

Lakivaliokunta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (K 15/2020 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten perustuslakivaliokunnalle. Määräaika: 1.3.2021.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Eduskunnan oikeusasiamies antaa joka vuodelta eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Kertomuksessa käsitellään muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja laillisuusvalvontaa asiaryhmittäin.

Kuluvan vaalikauden alussa kertomuksen eduskuntakäsittelyä uudistettiin siten, että erikoisvaliokunnat voivat antaa siitä lausunnon perustuslakivaliokunnalle. Lakivaliokunta antoi ensimmäisen lausuntonsa kertomuksesta vuodelta 2018 (LaVL 3/2019 vp — K 11/2019 vp). Lakivaliokunta piti uutta käsittelytapaa tervetulleena katsoen, että tämä mahdollistaa uudenlaisen ja syvällisemmän tiedonsaannin sekä keskustelun kunkin erikoisvaliokunnan toimialalla (ks. LaVL 3/2019 vp, s. 1).

Nyt käsiteltävänä on eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019, ja lakivaliokunnan nyt antama lausunto on sarjassaan toinen. Lakivaliokunta on käsitellyt kertomusta oman toimialansa eli erityisesti tuomioistuinten ja oikeushallinnon, Syyttäjälaitoksen, rikosseuraamusalan, ulosoton ja edunvalvonnan osalta. Valiokunta pitää oman toimialansa viranomaisiin kohdistuvaa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä erittäin tärkeä-

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2021 vp

nä tehtävänä (ks. LaVL 3/2019 vp, s. 1). Lakivaliokunta ei ole erikseen arvioinut oikeusasiamiehen yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat

Kertomukseen on koottu keskeisimpiä puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa (s. 128—132). Lakivaliokunnan toimialan kannalta jaksossa tuodaan suomalaisena perus- ja ihmisoikeusongelmana esiin muun muassa oikeusprosessien pitkät käsittelyajat. Oikeudenkäyntien viivästyminen on pitkään ollut Suomessa ongelma, joka on tullut esille niin kansallisessa lailisuusvalvonnassa kuin aikaisemmin EIT:n oikeuskäytännössä. Eräistä tilannetta parantaneista lakiuudistuksista huolimatta oikeudenkäynnit voivat edelleen kestää kohtuuttoman kauan. Niin ikään oikeudenkäynnin kustannusten ja oikeudenkäyntimaksujen suuruus voi kertomuksen mukaan estää oikeusturvan toteutumista.

Lakivaliokunta pitää oikeudenkäyntien viivästyistä ja sitä, että tilannetta ei ole vuosien aikana saatu korjattua, erittäin huolestuttavana oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumisen kannalta (ks. LaVL 3/2019 vp sekä myös mm. LaVM 13/2012 vp, LaVL 13/2010 vp, LaVL 28/2009 vp ja LaVL 5/2009 vp ja niissä viitatu lausunnot). Tilannetta heikentää entisestään koronaviruspandemia. Valiokunta katsoo, että oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumisesta sekä niiden turvaamiseksi ja vahvistamiseksi tarvittavista lainsäädännöllisistä ja muista keinoista on tarpeen ja perusteltua laatia laaja-alainen selvitys toimenpide-ehdotuksineen. Tässä yhteydessä valiokunta viittaa myös valtion vuoden 2021 talousarvioesityksestä antamaansa lausuntoon, jossa valiokunta on kiinnittänyt vakavaa huomiota oikeusvaltion turvaamisen ja vahvistamisen voimavaroihin. Valiokunta ei ole pitänyt voimavaratilannetta tyydyttävänä ja pitänyt välttämättömänä sen selvittämistä, kuinka paljon oikeusministeriön hallinnonalan eri toimijat tarvitsisivat määrärahoja, jotta oikeusvaltion toiminnan ja oikeushoidon rahoitus olisi riittävää ja kestäväällä pohjalla (ks. LaVL 8/2020 vp, s. 1 ja 2).

Kertomuksen mukaan rikosasioiden käsittelyn viivästyminen vaikuttaa muun muassa koko rikosprosessiketjun aliresursointi. Myös lakivaliokunta on jo pitkään toistuvasti muistuttanut siitä, että toimiva rikosoikeushoidon ketju edellyttää tasapainoista ja riittävää resursointia kaikille rikosprosessiketjuun kuuluville viranomaisille eli poliisille, syyttäjille, tuomioistuimille, oikeusavulle ja Rikosseuraamuslaitokselle (ks. LaVL 3/2019 vp sekä mm. LaVL 8/2020 vp, LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 4/2018 vp, LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 15/2016 vp ja LaVL 6/2015 vp).

Rikosseuraamusala

Rikosseuraamusalaa koskevat kantelut ovat kertomuksen mukaan yksi suurimpia asiaryhmiä, ja alan toimenpideprosentti on korkea (s. 205). Kertomuksesta ilmenee muun muassa, että Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten oikeudellisessa osaamisessa on toistuvasti havaittu puutteita ja että usein lainvastainen tai virheellinen menettely liittyy hallintolaissa säädettyyn päätöksentekomenettelyyn tai muihin oikeusturvan takeisiin (s. 208). Ongelmat ovat jatkuneet pitkään. Kertomuksen havaintoihin viitaten valiokunta pitää tärkeänä, että Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten koulutukseen ja osaamiseen panostetaan. Kertomuksen käsittelyn yhteydessä saatujen lisätietojen mukaan tilanteessa on tältä osin tapahtunut parannusta. Myös rangaistusajan suunnitelmien

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2021 vp

toteuttamiseen liittyy edelleen ongelmia (s. 212 ja 213), vaikkakin myös sen osalta tilanne on valiokunnan saamien lisätietojen mukaan kehittynyt parempaan suuntaan.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vankeja ja tutkintavankeja koskevassa lainsäädännössä havaittiin vuonna 2019 useita täsmentämistarpeita, kuten vankien tupakoinnin rajoittaminen. Asiasta on sittemmin annettu hallituksen esitys (HE 165/2020 vp), jonka käsittely lakivaliokunnassa on vielä kesken. Saadun selvityksen mukaan oikeusministeriössä on tarkoitus käynnistää laajempi vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutostarpeiden tarkastelu. Valiokunta pitää tällaista laajempaa tarkastelua tarpeellisena.

Tarkastushavaintoina kertomuksessa kiinnitetään huomiota järjestäytyneiden rikollisryhmien sijoitteluun liittyviin ongelmiin eräissä vankiloissa. Vankilan rikollisryhmien jäsenet olivat painostaneet muuta vankiyhteisöä, minkä vuoksi vankiloissa ryhdyttiin sittemmin korjaaviin toimiin osastosijoittelun keinoin. Tässä yhteydessä lakivaliokunta viittaa valtion vuoden 2021 talousarvioesityksestä antamaansa lausuntoon, jossa se on ollut huolissaan Rikosseuraamuslaitoksen taloudellisen tilanteen tiukkuudesta ja sen vaikutuksista muun muassa vankiloiden turvallisuuteen (ks. LaVL 8/2020 vp, s. 7). Saamansa selvityksen valossa valiokunta on katsonut, että henkilöstöä on liian vähän suhteessa vankien määrään, laitusrakenteeseen sekä täytäntöönpanon vaikuttavuustavoitteisiin, mikä heijastuu myös vankiloiden turvallisuustilanteeseen. Valiokunnan mukaan tilanne edellyttää sekä pikaisia että pitemmällä aikavälillä toteutettavia sekä voimavaroja lisääviä että käytännön toimenpiteitä, joiden riittävyttä ja toimivuutta tulee seurata tarkoin.

Valiokunnan näkemyksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstövoimavarojen niukkuus vaikuttaa osaltaan myös siihen, että vangit saavat viettää liian vähän aikaa sellinsä ulkopuolella ja heillä on liian vähän toimintoja. Kyseisiä epäkohtia käsitellään kertomuksessa tyypillisenä tarkastushavaintona samoin kuin keskeisenä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen puutteena (s. 131 ja 213).

Kertomuksesta ilmenee, ettei kertomusvuonna ole enää ollut käytössä ns. paljusellejä. Lakivaliokunta pitää tätä myönteisenä, sillä se on useissa yhteyksissä jo pitkään kiinnittänyt epäkohtaan huomiota (ks. esim. LaVL 6/2015 vp, LaVL 17/2014 vp, LaVL 9/2014 vp, LaVL 12/2013 vp, LaVL 6/2013 vp, LaVL 10/2012 vp, LaVL 5/2012 vp, LaVL 17/2011 vp, LaVL 6/2010 vp, LaVL 28/2009 vp, LaVL 19/2009 vp ja LaVL 5/2009 vp).

Syyttäjälaitos

Kertomuksessa käsitellään muun muassa syyttäjien roolia poliisirikosten tutkinnanjohtajina (s. 164 ja 165). Oikeusasiamies on pitänyt epätydyttävänä, että Syyttäjälaitoksella ei ole oikeutta käyttää poliisiasiaan tietojärjestelmää syyttäjätutkinnanjohtajien tai muidenkaan syyttäjien taikka poliisirikosasian esitutkintaan osallistuvan poliisin henkilöstön toiminnan valvontaan. Tietojärjestelmiä tulisi oikeusasiamiehen mielestä voida hyödyntää järjestelmän uskottavuutta tukevan tehokkaan valvonnan edellyttämällä tavalla. Lakivaliokunta yhtyy oikeusasiamiehen näkemykseen.

Valiokunnan kertomuksen käsittelyn yhteydessä saaman lisäselvityksen mukaan tutkinnanjohtaja-syyttäjillä ei ole vielääkään pääsyä edellä mainittuihin tietojärjestelmiin. Oikeusasiamies on

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2021 vp

pyytänyt Syyttäjälaitokselta tietoja siitä, mihin toimenpiteisiin edellä mainittujen havaintojen johdosta on ryhdytty. Saadun lisäselvityksen mukaan Syyttäjälaitos on ilmoittanut oikeusasiamiehelle pitävänsä asiaa ongelmallisena ja tekevänsä asiassa yhteistyötä Poliisihallituksen kanssa. Valiokunta pitää ongelman ratkaisemista tärkeänä ja tukee mainittua yhteistyötä.

Salainen tiedonhankinta

Kertomuksesta ilmenee, että kertomusvuonna on tarkastettu muun muassa telepakkokeinovaatimuksia ja tarkastuksen perusteella on tullut ilmi lainsäädännön tarkistamistarve liittyen pakkokeinolain 10 luvun 7 §:ään, jossa säädetään televalvonnasta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella. Saadun selvityksen mukaan, kun kysymys on tapon yrityksestä, jonka asianomistaja on hengissä, laki ei mahdollista kyseisen pakkokeinon käyttöä ilman asianomistajan suostumusta, vaikka hän olisi vammojensa vuoksi kykenemätön antamaan suostumustaan. Pakkokeinolakiin olisi siksi syytä saada lisätoimivaltuus televalvontaan tilanteissa, joissa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltija on joutunut vakavan väkivaltarikoksen uhriksi ja on epäilty rikoksen johdosta kykenemätön antamaan laissa tarkoitettua suostumusta, vaikka ei ole saanut rikoksen johdosta surmaansa. Oikeusasiamies on lähettänyt päätöksestään jäljennöksen oikeusministeriölle lainsäädännön mahdollisen tarkistamistarpeen arviointia varten.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että oikeusministeriössä vireillä olevassa pakkokeinolain uudistamishankkeessa arvioidaan oikeusasiamiehen esille tuoma lainsäädännön muutostarve.

Maksuhäiriöt

Kertomuksesta ilmenee, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on käsitelty kanteluita, joissa riita-asiassa annettu tuomio on johtanut maksuhäiriömerkintään, vaikka kysymys on ollut aidosti maksuvelvollisuutta koskevan riidan ratkaisusta, ei maksukyvyttömyydestä (s. 218). Oikeusministeriön tietojärjestelmästä ei tulisi luovuttaa tällaisia luottotietolain ja henkilötietolain vastaisia tietoja luottotietoyhtiöille. Oikeusministeriö on sittemmin lisännyt Tuomas-järjestelmään koodin, jota käyttämällä estetään käsittelyn aikana riitautettujen ratkaisujen siirtyminen luottotietoyritykselle. Tätä koodia koskevan ohjeen noudattamista tarkasteltiin kertomusvuonna Helsingin käräjäoikeuden tarkastuksella (EOAK/1406/2019). Koodin käytön selvittämistä on valiokunnan saaman lisäselvityksen mukaan jatkettu apulaisoikeusasiamiehen omana aloitteena (EOAK/5561/2019; vireillä). Valiokunta korostaa maksuhäiriömerkintöjen oikeellisuuden tärkeyttä ja pitää perusteltuna, että edellä kuvattua tilannetta vielä selvitetään.

Edunvalvonta

Edunvalvontaa koskevat asiat ovat kertomuksen mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiaryhmänä verraten pieni, mutta monien perusoikeuskytkentöjensä vuoksi hyvin tärkeä (s. 291). Edunvalvontaa koskevat kantelut liittyvät kertomuksen mukaan yleisimmin edunvalvojiin ja koskevat muun muassa päämiehelle annettavia käyttövaroja, laskujen maksamista, edunvalvonnan tarpeellisuutta tai tarpeettomuutta ja tämän kysymyksen selvittämistapaa, edunvalvojan yhteydenpitoa päämieheen tai läheisiin, päämiehen tai omaisten oikeutta saada tietoja asioiden hoitamisesta sekä päämiehen omaisuuden myymistä ja irtaimen käsittelyä. Niin ikään kertomuksesta ilmenee, että Valtiokonttorin korvausratkaisuista vuonna 2019 huomattava osa koski

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2021 vp

valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistoja (s. 133 ja 134). Asioissa oli kyse muun muassa erilaisista laiminlyönneistä (kanteen nostamatta jättäminen, perintätoimiin ryhtyminen, etuuskien hakematta jättäminen, tarpeettomien sopimusten irtisanomatta jättäminen ym.).

Lakivaliokunta pitää eduskunnan oikeusasiamiehen edunvalvontaan kohdistamaa laillisuusvalvontaa tärkeänä. Kyse on sellaisten ihmisten perusoikeuksista, jotka eivät itse aina kykene huolehtimaan oikeuksistaan. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että oikeusapu- ja edunvalvontatoiminta on oikeusministeriön hallinnonalalla ainoa sektori, jolla ei ole valtakunnallista keskusvirastoa. Valiokunta on muussa yhteydessä katsonut, että keskusviraston perustamista olisi hyvä tavoitella, sillä se yhdenmukaistaisi ohjausjärjestelmän suhteessa muihin oikeusministeriön hallinnonalan toimijoihin ja parantaisi mahdollisuuksia yhtenäistää oikeusapu- ja edunvalvontatoimintoja sekä talous- ja velkaneuvontapalveluita koko maassa (ks. LaVL 5/2019 vp, LaVL 3/2020 vp ja LaVL 8/2020 vp).

Lapsen oikeudet

Lakivaliokunta pitää erityisen tärkeänä, että oikeusasiamies valvoo laillisuusvalvonnan kautta myös lasten oikeuksien toteutumista (ks. LaVL 3/2020 vp, s. 3).

Valiokunta on saanut kertomuksen käsittelyn yhteydessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta lisäselvitystä lapsen oikeuksista lakivaliokunnan toimialaan kuuluvissa asiaryhmissä. Lisäselvityksessä nostetaan esiin erityisesti vaikeat lapsen huoltoriidat. Oikeusasiamies saa kanteluita vanhemmilta, jotka kokevat tulleen kohdelluiksi väärin lastaan koskevassa huoltoriidassa. Oikeusasiamiehen mahdollisuudet toimenpiteisiin huoltoriidoissa ovat kuitenkin saadun selvityksen mukaan hyvin rajallisia, ja kantelut johtavat vain hyvin harvoin toimenpiteisiin. Oikeusasiamies ei esimerkiksi puutu vireillä oleviin asioihin. Suurimpana ongelmana lisäselvityksessä pidetään kuitenkin sitä, että vaikea ja pitkään jatkuva huoltoriita on ilmeinen vaara lapsen hyvinvoinnille, minkä vuoksi huoltoriitoihin liittyviä viranomaismenettelyjä tulisi arvioida tarkemmin lasten perus- ja ihmisoikeuksia koskevien epäkohtien ja kehittämistarpeiden tunnistamiseksi. Lakivaliokunta pitää oikeusasiamiehen havaintoja tärkeinä ja tukee huoltoriitoihin liittyvien viranomaismenettelyjen tarkempaa arvioimista.

Myönteisenä seikkana valiokunta toteaa, että huolto- ja tapaamisoikeusriitojen sovittelumenettelyyn tuomioistuimissa eli ns. Follo-sovitteluun ei valiokunnan saaman lisäselvityksen mukaan ole juurikaan kohdistunut kanteluita.

Valiokunnan oikeusasiamiehen kanslialta saamassa lisäselvityksessä nostetaan esiin myös lapsen elatusta koskevan sääntelyn uudistamistarve. Lapsen oikeutta elatukseen ja elatusavun määräytymistä koskee 1.1.1976 voimaan tullut laki lapsen elatuksesta. Käytännössä keskeisessä asemassa lain tulkinnassa on ollut oikeusministeriössä laadittu ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi vuodelta 2007 (oikeusministeriön julkaisu 2007:2). Ohjetta ei tämän jälkeen ole tarkistettu muuten kuin ohjeellisten euromäärien osalta, eikä siinä ole otettu huomioon 1.12.2019 voimaan tullutta vuoroasumista koskenutta lainsäädäntöuudistusta. Lisäselvityksen mukaan ohje ei vastaa muutoinkaan kaikilta osin tämän päivän vaatimuksiin. Edellä kuvattuihin havaintoihin

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2021 vp

viitaten lakivaliokunta pitää aiheellisena lapsen elatusta koskevan sääntelyn uudistamistarpeiden arvioimista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18.2.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Veikko Vallin ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila