioita.

Eduskunnan valiokunnilta saadut lausunnot

(14) Eduskunnan puhemiesneuvoston eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 10 kohdan ja 43 a §:n 5 momentin nojalla 11.12.2019 antamien valiokuntien yleisohjeiden (s. 20) mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset kuuluvat perustuslakivaliokunnan toimialaan. Eduskunnan täysistunto on viime vuosina lähettänyt mainitut kertomusasiat mahdollisen lausunnon antamista varten erikoisvaliokuntiin. Perustuslakivaliokunta on saanut nyt käsillä olevasta kertomuksesta lausunnot lakivaliokunnalta (LaVL 17/2021 vp) ja sivistysvaliokunnalta (SiVL 23/2021 vp).

(15) Lakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota ennen kaikkea oikeudenkäyntien kestoon ja rikosprosessiketjuun sekä tiettyihin rikosseuraamusalaan liittyviin seikkoihin. Sivistysvaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota tarkastuksiin laillisuusvalvonnan välineenä, opetustoimen perus- ja ihmisoikeusosaamisen edistämiseen sekä tiettyihin muihin kertomusvuonna käsiteltyihin teemoihin. Perustuslakivaliokunta pitää lakivaliokunnan ja sivistysvaliokunnan esille nostamia kysymyksiä tärkeinä. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota oikeudenhoidon riittävien resurssien turvaamiseen (ks. esim. PeVL 43/2021 vp, kappale 12, PeVL 19/2016 vp, s. 4, PeVM 2/2016 vp, s. 3).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 8/2021 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2022 vp

Helsingissä 31.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

tilapäinen puheenjohtaja Tuula Väättäinen sd

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Mats Löfström r

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen