

Perustuslakivaliokunta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017 (K 16/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon kertomusvuonna sekä jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin. Kertomuksesta saa selkeän käsityksen oikeusasiamiehen toiminnasta ja laillisuusvalvonnassa esiin tulleista ongelmista.

Oikeusasiamiehen toiminta tilastotietojen valossa

Kanteluita saapui kertomusvuonna 6 256, mikä on noin 1 300 enemmän kuin vuonna 2016. Kertomusvuonna ratkaistiin 6 094 kantelua. Toimeentulotukea koskevien kanteluiden määrä lisääntyi noin 700:lla vuoteen 2016 verrattuna. Kanteluiden määrät kasvoivat kuitenkin myös muissa asiaryhmissä.

Kanteluista ja omista aloitteista 1 141 johti oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna 121 kohteeseen, mikä on hieman enemmän kuin edellisellä vuonna (115). Niistä vähän yli puolet oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia.

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.

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2018 vp

Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen arvioinut oikeusasiamiehen yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

Laillisuusvalvonnan työnjaon ja yhteistyön kehittäminen

Perustuslain mukaan Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joilla on sama toimivalta. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaosta voidaan kuitenkin säätää tavallisella lailla kaventamatta kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen 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 käsiteltäviksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen työnjaon ja yhteistyön kehittämistä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen vuosien 2014—2016 kertomuksista antamissaan mietinnöissä (PeVM 2/2017 vp, PeVM 1/2017 vp, PeVM 3/2016 vp, PeVM 2/2016 vp, PeVM 8/2015 vp, PeVM 7/2015 vp). Valiokunta viittaa valtioneuvoston ihmisoikeusvalvontaan käsittelyn yhteydessä (PeVL 52/2014 vp) lausumiinsa näkemyksiin perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja valvontaan liittyvien toimijoiden yhteistyöstä ja työnjaosta. Valiokunta toistaa edelleen painokkaasti kyseisessä lausunnossa esittämänsä näkemykset. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet selvitetään. Valiokunta kiirehtii tätä selvitystyötä, johon se on kiinnittänyt huomiota jo useita kertoja aikaisemmin. Vaikka laillisuusvalvonnan eri osa-alueilla on pitkät perinteet, joita tulee kunnioittaa, myös laillisuusvalvonnan tulee elää ajassa, ja sen kehittämistä tulee ilman ennakkoluuloja harkita.

Julkisuusperiaate

Oikeusasiamies Jääskeläisen puheenvuoro kertomuksessa käsittelee julkisuusperiaatteen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmia. Puheenvuorossa kiinnitetään huomiota yhtäältä nykyisen lainsäädännön soveltamiseen ja toisaalta sääntelyn mahdollisiin kehittämistarpeisiin.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisuusperiaatetta osaltaan konkretisoivat yleiset säännökset viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta sisältyvät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (jäljempänä julkisuuslaki).

Oikeusasiamies Jääskeläinen käsittelee puheenvuorossaan henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen välistä suhdetta. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 8 ja siinä mainitut lausunnot).

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2018 vp

Oikeusasiamies Jääskeläinen arvioi puheenvuorossaan, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä viranomaisten huomio kiinnittyy aiempaa enemmän tietosuojan toteutumiseen. Tämä ei oikeusasiamiehen mukaan kuitenkaan saa viedä huomiota julkisuusperiaatteen toteutumiselta. Yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen sääntelyn käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on painottanut, ettei yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 14/2018 vp, s. 8). Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta korostaa edelleen tämän seikan merkitystä.

Perustuslakivaliokunta pitää lisäksi tärkeänä sitä puheenvuorossa mainittua seikkaa, että oikeusministeriössä on tarkoitus käynnistää julkisuuslain tarkistamisen arviointi.

Viranomaisvalvonnan valvonta

Apulaisoikeusasiamies Sakslinin puheenvuoro koskee oikeusasiamiehen viranomaisvalvontaan ja valvontaviranomaisiin kohdistuvaa valvontaa. Puheenvuorossa käsitellään muun muassa ylimmän laillisuusvalvonnan suhdetta erityisvaltuutettuihin ja oikeusasiamiehen erityistehtäviä.

Puheenvuorossa kiinnitetään huomiota myös valvonnan järjestämiseen lainsäädännön ja hallinnon uudistuksissa, kuten maakunta- ja sote-uudistuksessa. Apulaisoikeusasiamies Sakslin arvioi, että muun muassa yksityisten julkisia palveluja tarjoavien toimijoiden määrän kasvu edellyttää myös valvonnan rakenteiden ja toimintatapojen uudistamista. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa on apulaisoikeusasiamies Sakslinin mukaan lähivuosina kohdistettava enenevässä määrin myös sen valvomiseen, että oikeusasiamiehellä on toimivaltaisia ensisijaisia valvojia valvottavanaan.

Perustuslakivaliokunta pitää sanottuja näkökohtia tärkeinä ja korostaa asianmukaisen viranomaisvalvonnan järjestämisen merkitystä.

Apulaisoikeusasiamies Sakslinin puheenvuorossa viitataan myös tiedustelulainsäädäntöä koskeviin ehdotuksiin ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan, josta ehdotuksen mukaan huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu (ks. HE 199/2017 vp). Tiedusteluvaltuutettuun kohdistuisi oikeusasiamiehen suorittama valvonta, ja valtuutetun tulisi antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus toiminnastaan. Oikeusasiamiehen suorittamaa valvontaa voisi siten luonnehtia valvonnan valvonnaksi samaan tapaan kuin salaisen tiedonhankinnan osalta (ks. kertomuksen s. 171—182). Salaisen tiedonhankinnan valvonnassa oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota muun muassa salaisia pakkokeinoja ja tiedonhankintakeinoja koskevien vaatimusten ja päätösten perustelemiseen.

Oikeusasiamiehen esitykset sääntelyn kehittämiseksi

Apulaisoikeusasiamies Pölösen puheenvuoro koskee oikeusasiamiehen esityksiä sääntelyn kehittämiseksi. 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 (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 11 §:n 2 momentti).

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2018 vp

Oikeusasiamies antoi kertomusvuonna 20 säädösesitystä, jotka koskivat 15:tä eri asiaa. Säädösesitysten taustalla oli joko kantelu tai oikeusasiamiehen oma aloite. Oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan kyse voi esimerkiksi olla tilanteesta, jossa havaitaan, ettei asiasta ole sääntelyä lainkaan tai että se on liian epätasällistä.

Kertomuksen mukaan oikeusasiamiehen säädösesityksiin reagoidaan yleensä myönteisesti. Perustuslakivaliokunta korostaa pitävänsä tärkeinä oikeusasiamiehen toiminnan viranomaistoimintaa ohjaavia, oikeustilaa kehittäviä ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviä vaikutuksia (ks. myös PeVM 2/2017 vp, s. 2). Valiokunta pitää kuitenkin valitettavana sitä kertomuksessa mainittua seikkaa, että kehitys on hidasta joissakin sellaisissa asioissa, joissa säädösesityksiä on tehty. Tällaisena kertomuksessa mainitaan esimerkiksi itsemääräämisoikeuden rajoittaminen vanhustenhoidossa. Asiaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole vielä, vaikka oikeusasiamies on jo vuonna 2009 tehnyt asiasta esityksen.

Perustuslakivaliokunta pitää oikeusasiamiehen tehtävien kannalta perusteltuna, että oikeusasiamiehen kertomukseen on lisätty uusi liiteosa, jossa on muun muassa listattu kaikki kertomusvuoden säädösesitykset.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 16/2018 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 14.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Matti Torvinen sin

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2018 vp

varajäsen Olli Immonen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala