

Perustuslakivaliokunta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (K 15/2020 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: 1.3.2021.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- puolustusvaliokunta PuVL 5/2020 vp
- sosiaali- ja terveystieteidenvaliokunta StVL 8/2020 vp
- hallintovaliokunta HaVL 1/2021 vp
- lakivaliokunta LaVL 1/2021 vp
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 2/2021 vp
- tarkastusvaliokunta TrVL 1/2021 vp
- sivistysvaliokunta SiVL 2/2021 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- kirkkoneuvos Pirjo Pihlaja, Kirkkohallitus
- professori Suvianna Hakalehto
- professori Mikael Hidén
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Toomas Kotkas
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunnan mietintö PeVM 16/2021 vp

- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- tutkijatohtori Milka Sormunen

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 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.

(2) Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 on annettu eduskunnalle kesäkuussa 2020. Kertomus lähetettiin perustuslakivaliokuntaan saman vuoden lokakuussa. Muille erikoisvaliokunnille varattiin tilaisuus antaa asiasta lausunto viimeistään 1.3.2021. Kertomuksen käsittely eduskunnassa on siten kestänyt verrattain kauan muun muassa valiokuntien toimintaa koskevien koronapandemian vuoksi omaksuttujen asioiden käsittelyrajoitusten vuoksi.

(3) Myös perustuslakivaliokunta on — erikoisvaliokunnilta saamiensa lausuntojenkin johdosta — kuullut kertomuksesta asiantuntijoita poikkeuksellisen laajasti. Valiokunnan pyytämät ja asian eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 1 momentissa tarkoitettuihin käsittelyasiakirjoihin lukeutuvat lausunnot käyvät ilmi valiokunnan pöytäkirjoista (PeVP 71/2021 vp, PeVP 93/2021 vp). Valiokunta ei ole käsitellyt muita asian yhteydessä sille lähetettyjä lausuntoja.

(4) Perustuslakivaliokunta korostaa lisäksi todenneensa, että valiokunnan tehtävät määräytyvät perustuslain 74 §:n ja perustuslain muiden säännösten mukaisesti, eikä valiokunta ota käsittelyyn 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 tutkintapyynnöt, kantelut, oikaisuvaatimukset ja muut vastaavat kirjoitukset eivät siten johda toimenpiteisiin valiokunnassa. Valiokunta korostaa, että se ei toimi oikeusasiamiehen kanteluratkaisujen muutoksenhakuasteena.

Oikeusasiamiehen toiminta tilastotietojen valossa

(5) Kanteluita saapui kertomusvuonna lähes 6 300, mikä on melkein 700 enemmän kuin vuonna 2018. Kanteluiden määrä on kertomusvuoden jälkeen edelleen kasvanut. Kertomusvuonna ratkaistiin vähän yli 6 000 kantelua.

(6) Omia aloitteita ratkaistiin noin 60. Kanteluista ja omista aloitteista noin 15 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna lähes 110 kohteeseen. Niistä noin puolet oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia.

Valiokunnan mietintö PeVM 16/2021 vp

(7) 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

(8) Oikeusasiamies Jääskeläisen puheenvuoro kertomuksessa käsittelee oikeusasiamiesinstituution kehittymistä. Apulaisoikeusasiamies Sakslinin puheenvuorossa tarkastellaan oikeusasiamiehen tehokkuuden ja riippumattomuuden takeita. Puheenvuoroista piirtyy perustuslakivaliokunnan mielestä hyvin näkyville oikeusasiamiesinstituution kehitys sen perustamisesta nykypäivään asti.

(9) Apulaisoikeusasiamies Sakslinin puheenvuorossa tehdään selkoa kansainvälisistä suoja- ja valvontamekanismeista, joilla pyritään tukemaan oikeusasiamiesten riippumattomuutta ja autonomiaa sekä tehokkuutta. Näitä ovat muun muassa YK:n yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymät Pariisin periaatteet, Euroopan neuvoston Venetsian toimikunnan vuonna 2019 hyväksymät oikeusasiamiesinstituutioiden perustamista ja toimintaa ohjaavat 25 periaatetta ja Euroopan neuvoston ministerikomitean vuonna 2019 hyväksymä suositus. Perustuslakivaliokunta korostaa saottujen periaatteiden ohella muutenkin oikeusasiamiesinstituution riippumattomuutta.

(10) Apulaisoikeusasiamies Pölösen puheenvuoro koskee hyvän hallinnon merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa perusopetuksessa. Puheenvuorossa kiinnitetään huomiota siihen, että opetustoiminnankin taustalähtökohtina ovat perus- ja ihmisoikeudet ja erityisesti lapsen oikeudet. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa käsiteltävät asiat ovat tyypillisesti koskeneet puutteita hallinnollisissa menettelyissä ja päätöksenteossa. Myös perustuslakivaliokunta on vastikään kiinnittänyt varhaiskasvatuksen osalta huomiota hallinnollisten menettelysäännösten soveltumiseen (PeVL 41/2021 vp, kappaleet 2–8).

Eduskunnan valiokunnilta saadut lausunnot

(11) 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 puolustusvaliokunnalta (PuVL 5/2020 vp), sosiaali- ja terveysvaliokunnalta (StVL 8/2020 vp), hallintovaliokunnalta (HaVL 1/2021 vp), lakivaliokunnalta (LaVL 1/2021 vp), työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalta (TyVL 2/2021 vp), tarkastusvaliokunnalta (TrVL 1/2021 vp) ja sivistysvaliokunnalta (SiVL 2/2021 vp).

(12) Tarkastusvaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat oikeusasiamiehen kertomusta koskevissa lausunnoissa (TrVL 1/2021 vp ja StVL 8/2020 vp) kiinnittäneet huomiota lastensuojelun ongelmiin. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin tarkastellut lastensuojelua koskevia kysymyksiä niin lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä kuin oikeusasiamiehen kertomuksen yhteydessä (PeVM 2/2019 vp, PeVL 45/2021 vp, PeVL 16/2019 vp, PeVL 64/2018 vp). Valiokunta on nyt

Valiokunnan mietintö PeVM 16/2021 vp

käsiteltävän kertomuksen yhteydessä kuullut asiantuntijoita lastensuojelun tilasta Suomessa yleisesti ja erityisesti koronapandemian aiheuttamat haasteet huomioiden.

(13) Perustuslakivaliokunta pitää tarkastusvaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan esille nostamia kysymyksiä tärkeinä. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan oikeusasiamiehen lastensuojelua koskevassa laillisuusvalvonnassa painopiste on sijaishuollon valvonnassa. Valiokunta korostaa tämän ohella lastensuojelun avohuollon tukitoimia ja perheiden ja lapsien ongelmien aikaista tunnistamista ja ennaltaehkäisyä.

(14) Sivistysvaliokunnan perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossa (SiVL 2/2021 vp) viitataan siihen oikeusasiamiehen kertomuksesta ilmenevään seikkaan, että apulaisoikeusasiamies on arvioinut oppilaiden yhdenvertaisuuden, uskonnonvapauden sekä julkiselta vallalta uskontojen ja vakaumusten suhteen edellytettävän neutraaliuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmalliseksi koulun lukukauden päättäjaisjuhlan järjestämisen kirkkosalissa (s. 316). Sivistysvaliokunnan mielestä apulaisoikeusasiamiehen kanta jättää osin edelleen avoimeksi kysymyksen siitä, tekeekö kirkkotila automaattisesti koulun juhlasta uskonnollisen, ellei juhlan ohjelma ole sisällöltään uskonnollinen. Sivistysvaliokunta esittää, että perustuslakivaliokunta mietinnössään ottaa kantaa tähän kysymykseen.

(15) Hyvin vakiintuneen käytännön mukaisesti perustuslakivaliokunta ei ole yleensä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 108 ja 109 §:ssä tarkoitettuja kertomuksia käsitellessään erikseen arvioinut ylimpien laillisuusvalvojien yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja (ks. esim. PeVM 11/2021 vp, kappale 13 ja siinä viitatu mietinnöt PeVM 16/2020 vp, PeVM 5/2018 vp, PeVM 1/2017 vp, PeVM 3/2016 vp, PeVM 8/2015 vp).

(16) Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat perustuslain mukaan tehtäviltään ja toimivallaltaan toisiinsa nähden rinnasteisia laillisuusvalvontaviranomaisia. Perustuslain esitöissä puhutaan oikeuskanslerista ja oikeusasiamiehestä nimenomaan ylimpinä laillisuusvalvontaviranomaisina (HE 1/1998 vp, s. 165—166).

(17) Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellisesta vastuusta säädetään perustuslain 117 §:ssä, jonka mukaan heidän virkatointensa lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään. Tämä merkitsee, että syyte oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa ja syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton menettelyn lainvastaisuudesta. Asian vireillepanoon sovelletaan perustuslain 115 §:n menettelyä, jonka mukaan tutkinta pannaan vireille perustuslakivaliokunnassa. Ylimpien laillisuusvalvojien virkatointen lainmukaisuuden tutkiminen ja niiden toiminnan valvonta on siten suoraan perustuslaissa säädetty eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan tehtäväksi. Perustuslain sääntely on perustuslakivaliokunnan mukaan tarkoitettu tyhjentäväksi, ja se korostaa ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan riippumattomuutta (PeVL 14/2018 vp, s. 12).

(18) Perustuslakivaliokunta painottaa ylimpien laillisuusvalvojien riippumattomuutta eikä sanotun johdosta pidä valtiosääntöisesti aivan asianmukaisena, että eduskunnan erikoisvaliokunnat käsittelevät perustuslakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa yksittäisiä kanteluratkaisuja.

Valiokunnan mietintö PeVM 16/2021 vp

(19) Perustuslakivaliokunta on kuitenkin aiemmin kertomuskauteen sinänsä liittymättömänä seikkana kiinnittänyt perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta huomiota uskonnon ja omantunnon vapauden huomioon ottamiseen koulujen tilaisuuksissa (PeVM 2/2014 vp, s. 2—6). Perustuslakivaliokunta katsoi tässä yhteydessä, ettei sen mielestä perustuslaista tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä johtunut vaatimusta poistaa koulun toiminnasta kaikkea uskuntoon viittaavia elementtejä sisältävää ainesta.

(20) Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on yleisesti uskonnonvapautta ja erityisesti ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklaa koskevassa ratkaisukäytännössään korostanut sopimusvaltioiden laajaa harkintamarginaalia, joka johtuu siitä, että Euroopan maiden kesken on suuria eroja kulttuurisen ja historiallisen kehityksen osalta (ks. esim. Lautsi ym. v. Italia, tuomion kohdat 61—62 ja 68—69). Valiokunnan mukaan perustuslaista tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ei johdu vaatimusta poistaa koulun toiminnasta kaikkea uskuntoon viittaavia elementtejä sisältävää ainesta. Pitkälle viety uskonnollista alkuperää olevien perinteiden välttäminen ei valiokunnan mukaan myöskään edistä uskonnollista suvaitsevaisuutta. Valiokunta korosti kuitenkin, että koulujen toiminnassa ja niitä koskevassa ohjauksessa on tärkeää ottaa huomioon keskeiset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ilmenevät periaatteet, kuten indoktrinaation kieltö, julkisen vallan neutraalisuuden vaatimus sekä uskonnollinen suvaitsevaisuus ja moniarvoisuus (PeVM 2/2014 vp, s. 4—5).

(21) Perustuslakivaliokunta myös toisti koulun perinteisiä juhlia koskevan aiemman kantansa, jonka mukaan tällaisia juhlia ei esimerkiksi niihin mahdollisesti sisältyvän yksittäisen virren laulamisen johdosta voida pitää uskonnon harjoittamiseksi katsottavina tilaisuuksina (PeVM 10/2002 vp, s. 7/II). Lisäksi valiokunta katsoi, että muitakin vastaavia sinänsä uskonnollista alkuperää olevia traditioita voi sisältyä koulun perinteisiin juhliin (PeVM 2/2014 vp, s. 5—6). Valiokunta ei pitänyt uskonnon ja omantunnon vapauden kannalta ongelmallisina myöskään vuotuisia, esimerkiksi juhlapyhien viettoon liittyviä jumalanpalveluksia tai muita vastaavia uskonnon harjoittamiseksi katsottavia tilaisuuksia, joista tiedotetaan etukäteen ja joihin osallistuminen on kaikille vapaaehtoista (PeVM 2/2014 vp s. 6).

(22) Perustuslakivaliokunnan mukaan sellaiset uskonnon harjoittamiseksi katsottavat tilaisuudet (esim. sisällöltään uskonnolliset päivänavaukset ja ohjatut ruokarukoukset), joita mahdollisesti järjestetään osana koulun normaalia päivittäistä toimintaa, voivat sen sijaan muodostua etenkin julkisen vallan neutraalisuuden vaatimuksen ja indoktrinaatiokiellon näkökulmasta ongelmallisiksi. Valiokunta korosti tältä osin, että jos koulussa järjestetään uskonnollisia päivänavauksia, tulee myös näiden ajankohdista tiedottaa etukäteen ja samalla huolehtia, että jokaisella on mahdollisuus olla osallistumatta näihin tilaisuuksiin. Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunta piti olennaisena, että oppilaalle tai hänen huoltajalleen jää todellinen ja aito vapaus valita, osallistuuko oppilas uskonnollista ainesta sisältäviin koulun tilaisuuksiin. Koulujen on tilaisuuksien aikana mahdollisuuksien mukaan järjestettävä vaihtoehtoista ja mielekäästä toimintaa. Lisäksi julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan se, että tilaisuuksiin osallistumisesta tai osallistumatta jättämisestä ei aiheudu oppilaalle leimautumista tai muita haitallisia seurauksia (PeVM 2/2014 vp, s. 6).

(23) Perustuslakivaliokunta ei tässä yhteydessä ottanut nimenomaisesti kantaa sivistysvaliokunnan esittämään kysymykseen siitä, tekeekö kirkkotila koulun juhlasta uskonnollisen. Valiokunta

Valiokunnan mietintö PeVM 16/2021 vp

pitää siksi perusteltuna täsmentää aiempaa kantaansa ja toteaa, että kirkkotiloja käytetään tavanomaisesti erilaisiin, ei-uskonnollisiin tilaisuuksiin, kuten konsertteihin ja muihin esityksiin. Juhlan järjestäminen kirkossa ei siten sellaisenaan tee tilaisuudesta uskonnollista eikä sen sisällöstä uskonnon harjoittamista. Valiokunnan mielestä kirkkotilan tai muun uskonnollisen tilan käyttöä juhlaa järjestettäessä ei voida pitää lähtökohtaisesti perustuslainvastaisena. Julkisen vallan neutraalisuuden kannalta ei valiokunnan mielestä voida tässä suhteessa pitää merkityksettömänä sitä, minkälaisia vaihtoehtoja kouluilla juhlien pitopaikkaa harkittaessa on tosiasiallisesti käytössään. Samalla valiokunta kuitenkin korostaa, että kirkkotilan tai minkä tahansa selvästi uskonnollisen tilan käyttöön juhlan pitopaikkana liittyy uskonnonvapauden, yhdenvertaisuuden ja julkisen vallan neutraalisuuden kannalta jännitteitä, jotka vaikuttavat myös esimerkiksi siihen, minkälaista sisältöä voidaan pitää hyväksyttävänä järjestettäessä opetukseen kuuluvia juhlia tällaisessa tilassa. Käytettäessä kirkkotilaa tai muuta uskonnollista tilaa koulun juhlien järjestämiseen on kokonaisuutena varmistuttava siitä, että oppilaiden uskonnon ja omantunnon vapaus tulee yhdenvertaisesti turvatuksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 15/2020 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Valiokunnan mietintö PeVM 16/2021 vp

Helsingissä 16.12.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr (osittain)
jäsen Jukka Gustafsson sd (osittain)
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas (osittain)
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd (osittain)
varajäsen Jani Mäkelä ps (osittain)

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala