

Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro (toim.)

Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen

Ihmisoikeuksien murroksesta
kansainväliseen vuorovaikutukseen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Kannen kuva: John Gillmore/Corbis/SKOY

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446

ISSN-L 1458-0446

ISBN 978-951-855-321-5

Hansaprint Oy, Vantaa 2012

Sisällys

<i>Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro</i> Suomen oikeuden eurooppalaistuminen ja valtiosääntöistytminen 1990–2012	7
<i>Riitta-Leena Paunio</i> Perusoikeudet ihmisten arjessa – eduskunnan oikeusasiamiehen rooli ja sen muutokset	29
<i>Kimmo Sasi</i> Eurooppalaistuminen perustuslakivaliokunnassa	59
<i>Matti Pellonpää</i> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa koskevasta vuoropuhelusta	69
<i>Pauliine Koskelo</i> Perusoikeusjärjestelmän ongelmakohtia kansallisen lainkäyttäjän näkökulmasta	95
<i>Martin Scheinin</i> Perusoikeuskonfliktit	125
<i>Juha Lavapuro</i> Perusoikeusargumentaation kontrolloitavuudesta	143
<i>Tuuli Heinonen</i> Valtiosääntöoikeus ja oikeuslähdeoppi	179
<i>Tuuli Heinonen</i> Konstitutionaalinen konflikti Suomessa	201
<i>Tuomas Ojanen</i> Räppänä raollaan Eurooppaan – Euroopan unionin perusoikeudet Suomen oikeudessa	241
<i>Mikko Puumalainen</i> Mitä Euroopan unionin perusoikeudet merkitsevät laillisuusvalvonnalle?	265
<i>Janne Salminen</i> Kansallinen valtiosääntöidentiteetti Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä	295
Kirjoittajat	333

Perusoikeudet ihmisten arjessa – eduskunnan oikeusasiamiehen rooli ja sen muutokset

1 JOHDANTO

Valtioelinten väliset valtasuhteet olivat keskustelun keskiössä, kun eduskunnan oikeusasiamies -instituutiota perustettiin 1900-luvun alkuvuosikymmeninä. Tarpeet puolustaa kansalaisten oikeuksia tai valvoa virkamiesten virkatoimintaa eivät herättäneet keskustelua.¹ Kuluneiden runsaan 90 vuoden aikana nämä tarpeet ovat tulleet tutuiksi. Arkiset ongelmat ovat vaihdelleet vuosikymmenten aikana yhteiskunnan muutosten mukana.² Oikeudenkäytien viivästyksset, pakkokeinot esitutkinnassa, oikeus päästä hoitoon ja saada ihmisarvoista hoivaa ovat ihmisten arkea.

Ihmisoikeuksien merkitys on kasvanut viimeisten vuosikymmenien aikana käänteentekevällä tavalla. Ne ovat ratkaisevasti muuttaneet kokonaisia oikeudenaloja ja oikeusjärjestyksiä.³ Oikeusjärjestys on valtiosääntöistynyt niin Euroopassa kuin Suomessa. Lakia on pyritty hahmottamaan uudella tavalla pyrkimyksenä harmonisoida erilaiset oikeusjärjestykset ja instituutiot.⁴ Oikeudellisia käsitteitä hahmotetaan uudelleen.⁵ Kansainvälinen kehitys on vaikuttanut kotimaiseen oikeusjärjestykseen, mutta vaikutukset ovat olleet

¹ Ks. Mikael Hidén: Säätyin asiamiehestä oikeusasiamieheen – Lainvalvoja-idean vaiheita ennen Hallitusmuodon säätämistä. JFT 1967, s. 346–376.

² Olen tarkastellut oikeusasiamiehen toiminnan vaiheita ja kanteluasioiden muutoksia artikkelissani Tavoitteita ja haasteita – oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa 90 vuotta. Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 9–13.

³ Ks. ihmisoikeuksien merkityksestä kansainvälisessä oikeudessa esim. Samuel Moyn: The Last Utopia – Human Rights in History. Lontoo 2010.

⁴ Esim. Miguel Pórigues Maduro: Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action. Teoksessa Neil Walker (ed.), Sovereignty in Transition, Essays in European Law. Oxford Hart Publishing 2003, s. 501–537.

⁵ Ks. Elina Paunio: Legal Certainty in Multilingual EU Law. Aldershot, Ashgate Publishing, julkaistaan 2013.

myös toiseen suuntaan käyviä. Ihmisten arjen ongelmien arviointiin laillisuusvalvonnassa tämä kehitys on vaikuttanut ratkaisevasti.

Perusoikeudellistuminen Suomessa – merkkipaaluinaan toisaalta perusoikeusuudistus vuonna 1995 ja uusi perustuslaki vuonna 2000, toisaalta liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 ja Euroopan unioniin vuonna 1995 – on merkinnyt muutoksia valtiosääntötoimijoiden välisissä suhteissa. Näistä muutoksista on käyty vilkasta keskustelua oikeustieteen piirissä.⁶

Eduskunnan oikeusasiamies on yksi valtiosääntötoimija ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaajana Suomessa.⁷ Instituution asemaa ja roolia perus- ja ihmisoikeusvalvontajärjestelmän kokonaisuudessa ei ole kuitenkaan juuri tarkasteltu oikeuskirjallisuudessa.⁸

Oikeusasiamies on oikeuskanslerin ohella maan ylin laillisuusvalvoja, jonka tehtävät on määritelty perustuslaissa. Hänen asemaansa määrittää se, että hän on eduskunnan valitsema ja tehtävässään riippumaton laillisuusvalvoja, jonka tulee valvoa julkisten tehtävien hoitoa ja raportoida eduskunnalle oikeudenkäytön ja hallinnon tilasta. Toisaalta oikeusasiamiehen asemaan vaikuttaa se, että hänen ratkaisunsa eivät ole viranomaisten toimintaa sitovia, lukuun ottamatta syytemääräyksiä, vaikka ratkaisuilla on tosiasiallisesti huomattavaa vaikutusta.⁹

⁶ Esimerkiksi Kaarlo Tuori, Tuomas Ojanen, Veli-Pekka Viljanen ja Jaakko Husa ovat kirjoituksissaan tarkastelleet erityisesti lainsäädäntö- ja lainkäyttövallan välisten suhteiden muutoksia. Ks. Kaarlo Tuori: Tuomarivaltio – uhka vai myytti. LM 6/2003, s. 915–943 ja Vallanjako – vaiettu oppi. LM 7–8/2005, s. 1021–1049; Veli-Pekka Viljanen: Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut? LM 7–8/2005, s. 1050–1064 ja Eurooppalaistuminen valtiolinten välisissä suhteissa. LM 7–8/2003, s. 1169–1183; Jaakko Husa: Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? Oikeus 1/2003, s. 4–25; Tuomas Ojanen: Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä. LM 7–8/2003, s. 1149–1168 ja Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalisin Akilleen kantapää? LM 7–8/2009, s. 1106–1124.

⁷ Oikeusasiamiestä on pidetty edelläkävijänä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten juurruttamisessa suomalaisen oikeusajatteluun. Ks. Martin Scheinin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991, s. 266–273. Ks. myös artikkelini Havaintoja eduskunnan oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehityspiirteistä. Teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg. Jyväskylä 2004, s. 264–277.

⁸ Ks. Juha Lavapuro: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010, s. 42–43. On sinänsä mielenkiintoista, että vuonna 2011 ilmestyi kaksi oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa käsittelevää teosta, nimittäin Kirsi Kuusikko: Oikeusasiamiesinstituutio, Helsinki 2011 sekä Jussi Pajuoja ja Pasi Pölönen: Ylin laillisuusvalvonta. Tallinna 2011. Viimeksi mainitussa tarkastellaan myös oikeusasiamiehen valtiosääntöistä asemaa perus- ja ihmisoikeusvalvontajärjestelmässä, s. 355–419.

⁹ Ks. Anssi Keinänen ja Kalle Määttä: Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Helsinki 2007.

Oikeusasiamiehellä on ollut alusta lähtien rooli myös ihmisten oikeuksien turvaamisessa.¹⁰ Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 hallitusmuodon (969/1995) 49 § 2 momentissa säädettiin nimenomaisesti, että oikeusasiamies valvoo tehtäväänsä hoitaessaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Uusia institutionaalisia valvontajärjestelmiä ei ehdotettu.¹¹ Myös nykyisen perustuslain (731/1999) 109 §:ssä oikeusasiamies velvoitetaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaan samalla tavalla.

Tässä artikkelissa pyrin hahmottamaan oikeusasiamiehen roolia perus- ja ihmisoikeusjärjestelmässä sekä niitä muutoksia, joita siinä on tapahtunut viimeisten vuosikymmenien kuluessa kansainvälistymisen ja valtiosääntöistymisen seurauksena. Aihe on ajankohtainen myös siitä syystä, että rakenteita perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi on hiljattain merkittäväällä tavalla uudistettu muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muutoksin (535/2011).

Tällaista tarkastelua ei ole mielestäni syytä käydä irrallaan ihmisten arjesta. Oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen jää usein vähälle huomiolle tarkastelussa, joka kohdistuu perus- ja ihmisoikeuskehityksen teoreettisiin ja institutionaalsiin vaikutuksiin.¹² Vaikka valtiosääntöistymiseen ja kansainvälistymiseen liittyvän keskustelun keskiössä ovat sinänsä perustellusti kansainväliseen ja kotimaiseen vallanjakoon liittyvät siirtymät ja institutionaalinen vuorovaikutus, pidän tärkeänä tarkastella perus- ja ihmisoikeuksien tilaa ja haasteita myös yksityisten ihmisten näkökulmasta.

Tästä syystä tarkastelen oikeusasiamiehen roolia, eri instituutioiden ja oikeusasiamiehen suhteita sekä niissä tapahtuneita muutoksia joidenkin keskeisten perus- ja ihmisoikeuskysymysten valossa. Tällaisiksi olen valinnut vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden, lähinnä vankien, perus- ja

¹⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen alkuperäisen johtosäännön mukaan oikeusasiamiehen tuli ”ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin, milloin tuomari tai muu virkamies on virkatoimessaan tehnyt itsensä syyppäksi vilpillisyyteen, puolueellisuuteen tai törkeään laiminlyöntiin, loukannut yksityisen kansalaisen laillista oikeutta taikka mennyt toimivaltaansa ulommaksi.” Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (2/1920) 1 §.

¹¹ Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään PeVM 25/1994 vp hallituksen esityksestä HE 309/1993 vp, että kysymys perustuslain noudattamisen valvonnasta on yleisempi koko valtiosääntöä, ei vain perusoikeuksia koskeva kysymys. Uudistuksen hengen mukaista on mietinnön mukaan, että laillisuusvalvojen vuosittaisiin toimintakertomuksiin sisällytetään oma jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukseen on sisällytynyt tällainen jakso perusoikeusuudistuksen jälkeisinä vuosina.

¹² Näin myös Tuomas Ojanen: Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä. LM 7–8/2003, s. 1168.

ihmisoikeudet sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeudet hyvään hallintoon ja riittäviin terveyspalveluihin. Tältä pohjalta pyrin asemoimaan oikeusasiamiesinstituutiota perus- ja ihmisoikeusjärjestelmässä.

2 VAPAUDENRIISTON KOHTEEKSI JOUTUNEIDEN PERUS- JA IHMISOIKEUDET

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja Suomen perustuslaissa kielletään ihmisarvoa loukkaava kohtelu ja turvataan yksilön henki, vapaus sekä henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus.¹³ Vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeuksien puolustaminen on oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä.¹⁴ Olosuhteet suljetuissa laitoksissa ovat ihmisoikeusherkkiä asioita ja vapaudenriiston kohteeksi joutuneet erityisen suojan tarpeessa.¹⁵

2.1 Ongelmia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa

Oikeusasiamiehen muuttuvaa roolia voi pohtia vankien eräiden perusoikeuksien valossa: vangen oikeusturva erityisesti hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa, ihmisarvoisen kohtelun turvaaminen laitosisolosuhteissa sekä muuhun väestöön nähden yhdenvertaiset terveyspalvelut.

Perustuslain mukaan perusoikeudet kuuluvat täysimääräisesti suljetuissa laitoksissa oleville, ellei niitä ole rajoitettu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävällä tavalla.

¹³ Mm. YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 7–8/1976), Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 16–17/1990), YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai alentavan kohtelun vastainen yleissopimus (SopS 59–60/1989) ja eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kieltämiseksi (SopS 16–17/1991) sekä Suomen perustuslaki (731/1999) 7 §.

¹⁴ Valtioneuvoston oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa mm. vapaudenriistoa, vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta (1224/1990) 1 §.

¹⁵ On mielenkiintoista, että aivan ensimmäinen kantelu oikeusasiamiehelle 11.2.1920 koski aiheetta vangittuna pitämistä Viipurin lääninvankilassa.

Perustuslain 7 § 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Vapauksia ei voida rajoittaa vallanalaisuussuhteen perusteella.¹⁶

Kurinpidoilla sekä turvaamis- ja pakkokeinojen käytöllä puututaan merkittävällä tavalla vangin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Lailla rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (580/2001, voimaan 1.8.2001) säädettiin vangin oikeudesta hakea muutosta kurinpitorangeistukseen. Muutoksenhakuoikeutta laajennettiin merkittävästi vankeuslailla (767/2005) ja tutkintavankeuslailla (768/2005). Vankeuslain 20 luvun 9 §:n mukaan vanki voi hakea muutosta muun muassa päätöksiin, jotka koskevat täytäntöönpanon lykkäämistä, varmuusosastolle sijoittamista, omaisuuden hallussapitoa ja kurinpitorangeistuksia.¹⁷ Muutoksenhakuoikeuden laajennuksilla on turvattu vangin oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tutkittavaksi perustuslain 21 §:ssä säädetyllä tavalla.

Vankeuslain voimaantulon jälkeen vankikanteluiden määrä suureni mutta ei ole sen jälkeen satunnaisvaihtelua huomioon ottamatta juurikaan kasvanut. Hallinto-oikeuksissa ratkaistiin vuosina 2006–2008 yhteensä noin 450 vangin valitusta.¹⁸

Se seikka, että muutoksenhakuoikeus kurinpitorangeistuksiin on ollut pitkään rajattua perusoikeusudistuksen jälkeisinä vuosina, on ollut perusteena oikeusasiamiehen kurinpitovallan käyttöä koskevalle vahvalle valvonnalle vankiloissa. Kurinpitorangeistuskäytäntö on ollut yksi valvonnan painopiste niin vankilatarkastuksissa kuin oikeusasiamiehen omissa aloitteissa ja se on tullut paljon esille myös vankikanteluissa. Kaiken kaikkiaan oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä on ollut vankeinhoidossa suurehko.¹⁹

¹⁶ HE 309/1993 vp. hallitusmuodon perusoikeussäännösten muuttamiseksi ja PeVM 25/1994 vp. Ks. Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001. Ks. myös Liisa Nieminen: Laitoshoidossa oleviin vanhuksiin kohdistuvat perusoikeuksien rajoitukset. LM 6/2008, s. 871–893. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa laitosvaltaa perusoikeuksien rajoitusperusteena ei ole hyväksytty useaan vuosikymmeneen. Ks. Liisa Nieminen: Laitosvaltaopin hylkääminen: alku perusoikeuksien uudelle aikakaudelle. Teoksessa Juhlaulkaisu Mikael Hidén. Jyväskylä 2009, s. 11–36.

¹⁷ Ks. Ulla Mohell – Jussi Pajujoja: Vankeuspaketti – Vankeinhoidon kokonaisuudistus käytännössä. Tallinna 2006.

¹⁸ Ks. Harri Ojala: Vankien muutoksenhaku, laillisuusvalvonta ja oikeusturva. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 221–234. Artikkeleihin sisältyy yksityiskohtainen katsaus vankien muutoksenhakuoikeuden kehityksestä ja muutoksenhakuun liittyvistä oikeusasiamiehen aloitteista, erityisesti omaisuuden hallussapito- ja kurinpitokäytäntöihin liittyen.

¹⁹ Ojala 2010, s. 234.

Muutoksenhakuoikeuden kehitystä on vauhdittanut kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ohella kansainvälinen vuorovaikutus, erityisesti eurooppalainen kidutuksen vastainen komitea (CPT) kannanotoillaan. CPT on kaikilla tarkastuskäynneillään arvostellut Suomea myös siitä, että vankiloissa on yhä käytössä sellejä, joissa ei ole asianmukaisia saniteettitiloja, ja suositellut vankiloiden peruskorjausten nopeuttamista ja vaihtoehtoisia väliaikaisratkaisuja tilanteen parantamiseksi.²⁰ Oikeusasiamiehet ovat CPT:n ohella kiinnittäneet toistuvasti huomiota asiaan.²¹ Peruskorjauksia on kuitenkin lykätty voimavarojen puutteisiin vedoten. Vastavalmistuneen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 tietojen mukaan tällaisia sellejä on edelleen yli 200, mutta vankiloita on ohjeistettu siitä, että vangilla tulee olla mahdollisuus päästä ympärivuorokautisesti asianmukaisiin saniteettitiloihin.²²

Vankien perus- ja ihmisoikeusongelmista otan esille vielä oikeuden riittäviin terveyspalveluihin. Vankien terveydenhuoltoa vuonna 2002 kartoittanut työryhmä totesi vankiloihin kerääntyneen erittäin vaikeahoitoisia ja vakavasti sairaita henkilöitä, joilla oli sekä krooninen psykiatrinen sairaus että henkeä uhkaavia päihdevieroitusoireita. Vankien terveydenhuolto oli työryhmän mukaan jo tuolloin kriisiytymässä. Rikosseuraamusviraston vuonna 2008 teettämän vankien terveystutkimuksen tulokset vahvistivat, että vangit ovat edelleen psyykkisesti ja fyysisesti erittäin sairaita ja että heidän sairastavuutensa on moninkertainen verrattuna muuhun väestöön.²³

Oikeusasiamies on lukuisissa ratkaisuissaan kiinnittänyt huomiota vankien terveydenhuollon ongelmiin. Vuonna 2008 myös CPT arvioi tarkastuskäynnillään eräiden vankiloiden terveydenhuoltoresurssit riittämättömiksi. Komitean mielestä lääkäriresurssit eivät olleet tyydyttävät missään sen tarkastamissa laitoksissa.

²⁰ CPT on tehnyt tarkastuksen Suomeen vuosina 1992, 1998, 2003 ja 2008.

²¹ Ks. AOA Petri Jääskeläisen puheenvuoro: Vankien perusoikeusongelmia. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006, s. 15–18 ja AOA Ilkka Raution puheenvuoro: Vankeinhoitoa vai -säilytystä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002, s. 15–17.

²² Valtioneuvoston päätöslauselma 22.3.2012: Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma vuosille 2012–2013, s. 25.

²³ Tutkituista vangeista 90 % tarvitsisi lääketieteellistä hoitoa, jokin persoonallisuushäiriö oli keskimäärin 70 %:lla ja miesvangeista 90 %:lla oli jokin päihderiippuvuus. Ks. Iisa Suhonen: Vankeinhoidon rajalliset resurssit haasteena terveydenhuollolle. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90. Vammala 2010, s. 283–296. Artikkeliiin sisältyy hyvä katsaus tilanteesta ja niistä toimenpiteistä, joilla oikeusasiamies on laillisuusvalvonnassaan pyrkinyt puuttumaan räikeimpiin epäkohtiin.

Kyse on yhden väestöryhmän – vankien – sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisesta yhdenvertaisesti muiden terveydenhuollon palveluja tarvitsevien henkilöiden kanssa. Riittävien terveyspalvelujen turvaaminen suuressa hoidon tarpeessa oleville henkilöille yhdenvertaisesti muiden kanssa on perustuslain 6 §:n, 19 § 3 momentin ja 22 §:n mukaan julkisen vallan velvollisuus.

2.2 Oikeusasiamiehen muuttuva rooli

Kansainväliset sopimukset ja kannanotot vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden valvonnasta ovat vaikuttaneet myös oikeusasiamiehen valvonnan ja sen rakenteiden kehittämiseen. Tämä on näkynyt ensinnäkin siten, että oikeusasiamies on valvonnassaan, erityisesti tarkastuksilla, ottanut seurantaansa niitä seikkoja, joihin CPT on raporteissaan ja suosituksissaan kiinnittänyt huomiota. Mutta vuorovaikutus on ollut myös toisensuuntaista. CPT on maakäynneillään ennen tarkastustensa suorittamista kuullut oikeusasiamiehen näkemyksiä ja kannanottoja perusoikeusongelmista vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa.

CPT ehdotti jo vuonna 1992, että Suomeen perustettaisiin riippumaton tarkastuselin säännönmukaisten tarkastusten toimittamiseksi vankiloissa. Ehdotus ei johtanut tällaisen elimen perustamiseen.²⁴ YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen lisäpöytäkirja (OPCAT, joka on tullut voimaan kansainvälisesti vuonna 2006) edellyttää, että on olemassa riippumaton kansallinen elin, joka valvoo vapaudenriiston kohteena olevien henkilöiden kohtelua. Oikeusasiamies on monessa maassa nimetty tällaiseksi kansalliseksi valvontaelimeksi.²⁵

Myös Suomessa sopimuksen lisäpöytäkirjan ratifiointia valmistellut työryhmä ehdotti maaliskuussa 2011, että oikeusasiamies nimettäisiin kansalliseksi valvontaelimeksi.²⁶ Lisäpöytäkirja edellyttää muun muassa, että

²⁴ Ojala 2010, s. 224.

²⁵ Ks. Jari Pirjola: The Parliamentary Ombudsman of Finland as a National Preventive Mechanism under the Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *Nordic Journal of International Law* 77/2008, s. 163–174. Ks. myös kidutuksen vastaisen järjestön (Association for the Prevention of Torture) kotisivu, <http://www.ap.t.ch>.

²⁶ Ulkoasiainministeriön asettama työryhmä jätti mietintönsä 25.3.2011 ja siitä pyydettiin lausuntoja 1.8.2011 mennessä. Asian valmistelu on edelleen (marraskuussa 2012) kesken.

valvontaelimellä on oikeus tehdä viranomaisille suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä huonoa kohtelua. Tarkoituksena on kehittää viranomaisten kanssa käytävää rakentavaa vuoropuhelua ja siten edistää vapaudenriiston kohteena olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.²⁷

Oikeusasiamiehen toiminta kansallisena valvontaelimenä edellyttää oikeusasiamiehen tarkastustoiminnan laajentamista, sisältöjen kehittämistä ja eri aloja edustavien asiantuntijoiden käyttöä valvonnassa. Toimintaa onkin ryhdytty jo lisäpöytäkirjan ratifiointiprosessin kuluessa kehittämään. Tarkastuksia on lisätty ja niitä tehdään säännönmukaisesti myös ilman ennakoilmoitusta.²⁸

Edellä sanotun valossa on pääteltävissä, että vangin muutoksenhakuoikeutta koskevat lainsäädäntöuudistukset ovat vahvistaneet tuomioistuimen roolia vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeuksien turvaajana.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on noudatettu johdonmukaisesti sitä linjaa, että oikeusasiamies ei ota tutkittavaksi asioita, joissa muutoksenhaku tuomioistuimeen on mahdollinen ja muutoksenhaku aika kulumassa. Lähtökohtaisesti sama koskee niitä ratkaisuja, jotka olisi ollut mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi, mutta joissa niin ei ole tehty.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on oikeusasiamiehen tuomioistuihin kohdistamaa valvontaa tarkastellessaan todennut, että oikeusasiamiehellä voi olla aihetta pidättyvyyteen hallintoviranomaisen päätöksen arvioinnissa silloinkin, kun arvostelun kohteena oleva ratkaisu olisi ollut mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, vaikka valitusoikeutta ei ole käytetty. Hallintoviranomaisen ratkaisuun saattaa nimittäin sisältyä sellainen aineellinen oikeuskysymys, joka muussa samanlaisessa asiassa ilmeisesti tulee tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tästä syystä oikeusasiamiehen voi olla syytä rajoittaa kannanottonsa siihen, onko hallintoviranomainen toiminut harkintavaltansa rajoissa.²⁹

Nämä linjaukset koskevat nähdäkseni lähtökohtaisesti myös niitä tilanteita, joissa vanki ei ole hakenut muutosta oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevaan ratkaisuun, vaikka siihen olisi ollut oikeus. Vankien kohdalla saattaa kuitenkin olla syytä kiinnittää huomiota muutoksenhakuoikeuden

²⁷ Ks. Jari Pirjola: YK:n kidutuksen vastainen kansallinen valvontajärjestelmä. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90, Sastamala 2010, s. 117–127.

²⁸ Tarkastusten määrä (118) oli vuonna 2011 lähes kaksinkertainen edellisvuoteen verrattuna.

²⁹ AOA Petri Jääskeläisen puheenvuoro: Oikeusasiamies tuomioistuinten ja menettelyllisen oikeusturvan valvojana. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002, s. 19–21.

käyttämättä jättämisen ohella mm. vangin henkilöön liittyviin seikkoihin ja olosuhteisiin, mahdollisiin puutteisiin vankilan hallintomenettelyissä, asian mahdollisiin järjestelmävaikutuksiin jne. On osoittautunut, että vangin asema ja mahdollisuudet tuomioistuinprosessissa ovat usein vaatimattomat. Harkinta sen suhteen, onko oikeusasiamiehellä aihetta puuttua vangin oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan ratkaisuun, onkin nähdäkseni tehtävä tilanteen kokonaisarvioinnin perusteella. Yhtenä keskeisenä kriteerinä lieenee tällöin pidettävä sitä, onko vangin oikeutta ja velvollisuutta koskevan päätöksen tehnyt viranhaltija toiminut harkintavaltansa rajoissa. Tuomioistuinten riippumattomuuden huomioon ottavaa huolellisuutta on aina tarvittu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Muutoksenhakuoikeus ei siis periaatteellisesta tärkeydestään huolimatta käytännössä aina näyttäisi antavan riittävää oikeusturvaa. Kuten edellä on käynyt ilmi, vankien oikeusturvassa on myös sellaisia puutteita, joissa tuomioistuin ei voi antaa oikeusturvaa. Esimerkiksi laitosolosuhteisiin liittyvät seikat, terveyspalveluihin liittyvät ongelmat ja myös monet hallintomenettelyyn liittyvät puutteet ovat sellaisia, joissa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ei voi jättää tuomioistuinkontrollin varaan.³⁰

Menettelyllinen oikeusturva, ihmisarvoinen kohtelu ja väestöryhmien välinen yhdenvertaisuus sopivat hyvin laillisuusvalvonnan havaintojen, esitysten ja kannanottojen, sekä yksittäistapauksellisten että laajempien omien aloitteiden kohteeksi. Kansainvälinen yhteistyö OPCAT:n puitteissa samoin kuin yhteistyö muiden kansallisten valvontaelinten kanssa – joista monet ovat kansallisia oikeusasiamiehiä – tulee myös entisestään lisääntymään ja vaikuttamaan työskentelymuotojen kehittämiseen.

Toiminta kansallisena valvontaelimenä tulee merkitsemään painopisteen siirtymistä jälkikäteisestä valvonnasta ennakoivaan ja perusoikeusloukkauksia ennalta estävään suuntaan. Se merkitsee väistämättä sitä, että oikeusasiamiehen ja vankeinhoidon vuorovaikutus kasvaa entisestään. Muutos on sekä periaatteellinen että käytännöllinen.

Perus- ja ihmisoikeusloukkauksia ennalta estävän valvonnan ja toimeenpanovallan, tässä tapauksessa vankeinhoidon hallinnon tehtäväpiiriin kuuluvan ohjauksen välinen raja ei ole yksiselitteisen selkeä. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on perinteisesti suhtauduttu pidättyvästi hallinnon ohjaamiseen ennalta yksittäisissä kysymyksissä. Tämän ei ole katsottu sopivan hyvin yhteen jälkikäteisten valvontatoimien, erityisesti syyteoikeuden kans-

³⁰ Ks. AOA Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006, s. 15–18.

sa.³¹ Erityisesti vankeinhoidossa oikeusasiamiehen kannanotoilla – myös jälkikäteisellä arvostelulla – on arvioni mukaan ollut merkittävää toimintaa ohjaavaa vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Rajankäyntiä tulee vastedes tehtäväksi paitsi suhteessa tuomioistuimiin, myös suhteessa toimeenpanovallan ohjaus- ja valvontatehtäviin.

3 HYVÄ HALLINTO PERUSOIKEUTENA

Hyvä hallinto on suljettujen laitosten valvonnan ohella ollut perinteisesti oikeusasiamiehen työn keskeinen alue. Oikeusasiamiehen kertomukseen sisältyvä katsaus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen osoittaa, miten keskeistä menettelyllinen oikeusturva on laillisuusvalvonnassa ja ihmisten elämässä.³² Hallinnon viivästykset, neuvonnan, ohjauksen ja tiedottamisen puutteet, päätösten perustelujen niukkuus, passiivisuus päätöksenteossa, huolimattomuus, epäasiallinen kohtelu ja tiedusteluihin vastaamatta jättäminen ovat ihmisten arkipäivää. Menettelyllistä oikeusturvaa ei voi aliarvioida. Se luo edellytykset monien muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle.

Tarkastelen seuraavassa hyvään hallintoon ja oikeusturvaan tärkeänä elementtinä kuuluvaa menettelyn joutuisuutta sekä sen turvaamiseen liittyvää tehokkaan oikeussuojan vaatimusta. Tältä pohjalta arvioin myös oikeusasiamiehen roolissa nähtävissä olevia muutoksia.

3.1 Menettelyn joutuisuus ja tehokas oikeussuoja

Hyvä hallinto ja oikeusturva ovat perustuslaissa turvattuja perus- ja ihmisoikeuksia. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Velvoite asian käsitte-

³¹ AOA Ilkka Rautio kiinnitti huomiota mm. tähän seikkaan lausunnossaan YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valvontaelimestä, dnro 1578/5/04.

³² Ks. oikeusasiamiehen havainnoista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, s. 79–94.

lystä ilman aiheetonta viivytystä sisältyy hallintolain (434/2003) 23 § 1 momenttiin.

Joutuisuuden puutteet ovat suurin hallintotoimintaan kohdistuva ihmisten huolen ja kantelujen aihe. Viivästyskanteluiden kirjo kattaa julkisten tehtävien hoidon laidasta laitaan. Esimerkiksi toimeentulotukea koskevien hakemusten pitkät käsittelyajat ovat olleet vuodesta toiseen oikeusasiamiehen arvioitavina yksityisten ihmisten asioissa mutta myös yleisemmin kunnan käytäntöinä. Poliisin esitutkintojen pitkät kestot toistuvat samoin ja ovat johtaneet joissakin tapauksissa syyteoikeuden raukeamiseen. Hallinnossa myönnettävissä etuuksissa käsittelyajat muutoksenhakuasteissa, esimerkiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa, ovat olleet kohtuuttoman pitkiä. Tällaisten järjestelmäsyistä johtuvien pitkien käsittelyaikojen lisäksi viivästyksiä tulee ilmi yksittäisissä asioissa kaikilla hallinnonaloilla kuolemansyyn selvittämisestä asiakirjajulkisuuteen, vammaispalveluhakemuksista kuntalaisaloitteisiin.³³ Kanteluiden lisäksi hallinnon joutuisuus on ollut laillisuusvalvonnassa paljon esillä sekä oikeusasiamiesten omasta aloitteesta että tarkastuksilla.³⁴

Oikeusasiamies on pitänyt perustuslain säännöstä periaateluonteisena velvoitteena, jonka mukaisesti kaikissa asioissa on pyrittävä mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Oikeusasiamiehen ratkaisut ovat perustuneet olosuhteiden kokonaisarviointiin, jossa huomioon on otettu niin asian laatu, asianosaisen olosuhteet kuin viivästyksen aiheellisuutta arvioitaessa sen syy. Viivästyksen syyt voivat olla moninaisia ja kohtuullisen käsittelyajan ylittyminen voi johtua tekijöistä, joiden perusteella viivästystä ei voi pitää aiheettomana. Usein oikeusasiamies on kuitenkin katsonut, että esimerkiksi viranomaisen työruuhkat, puutteelliset henkilö- ja muut voimavarat, virastojen organisaatiomuutokset, lainsäädännön muuttuminen, virkamiesten sairauslomat ja tietojenkäsittelyjärjestelmien puutteet eivät ole oikeuttaneet viivästyksiin.

Eurooppalaisen ja suomalaisen kehityksen molemminpuolinen vuoro-vaikutus on nähtävillä hyvän hallinnon muotoutumisessa perus- ja ihmis-

³³ Ks. Terhi Arjola-Sarja: Oikeusasiamies hyvän hallinnon kehittäjänä. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 86–101 sekä Jaakko Husa: Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana. LM 3/2002, s. 352–376. Artikkeleihin sisältyy runsaasti esimerkkejä oikeusasiamiehen ratkaisuista viivästyskanteluihin.

³⁴ OA Jorma S. Aalto aloitti jo vuonna 1974 lääninhallitusten kaikkiin toimintoihin kohdistuneet tarkastukset, joilla arvioitiin erityisesti hallinnon joutuisuutta. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 2/1998 vp toivonut oikeusasiamiehen kiinnittävän erityistä huomiota hallinnon joutuisuuteen ja yksityistämisen vaikutuksiin.

oikeudeksi. Hallintomenettelystä on Suomessa säädetty lain säännöksiin jo kolmen vuosikymmenen ajan.³⁵ Eurooppalaisen ja monien Euroopan maiden hallintomenettelyn lainsäädännöllinen kehitys on myöhempää perua.³⁶

Euroopan unionin perusoikeuskirja on tullut sitovaksi Lissabonin sopimuksella joulukuussa 2007.³⁷ Perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Myös Euroopan neuvoston piirissä on annettu suosituksia menettelyllisestä oikeussuojasta ja korostettu oikeutta saattaa kaikki hallinnon toimet riippumattoman lainkäyttöelimen arvioitaviksi.³⁸ Merkittävä vaikutus on ollut myös Euroopan ihmisoikeussopimuksella ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöllä.

Eurooppalaisista vaikutuksista eräs merkittävimpiä on Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön perustuva vaatimus oikeussuojan tehokkuudesta. Ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklat sekä seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artikla edellyttävät niin oikeudellisesti kuin tosiasiallisesti tehokkaita oikeussuojakeinoja. Myös Euroopan unionin oikeudessa oikeussuojakeinojen tulee olla tehokkaita ja toteuttamiskelpoisia.³⁹

Perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen mukaisesti hallintomenettelyn joutuisuutta voidaan ja tulisi turvata hallintomenettelyä kehittämällä, täsmentämällä lainsäädäntöä käsitteilyaikoja koskevin säännöksiin ja huolehtimalla riittävästä voimavaroista ja asianmukaisesta

³⁵ Oikeusasiamiehen kannanotoilla on ollut merkitystä erityisesti aikana, jolloin lainsäädäntöä hallintomenettelystä ei vielä ollut. Laillisuusvalvojien kannanotot hyvästä hallinnosta ovat omalta osaltaan vaikuttaneet sekä vuoden 1982 hallintomenettelylain (598/1983, HE 88/1981) että vuoden 2003 hallintolain (434/2003, HE 72/2002) sisältöön.

³⁶ Joissakin maissa tämä on tapahtunut lainsäädäntöteitse kuten Suomessa, joissakin hallintomenettelyä ohjaavia menettelykoodeja luomalla. Joissakin maissa näin on tapahtunut oikeusasiamiesten toimesta. Esimerkiksi Euroopan unionin oikeusasiamies Jacob Söderman laati vuonna 1999 unionin instituutioille hyvän hallinnon menettelyohjeet (Code of Good Administrative Behaviour) 28.7.1999. Ks. eurooppalaisen hallinto-oikeuden kehityksen perusteista ja syistä, joiden vuoksi yhtenäistä eurooppalaista hallinto-oikeutta ei ole muodostunut Olli Mäenpää: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2011, s. 67–70.

³⁷ Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perussopimuksen muuttamisesta 13.12.2007.

³⁸ Euroopan neuvoston suositus (77) 31 Resolution on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities.

³⁹ Ks. tarkemmin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä Mäenpää 2011, s. 429–452.

valvonnasta.⁴⁰ Mikäli joutuisuutta ei kuitenkaan saada näin turvatuksi, viivästyksket on oikeussuojan tehokkuusvaatimuksen mukaisesti hyvitetävä. Lisäksi Suomessa ollaan parhaillaan kehittämässä tehokkaita oikeussuojakeinoja hallinnon ja hallintolainkäytön viivästyksiä vastaan.⁴¹

Oikeusministeriön työryhmä ehdotti mietinnössään syksyllä 2008, että hallintoviranomaisille säädettäisiin velvollisuus asettaa kohtuullinen käsittelyaika tietyille asioille, minkä lisäksi se ehdotti säädettäväksi uusista oikeussuojakeinoista, jotka olisivat asianosaisen käytettävissä hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan koskevan asian käsittelyn viivästyessä hallinnossa.⁴² Keinoina olisivat viranomaisen velvollisuus määritellä ja julkaista tiedot asianosaisen vireille panemien asioiden kohtuullisista käsittelyajoista, asianosaisen oikeus tehdä viranomaiselle kiirehtimisvaatimus, ja siihen annetusta vastauksesta sekä oikeus tehdä valitusviranomaiselle viivästysvalitus. Valitusviranomaisen voisi asettaa viranomaiselle määrääjän, jossa päätös olisi tehtävä, ja tarvittaessa tehostaa sitä uhkasakolla. Se voisi myös erityisestä syystä ottaa asian itse ratkaistavakseen. Rahallisen hyvittämisen mahdollisuutta ei mietinnössä juurikaan arvioitu.

Työryhmän ehdotukseen osin pohjautuva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle syysistuntokaudella 2012.⁴³ Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi hallintolainkäyttölakiin säännös siitä, että hallintotuomioistuimen tulisi asianosaisen pyynnöstä ilmoittaa hänelle arvio asian käsittelyajasta. Lisäksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että sen soveltamisala laajennettaisiin koskemaan myös yleisiä hallintotuomioistuuksia ja erityistuomioistuuksia. Näin oikeus saada rahallinen hyvitys oikeudenkäynnin viivästymisestä laajenisi kattamaan myös muut kuin yleiset tuomioistuimet.⁴⁴

Olen oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä 2008:5 oikeusasiamiehenä 12.1.2009 antamassani lausunnossa pitänyt kansallista hyvittämis-

⁴⁰ Toimeentulon turvaa perusoikeutena edistänyt uudistus oli esimerkiksi toimeentulotukilain muutos, jolla vuoden 2008 alusta säädettiin toimeentulotukihakemusten käsittelylle määräajat. Laki toimeentulotuesta 14 a § (1202/2007).

⁴¹ Oikeussuojakeinoista yleisissä tuomioistuimissa tapahtuneiden oikeudenkäyntien viivästyksiä vastaan säädetään OK 19:1 §:ssä (363/2009) ja laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009).

⁴² Oikeusministeriön mietintö Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä OM 2008:5.

⁴³ Ks. HE 85/2012 vp.

⁴⁴ Ks. HE 85/2012 vp, s. 17–19. Ks. myös oikeusministeriön lausuntotiivistelmä luonnoksesta hallituksen esitykseksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta., OMML 4/2012.

mahdollisuutta perusteltuna tehokkaan oikeussuojan antamiseksi mutta myös siksi, että loukkausten hyvittämiseksi ei olisi tällöin tarpeen turvautua kansainvälisiin ihmisoikeussopimusten valvontaelimiin.⁴⁵ Tämä seikka on merkityksellinen erityisesti siksi, että näiden valvontaelinten mahdollisuudet selviytyä niille asetetuista tehtävistä ovat osoittautuneet osittain ylivoimaisiksi, ja siitäkin syystä keinoja turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on vahvistettava kansallisella tasolla.

3.2 Oikeusasiamiehen roolin arviointia

Oikeussuojan tehokkuuden vaatimus tulee nähdäkseni vahvistamaan yksityisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Viivästysten rahallinen hyvittäminen ja muut mahdolliset oikeussuojakeinot hallintopäätösten viivästystilanteissa ovat omiaan painottamaan tuomioistuinten roolia.

Kun tuomioistuimen toimivallasta määrätä rahallisesta hyvittämisestä on säädetty erikseen, oikeusasiamiehen asemasta suhteessa tuomioistuimeen ei ole periaatetasolla epäselvyyttä. Asianosaisen oikeus saada hyvitystä toteutuu tuomioistuimen ratkaisulla eikä oikeusasiamies ota kantaa tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvaan asiaan. Toisaalta viivästys voi tulla monista syistä oikeusasiamiehen tutkittavaksi vasta myöhäisessä vaiheessa ja perusteita oikeusasiamiehen hyvitysesitykselle saattaa joissakin tapauksissa tulla tällöin ilmi.⁴⁶

Oikeusasiamiehen ja tuomioistuimen välisestä suhteesta edellä vapaudenriiston kohteeksi joutuneita koskevassa jaksossa esittämäni näkemykset koskevat myös niitä hallinnossa tapahtuneita viivästyksiä, jotka voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi. Pidän yksittäisten viivästystilanteiden arviointia edellistä monitahoisempana ja haasteellisempana silloin, kun kyse on koko hallinnon kentästä. Huomioon on otettava viivästysten suuri määrä ja niiden syiden moninaisuus. Kannanottojen välttäminen kaikissa

⁴⁵ Dnro 3719/5/08.

⁴⁶ OA Petri Jääskeläinen on eräässä riita-asian oikeudenkäyntiä koskevassa ratkaisussaan todennut oikeudenkäynnin kiistattoman viivästyksen mutta päätenyt siihen, että toisin kuin eräissä vastaavissa tilanteissa aikaisemmin, hän ei voinut tässä asiassa tehdä hyvitysesitystä. Tämä johtui siitä, että toisin kuin aikaisemmin, oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä oli sittemmin säädetty laissa, mistä syystä hyvitysvaatimukset tuli esittää erikseen säädettyssä menettelyssä. Dnro 1458/4/2010. Ks. myös Petri Jääskeläinen: Perus- ja ihmisoikeuksien hyvittämisestä. DL 4/2011, s. 431–441.

niissä viivästystilanteissa, joissa esimerkiksi kiirehtimisvaatimusta ja viivästysvalitusta ei ole tehty, vaikka se olisi ollut mahdollista, ei ole omiaan turvaamaan hyvää hallintoa. Mielestäni tuomioistuinten ratkaisujen varaan ei voida laskea joutuisuuden toteutumista koko hallinnon kentässä.

Lisäksi ne suunnitelmat, joihin olen edellä viitannut, koskevat lähtökohtaisesti ainoastaan päätöksiä, joita hallinnossa tehdään ihmisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Monet tosiasialliset hallintotoimet, joilla voi olla suuri vaikutus ihmisten arjessa, jäänevät edelleen tällaisten oikeussuojakeinojen ulkopuolelle. Esimerkiksi poliisin tehtäviin sisältyy sellaisia tosiasiallisia toimia, joissa ei tehdä hallintopäätöksiä ja joissa laillisuusvalvojen kannanotoilla on tosiasiallista ja periaatteellista kantavuutta. Sama koskee niitä ihmisille tärkeitä palveluita, joista ei tehdä lain mukaan hallintopäätöksiä. Kaikkein keskeisimpiä niistä, terveydenhuollon palveluita, käsittelen jäljempänä.

Oikeusasiamiehen roolia tarkasteltaessa merkittäviä ovat myös ne muutokset, jotka ovat tapahtuneet toimeenpanovallan rakenteessa viimeisten vuosikymmenten aikana.⁴⁷ Kyseinen rakenne on monimuotoistunut ja pirstaloitunut. Hallinto on ollut lähtökohtaisesti viranomaisten ja virkamiesten virkavastuista toimintaa ja hallintomenettelyä koskevat velvoitteet ja vastuut ovat olleet suhteellisen selkeät. Julkisen hallinnon yksityistäminen on merkinnyt sitä, että viranomaisten aikaisemmin suorittamia tehtäviä on siirretty myös yksityisille tahoille. Julkisia tehtäviä suorittavien toimijoiden kenttä on moninainen ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on tullut selkeästi esille se, miten vieraita monille näistä toimijoista ovat ne velvoitteet, joita oikeusturva ja hyvä hallinto niille asettavat.

Oikeusasiamiehen roolin muutokset hallinnon joutuisuuden turvaamisessa voidaan mielestäni kiteyttää seuraavasti. Vaikka tuomioistuimen rooli tehokkaan oikeussuojan turvaamisessa on kasvamassa, tuomioistuinten ratkaisujen varaan ei voida laskea joutuisuuden toteutumista koko hallinnon kentässä. Oikeusasiamiehen hyvää hallintoa ohjaava rooli näyttää edelleen tärkeältä. Tämän tehtävän merkitys korostuu mm. hallinnon monimuotoistumisen ja yksityistämisen vuoksi sekä siitä syystä, että ihmisten oikeuksien turvaaminen myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on tärkeää. Oikeus-

⁴⁷ Ks. Olli Mäenpää: Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan. LM 7–8/2005, s. 1065–1085. Hän on kuvannut artikkelissa mielenkiintoisella tavalla vallanjaon ja tuomioistuinten ja toimeenpanovallan suhteita ja niiden muutoksia hyvän hallinnon ja oikeusturvan takaajina. Ks. toimeenpanovallan ja tuomiovallan välisestä rajankäynnistä hallintovalituksen osalta Outi Suviranta: Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisulta. DL 2/2005, s. 231–247.

asiamiehen työ painottuu edelleen tältäkin osin hallintoa ohjaavaan ja perusoikeusloukkauksia ennalta estävään suuntaan. Toimeenpanovallan ja laillisuusvalvonnan tehtävien välistä rajanvetoa en näe tällä alueella sillä tavoin haasteelliseksi kuin keskitetysti johdetun yhden hallinnonalan kohdalla.

4 TERVEYSPALVELUT PERUSOIKEUTENA

Perustuslain 19 § 3 momentin ja 6 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perusoikeusuudistuksen jälkeisinä vuosina laillisuusvalvonnassa sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista koskevien kanteluiden ja omien aloitteiden kasvu on ollut suurta. Oikeusasiamies on joutunut arvioimaan ratkaisuisaan oikeuksien toteutumista, lainsäädännön riittävyyttä ja asianmukaisuutta sekä voimavarojen ja valvonnan merkitystä. Eniten on jouduttu arvioimaan oikeutta riittäviin terveyspalveluihin ja kuntien velvollisuutta järjestää niitä.⁴⁸

Kysymys oikeudesta riittäviin terveyspalveluihin on oikeusasiamiehen roolia ja perusoikeuksien tilaa tarkasteltaessa monessa suhteessa mielenkiintoinen. Perusoikeusuudistus toi aikaisempaa voimakkaamman yksilökeskeisen näkökulman terveydenhuoltoon. Terveidenhuollon järjestämisvelvollisuutta sääntelevä lainsäädäntö on kuitenkin ollut väljää puitelainsäädäntöä.⁴⁹ Se ei ole tukenut yksilön oikeutta palveluihin, erityisesti kun otetaan huomioon, että sosiaaliset perusoikeudet edellyttävät täydentävää lainsäädäntöä. Tähän liittyy myös se, että toimeenpanovallan ohjaava rooli on jäänyt tällä alueella valtionosuusuudistuksen ja 1990-luvun alkuvuosien jälkeen vähäiseksi.⁵⁰

⁴⁸ Ks. terveydenhuollon laillisuusvalvonnasta laajemmin Kaija Tanttinen-Laakkonen: Laillisuusvalvonta terveydenhuollossa. Eduskunnan oikeusasiamies 90, Sastamala 2010, s. 268–282. Ks. myös artikkelini, Juhlakirja Pekka Hallberg, s. 264–277.

⁴⁹ Mm. kansanterveyslailla (66/1972) ja erikoissairaanhoidolailla (1062/1989) on säädetty kunnan järjestämisvelvollisuudesta perustuslaissa tarkoitettuihin riittäviin terveyspalveluihin. Niiden mukaan kunnalla on velvollisuus järjestää asukkaansa terveydentilan edellyttämä terveyden- ja sairaanhoito sekä kiireellisissä että ei-kiireellisissä tilanteissa, minkä lisäksi kiireellinen hoito tulee järjestää myös muille kuin oman kunnan asukkaille.

⁵⁰ Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetulla lailla (733/1992) luovuttiin kunnan järjestämisvastuun sääntelemisestä yksityiskohtaisesti resurssi- ja suunnitteluohjauksen keinoin.

Hoitoa koskevat päätökset – niin tärkeitä kuin ne ovat yksityiselle ihmiselle – eivät ole hallintopäätöksiä. Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 22 §:n mukaan lääkäri päättää potilaan hoidon tarpeesta, tutkimuksesta, taudin määrittämisestä ja hoidosta. Hoitoratkaisuja ei näin ollen voida saattaa tuomioistuimen ratkaistaviksi, eikä tuomioistuin-kontrolli ole oikeussuojakeinona yleisesti mahdollinen.⁵¹

Oikeusasiamiehen rooli toimeenpanovallan ohjauksessa on tässä tilanteessa korostunut. Mainitsen seuraavassa eritä oikeusasiamiehen ratkaisuja, jotka kuvaavat oikeusasiamiehen roolia terveyspalvelujen turvaamisessa.

4.1 Riittävät terveyspalvelut oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä

Kohtuuttoman pitkistä jonotusajoista oli kysymys Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin jäsenkuntien asukkaiden hoidon saatavuutta koskevassa kanteluasiassa. Se johti oikeusasiamiehen esitykseen siitä, että laissa tulisi määritellä, missä laajuudessa ja minkä tasoissa terveydenhuollon palvelut tulee toteuttaa kaikille yhdenvertaisesti kaikkialla maassa. Hoitotakuu toteutui sittemmin kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain säännösin. Ne edellyttävät hoidon saamista laissa säädetyissä määrärajoissa yhtenäisin lääketieteellisin ja hammaslääketieteellisin perustein.⁵²

Tarkastuksilla psykiatriin sairaaloihin tehty havainnot potilaiden koskemattomuuden ja vapauden rajoittamisesta ilman siihen oikeuttavan lainsäädännön tukea johtivat oikeusasiamiehen aloitteesta laadittuun laajaan selvitykseen eristämisen ja lepositeiden käytöstä mielenterveyslain mukaisessa tahdosta riippumattomassa hoidossa sekä tämän selvityksen perusteella muodostuneeseen kokonaiskuvaan näiden toimenpiteiden käytön laajuudesta ja eriävistä hoitokäytännöistä maan eri osissa. Oikeusasiamiehen omana aloitteena otettiin tutkittavaksi myös itsemääräämisoikeuden rajoitukset somaattisessa terveydenhuollossa, jossa rajoituksia käytetään laajasti ilman siihen oikeuttavan lainsäädännön tukea. Asianmukaisen lainsäädännön puuttuessa sovelletaan rikoslain hätävarjelua ja pakkotilaa

⁵¹ Ks. Marita Liljeström: Tuomioistuimetko arvioimaan sairaanhoitoa koskevia ratkaisuja? Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Helsinki 1998, s. 121–140. Artikkelin mukaan vuonna 1991 voimaan saatetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (844/1991) ratifioinnin yhteydessä tutkittiin tarkoin, edellyttikö sopimuksen ratifiointi valitusoikeutta hoitoratkaisuihin. Ratifioinnin ei katsottu edellyttävän valitusoikeutta (HE 266/1990 vp, s. 10).

⁵² Dnro 488/4/2000.

koskevia säännöksiä, mikä on riittämätöntä sekä potilaan että henkilökunnan oikeusturvan kannalta. Molemmat edellä mainitut asiat johtivat lainsäädännön muuttamista koskeviin esityksiin.⁵³

Hammashuollon järjestämisvelvoitteita laajennettiin merkittävästi joulukuussa 2002. Hoitoa tuli lainmuutoksen jälkeen antaa kaikille kunnan asukkaille hoidon tarve, kiireellisyys ja hoidon vaikuttavuus huomioon ottaen. Hoidon järjestelyjä kunnissa ohjasi kuitenkin virheellinen näkemys, jonka mukaan järjestämisvelvollisuuden laajennus ei edellyttänyt potilaslain säännösten vuoksi voimavarojen lisäämistä. Tähän johti mm. hallituksen esityksessä ilmaistu käsitys, joka perustui virheelliseen tulkintaan potilaslaista.⁵⁴ Kuntien menettelyä arvosteltiin lukuisissa kanteluissa, joihin annetuissa ratkaisuissa oikeusasiamies joutui selvittämään lain sisältöä. Tällaisen merkittävän uudistuksen toteuttaminen perusoikeudet turvaavalla tavalla siten, että kuntien asukkaat olisivat kaikkialla saaneet hammashuollon palveluita lain edellyttämällä tavalla, olisi edellyttänyt oikeusasiamiehen käsityksen mukaan selkeätä ja määrätietoista ohjausta sen suhteen, mitkä kuntien uudet velvoitteet olivat.⁵⁵

Kunnissa osoittautui olevan runsaasti lainvastaisia ohjeita myös lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelujen lainmukaisesta järjestämisestä, jota selvitettiin kantelun johdosta laajasti maan eri osissa. Ohjeissa esimerkiksi suljettiin etukäteen palvelujen piiristä kaavamaisesti pois määrättyjä potilasryhmiä, kuten tietyn ikäisiä henkilöitä tai tiettyjä tai tietyn hintaisia apuvälineitä. Ohjauksen ja valvonnan keinoin olisi ollut mahdollista ja pitänytkin puuttua lainvastaisiin ohjeisiin ja käytäntöihin. Oikeusasiamiehen ratkaisussa lääninhallitusten edellytettiin valvonnassaan ryhtyvän asianmukaisiin toimenpiteisiin havaintojen johdosta.⁵⁶

Kun otetaan huomioon oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa esille tulleet, edellä todetut puutteet terveystalouden toteutumisessa, herää kysymys tuomioistuinten roolista näiden perusoikeuksien turvaajana, erityisesti kun otetaan huomioon, että monien muiden sosiaalisten perusoikeuksien toteuttaminen on hallintolainkäytön keskeisiä alueita.⁵⁷

⁵³ Dnrot 1893/2/97 ja 2704/2/97 sekä 1073/2/07.

⁵⁴ Esim. dnro 1044/4/02.

⁵⁵ Ks. puheenvuoroni Terveystalouden palvelut ja laillisuusvalvonta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus Vuodelta 2003, s. 11–13.

⁵⁶ Dnro 1803/4/2000.

⁵⁷ Ks. Olli Mäenpää: Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan. LM 7–8/2005, s. 1065–1085.

4.2 Tuomioistuimet terveystalvelujen turvaajana

Kuten edellä on todettu, lääkärin hoitopäätös ei ole muutoksenhakukelpoinen, tuomioistuinkontrollin piiriin kuuluva asia.⁵⁸ Tuomioistuimet ovat kuitenkin joutuneet ottamaan enenevästi kantaa terveydenhuollon järjestämisvelvollisuutta koskeviin kysymyksiin.⁵⁹ Terveystalvelujen järjestäminen on lakiin perustuva julkisoikeudellinen velvollisuus, jonka epääminen kielätytmällä antamasta palvelua tai ostopalvelusitoumusta, voidaan saattaa hallintolainkäyttölain 69 §:ssä tarkoitettuna hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Kyse on tällöin julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta koskevasta riidasta.

Kysymys siitä, millä tavoin yksityisellä henkilöllä on mahdollisuus saada saamatta jäänyt palvelu tai korvaus siitä, ei ole ollut selkeä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välisen toimivallanjaon kannalta.⁶⁰ Lakisääteisiin julkisiin palveluihin liittyvät suoritushäiriötilanteet näyttäsivät kuitenkin vakiintuneen hallintoriita-asioina hallintotuomioistuinten käsiteltäviksi.⁶¹

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella vaikuttaisi kuitenkin olevan ennenaikaista vetää sellaista johtopäätöstä, että oikeuskeinona kaikissa niissä tapauksissa, joissa järjestämisvelvolliselta kunnalta saamatta jäänyttä hoitoa on hankittu muualta, voisi olla oikeus korvaukseen. Tähän viittaa se, että vaatimukset ovat menestyneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa tilanteissa, joihin on liittynyt mm. kohtuusnäkökohtia tai esimerkiksi syrjintään ja hyväksyttäviin priorisointiperusteisiin liittyviä

⁵⁸ Tahdosta riippumaton hoitoa koskeviin päätöksiin on muutoksenhakuoikeus mielenterveyslain (1116/1990), päihdehuoltolain (41/1986), tartuntatautilain (583/1986) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) nojalla.

⁵⁹ Ks. Marita Liljeström: De grundläggande sociala och kulturella rättigheterna i högsta förvaltningsdomstolens rättpraxis. Festskrift tillägnad professor Edward Andersson på hans 70-årsdag. Helsingfors 2003, s. 105–114.

⁶⁰ Korkein oikeus on määrännyt kunnan suorittamaan korvausta yksityiselle henkilölle, jolle se ei ollut tarjonnut päivähoitopaikkaa (KKO 2002:93). Korkein hallinto-oikeus on velvoittanut kunnan suorittamaan potilaalle korvausta kustannuksista, joita hänelle oli koitunut yksityisessä sairaalassa suoritettusta leikkauksesta, kun kunta ei ollut järjestänyt hänelle hänen tarvitsemaansa hoitoa (KHO 2002:21). Ks. Outi Suviranta: Kustannusten korvausta hallinto-oikeudesta vai vahingonkorvausta käräjäoikeudesta. LM 2/2005, s. 195–213.

⁶¹ Näin on pääteltävissä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä ja oikeuskirjallisuudessa esitetyistä kannanotoista. Viittaa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuihin KHO 2006:18/12.4.2006 taltio 875, KHO 2002:43/19.6.2002 taltio 1516 ja KHO 2002:21/21.2.2002 taltio 361. Näin myös mietinnössä Käsitellyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä (OM 2008:5).

erityispiirteitä.⁶²

Hoidon järjestämisvelvollisuuden täsmentäminen hoitotakuulainsäädännön velvoittein on antanut aihetta arvioida kysymystä oikeussuojakeinoista myös hoidon viivästyessä laissa määritellyistä enimmäisajoista. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu lainvalmisteluasiakirjoihin viitaten, että ensisijaisena oikeuskeinona niissä tilanteissa, joissa kunta ei täytä määräajassa järjestämisvelvollisuuttaan, olisi vaatimus hoidon järjestämisestä muun palveluntuottajan toimesta ja ellei kunta ole täyttänyt velvollisuuttaan, tuomioistuimen tulisi velvoittaa se maksusitoumuksen antamiseen. Sen sijaan sellaista johtopäätöstä ei olisi vedettävissä, että korvaus voitaisiin määrätä maksettavaksi omatoimisesti hankituista palveluista.⁶³

Edellä sanotun perusteella käsitykseni on, että terveydenhuollon oikeussuojajärjestelmä ei näytä tarjoavan tehokkaita oikeussuojakeinoja hoitotakuun vastaisesti vaille oikea-aikaista hoitoa jääneelle. Tiedossani ei ole ratkaisuja, joiden valossa olisi mahdollista arvioida, mikä merkitys yhtenäisillä lääketieteellisillä tai hammaslääketieteellisillä hoidon kriteereillä voisi olla järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa. On myös ajateltavissa, että hoidon laadulla voisi olla laissa määriteltujen enimmäisaikojen ohella merkitystä järjestämisvelvollisuutta koskevassa hallintoriita-asiassa annettavalle ratkaisulle.

Vaatimuksella tehokkaasta oikeussuojasta tulee nähdäkseni olemaan kasvavaa merkitystä hoidon saatavuuden ja laadun turvaamisessa. Haastavan lisän tähän tuo EU-oikeuden vaikutus kansallisen terveydenhuollon laatua ja saatavuutta koskevaan päätöksentekoon.⁶⁴ Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuutta syventyä kysymykseen. Totean vain lyhyesti, että EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään luonut sosiaaliturva-asetukselle rinnakkaisen järjestelmän hakeutua hoitoon toiseen EU-maahan. Perustamissopimuksen perusteella hoitoon hakeuduttaessa hoito korvataan lähtökohtaisesti asuinvaltion lääketieteellisten käytäntöjen ja kriteereiden perusteella. Merkittävää kuitenkin on, että hoidon korvattavuuteen vaikuttavat kansainväliset lääketieteelliset kriteerit ja hoito tulee korvata, vaikka se ei kuulu jäsenvaltion korvaamiin etuuksiin.⁶⁵ Tuomioistuin on linjannut myös, että potilaalta ei voi evätä ul-

⁶² Ks. em. KHO:n ratkaisut sekä Outi Suviranta: *Hoitotakuu ja viivästys terveyspalvelun järjestämisessä*. LM 7–8/2006, s. 1260 ja siinä viitattu kirjallisuus.

⁶³ Näin Suviranta 2006, s. 1252–1264.

⁶⁴ EU:n perusoikeuskirjan 35 artiklan mukaan jokaisella on oikeus saada mm. sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

⁶⁵ Ks. tarkemmin korvattavuuden kriteereistä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella Outi Maula-Hellén: *EU ja Oikeus hoitoon*. Helsingin yliopisto 2006, s. 78–81 sekä

komaista hoitoa koskevan luvan hankkimista sillä perusteella, että hänen asuinvaltiossaan sairaalahoitoon pääsyä koskee odotusaika. Luvan myöntävän laitoksen on osoitettava, ettei odotusaika ylitä aikaa, joka on lääketieteellisesti perusteltu, kun otetaan huomioon potilaan terveydentila ja hoidon tarve.⁶⁶

4.3 Oikeusasiamiehen roolin arviointia

Kysymys yksityisen henkilön oikeudesta terveyspalveluihin ja kunnan järjestämisvelvollisuudesta on edellä sanotun valossa mielenkiintoinen myös valtiosääntötoimijoiden institutionaalisten suhteiden kannalta.

Edellä esitetyn perusteella näyttää siltä, että yksityisen ihmisen oikeus hänen tarvitsemiinsa terveyspalveluihin on tullut mahdolliseksi saattaa joissakin tapauksissa – palvelun tultua evätyksi tai sen viivästyessä – hallintotuomioistuimessa ratkaistavaksi terveydenhuollon järjestämisvelvollisuutta ja sen laiminlyöntiä koskevana asiana. Julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta ei voida nähdäkseni kuitenkaan jättää yksittäisten hallintoriita-asioina käsiteltävien tuomioistuinratkaisujen varaan.

Vaikka tuomioistuimen roolia perusoikeuksien turvaamisessa on luonnollisesti pidettävä myönteisenä, pidän kuitenkin tärkeänä, kun kyse on sosiaalisia perusoikeuksia toteuttavista palveluista, että lainsäädännössä täsmennetään mahdollisimman yksityiskohtaisesti palvelujen laajuus ja laatu ja että toimeenpanovalta turvaa laissa säädettyjen palvelujen toteutumisen. Myös tuomioistuimen ratkaisuihin lainsäädännön täsmällisyydellä on merkitystä. Lainsäädännön väljyys merkitsee sitä, että tuomioistuin joutuu yksittäistapauksittain määrittelemään lakisääteisten oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöä laajasti perusoikeuksia tulkiten. Lainsäädännön täsmentäminen edesauttaa oikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti myös tuomioistuimen ratkaisuissa.

Esimerkiksi oikeussuojakeinoista tulisi säätää riittävän selkeästi ja täsmällisesti. Yksi tällainen oikeussuojaa koskeva kysymys on kunnan velvollisuus korvata muualta oma-aloitteisesti hankitun hoidon kustannuksia sekä tätä laajempi vahingonkorvausvelvollisuus hoidon viivästymisestä potilaalle aiheutuneista vahingoista.⁶⁷

komission direktiivi 2011/24 potilaiden oikeuksista rajat ylittävässä terveydenhuollossa eli ns. terveyspalveludirektiivi.

⁶⁶ Asia C-372/04, Watts, Kok., s. I-4325, erityisesti 68 kohta.

⁶⁷ Ks. Suviranta 2006, s. 1262–1264.

Terveysthuollon ohjaus ja valvonta ovat keskeisiä toimeenpanovallan tehtäviä, jotka omalta osaltaan ovat tärkeitä riittävien, lainmukaisten terveyspalvelujen toteuttamiseksi. Kuten edellä on todettu, terveydenhuollon ohjaus on viimeisten 20 vuoden aikana jäänyt vähäiseksi. Terveysthuollon valvonta puolestaan on osoittautunut heikoksi ja sen resurssit tarpeeseen nähden alimittaisiksi. Palvelurakenteen muutoksia ja esimerkiksi kansainvälistymisen mukanaan tuomaa työvoiman liikkumista ei ole otettu riittävästi huomioon valvonnan kehittämisessä. Kuntien puutteellinen ohjaus ja valvonnan rakenteissa tapahtuneet suuret muutokset sekä voimavarojen niukkuus ovat vaikuttaneet valvonnan puutteisiin.⁶⁸

Terveyspalvelujen turvaamista perusoikeuksina on heikentänyt lainsäädännön sekä terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan puutteet. Tämä on jättänyt paljon liikkumatilaa oikeusasiamiehen kannanotoille ja johtanut instituution roolin kasvuun tällä sektorilla. Näkemykseni mukaan oikeusasiamies on joutunut perusoikeuksia turvatessaan suorittamaan osittain toimeenpanovallalle kuuluvia tehtäviä. Oikeusasiamiehen roolin muutosta ei ole tässä suhteessa näköpiirissä ennen kuin yhtäältä lainsäädäntötoimipitein ja toisaalta toimeenpanovallan toimin varmistetaan nykyistä paremmin riittävien terveyspalvelujen toteutuminen.

5 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TURVAAMISEN UDET RAKENTEET

Eduskunta edellytti vuoden 2009 valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittista selontekoa käsitellessään, että valtioneuvosto valmistelee ripeästi kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista ja hyväksyy seuraavan vaalikauden alussa kansallisen toimintaohjelman perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa.⁶⁹

Keinoja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi onkin uudistettu vuoden 2012 alusta merkittävällä tavalla muun muassa vahvistamalla toimeenpanovallasta riippumatonta perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä ja valvontaa. Samalla myös toimeenpanovallan omaa sitoutumista ja vastuuta oikeuksien toteutumisesta on vahvistettu.

⁶⁸ Ks. Terveysthuollon valvontatyöryhmän mietintö STM 8/2012.

⁶⁹ EK 3/2010 vp ja VNS 7/2009 vp.

5.1 Kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annettua lakia muutettiin vuonna 2011 tavalla, jolla tulee mitä suurimmalla todennäköisyydellä olemaan vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.⁷⁰ Lainmuutoksella Suomeen luotiin kansallinen ihmisoikeusinstituutio perustamalla oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen Ihmisoikeuskeskus ja -valtuuskunta. Ne ja oikeusasiamies nykyisine tehtävineen muodostavat yhdessä kansallisen ihmisoikeusinstituution, riippumattoman toimielimen, jonka tarkoituksena on edistää ja turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.⁷¹ Samassa yhteydessä muutettiin oikeusasiamiehen kanteluiden käsittelyä koskevia säännöksiä.

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 19 d §:n mukaan edistää perus- ja ihmisoikeuksia mm. tiedotuksen, kasvatuksen, koulutuksen ja tutkimuksen keinoin sekä laatimalla selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, tekemällä aloitteita ja antamalla lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Ihmisoikeusvaltuuskunta koostuu lain 19 e §:n mukaan kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden toimijoiden edustajista ja sen keskeinen tehtävä on käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita sekä toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Oikeusasiamies on 29.3.2012 nimittänyt 40-jäsenisen valtuuskunnan neljän vuoden toimikaudeksi. Jäsenet edustavat kansalaisjärjestöjä, perus- ja ihmisoikeustutkimusta ja muita perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen osallistuvia tahoja. Myös laillisuusvalvojen edustajat ja erityisvaltuutetut ovat valtuuskunnan jäseniä.

5.2 Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa toinen merkittävä rakenteellinen uudistus on kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman vahvista-

⁷⁰ Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) siihen 20.5.2011 tehdyin muutoksin (535/2011). OA Petri Jääskeläinen kuvaa muutoksia historialliseksi lakiuudistukseksi puheenvuorossaan: Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta ja edistäminen tehostuvat. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2010, s. 20–24.

⁷¹ Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen pohjautuu vuonna 1993 hyväksyttyyn YK:n yleiskokouksen päätöslausemaan, jolla vahvistettiin Pariisissa järjestetyssä kokouksessa hyväksytyt suositukset eli ns. Pariisin periaatteet.

minen vuosille 2012–2013. Valtioneuvosto on tehnyt asiasta periaatepäätöksen 22.3.2012.⁷² Suomessa ei ole aikaisemmin vahvistettu kansallista toimintaohjelmaa.⁷³

Toimintaohjelmalla toteutetaan perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ohjelman mukaan sillä vahvistetaan toimeenpanovallan sitoutuminen perus- ja ihmisoikeuksien suunnitelmalliseen toteuttamiseen. Pyrkimyksenä on vahvistaa perus- ja ihmisoikeusajattelua hallinnossa, parantaa näiden kysymysten koordinoitua, edistää perus- ja ihmisoikeuskasvatusta, vahvistaa oikeusturvaa ja tehostaa perus- ja ihmisoikeusvalvontaa.

Rakenteellisena uudistuksena eri ministeriöiden edustajista kootaan perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto, joka tulee hallituksen piirissä seuraamaan, toteuttamaan ja sitouttamaan perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä ja turvaamista sekä koordinoimaan valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisen selonteon laatimista. Hallitus toteaa toimintaohjelmassa pyrkivänsä rakenteiden uudistuksilla muun ohella siihen, että laillisuusvalvojien kannanotot ja niissä esitetyt lain tulkintaa tai lainsäädännön muutostarvetta koskevat käsitykset otetaan hallinnossa viipymättä huomioon. Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin vakavana sitä, että monet niistä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmista, joihin esimerkiksi oikeusasiamies on toistuvasti kiinnittänyt huomiota, eivät ole korjaantuneet.⁷⁴

Toimintaohjelma sisältää 67 hanketta, joiden toteuttamiseen hallitus on sitoutunut. Hankkeet rakentuvat 12 kokonaisuudesta, perus- ja ihmisoikeusrakenteista ja perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista. Niiden toteuttamista seurataan ihmisoikeuspoliittisen selonteon avulla.

Pidän merkittävänä toimeenpanovallan sitoutumista perus- ja ihmisoikeuksien suunnitelmalliseen edistämiseen. Kansallisen ihmisoikeusinstituution ja kansallisen toimintaohjelman näen tehostavan perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista.

⁷² YK:n ihmisoikeuksien maailmankonferenssissa Wienissä vuonna 1993 jäsenvaltioita kehoitettiin harkitsemaan tällaisen toimintaohjelman laatimista (Vienna Declaration and Programme of Action, Part II, para 71).

⁷³ Olen useassa yhteydessä pitänyt tällaisen strategian luomista ja rakenteiden arvioimista välttämättömänä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi. Ks. esim. puheenvuoroni Kansallinen strategia ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006, s. 11–14.

⁷⁴ PeVM 10/2009 vp.

5.3 Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa koskevat uudet säännökset

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluiden käsittelyä koskevia säännöksiä muutettiin siis samassa yhteydessä kuin Ihmisoikeuskeskus ja Ihmisoikeusvaltuuskunta perustettiin. Muutoksella laajennettiin oikeusasiamiehen harkintavaltaa kanteluiden käsittelyssä.

Oikeusasiamies tutkii lain 3 §:n mukaan kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja jos on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Hän ryhtyy kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Huomiota voidaan kiinnittää silloin oikeusasiamiehen mahdollisuuksiin auttaa, moitteita, ohjauksen tai esityksen tarpeellisuuteen tai ylipäättään oikeusasiamiehen tutkinnan tai kannanoton tarpeeseen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.⁷⁵ Uudistus mahdollistaa oikeusasiamiehen aikaisempaa vahvemman panostuksen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi tärkeinä pidettyihin kysymyksiin.

Samassa yhteydessä lain 3 §:n muutoksella lyhennettiin kanteluasian vanhentumisaika viidestä vuodesta kahteen sekä vahvistettiin se, että oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun vuoksi. Viranomaisen on tällöin ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa.

Lainmuutoksen yhteydessä tarkasteltiin myös muutoin oikeusasiamiehen toimintatapoja. Perustuslakivaliokunta korosti lakiesityksestä antamassaan mietinnössä, että toimintatapoja laillisuusvalvonnassa on syytä kehittää kansalaisnäkökulmasta lähtien.⁷⁶ Se piti tärkeänä erityisesti oikeusasiamiehen esityksiä sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseksi tai tapahtuneen loukkauksen hyvittämiseksi.

Oikeusasiamiehet ovat tehneet esityksiä hyvityksen suorittamisesta vuosien saatossa. Viime vuosina hyvitysesitykset ovat kuitenkin selkeästi lisääntyneet ja vakiintuneet oikeusasiamiehen toimenpiteiden joukkoon.⁷⁷

⁷⁵ OA Petri Jääskeläinen: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, s. 23.

⁷⁶ PeVM 12/2010 vp.

⁷⁷ Ks. Petri Jääskeläinen: Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä, DL 4/2011 ja Ulla-Maija Lindström: Perusoikeusloukkausten hyvittäminen – esimerkkejä ratkaisukäytännöstä. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 70–85.

Myös yksittäisiä sovittelutilaisuuksia on järjestetty ja menettelytapoja sovittelun käyttöönottamiseksi valmistellaan parhaillaan.⁷⁸ Oikeusasiamies on myös osallistunut kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 valmisteluun ja vuodesta 2009 oikeusasiamiehen kertomukseen on sisällytynyt kokoava jakso puutteista ja parannuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Toiminnan muutoksia vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden valvonnassa on tarkasteltu edellä.

Edellä sanotun valossa on siis odotettavissa, että kansalaisnäkökulma tulee entistä enemmän painottumaan oikeusasiamiehen työssä. Toisaalta oikeusasiamies on saanut aikaisempaa paremmat mahdollisuudet myös pyrkiä varmistamaan, että eri hallinnonalojen omat oikeusturvajärjestelmät ja sisäiset valvontamekanismit toimivat asianmukaisesti.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen edellä tarkastellut joidenkin esimerkkien valossa oikeusasiamiehen roolia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa ja tässä roolissa tapahtunutta ja tapahtumassa olevaa kehitystä.

Vapaudenriiston kohteena olevien henkilöiden oikeuksien turvaajana tuomioistuinten rooli on vahvistunut muun muassa vankien muutoksenhaku-oikeutta koskevien lainmuutosten myötä ja parantanut näin heidän oikeusturvaansa. Muutoksenhakuoikeus ei kuitenkaan periaatteellisesta tärkeydestään huolimatta käytännössä aina anna riittävää oikeusturvaa, minkä lisäksi järjestelmäongelmat – esimerkkeinä tässä artikkelissa laitossolosuhteet ja vankien terveydenhuollon ongelmat – ovat sellaisia, joissa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ei voi jättää tuomioistuinkontrollin varaan ja jossa laillisuusvalvonnalle on tarvetta ja perusteita. Vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden valvonnassa oikeusasiamiehen tulevan toiminnan kansallisena valvontaelimenä sekä kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten ja oikeusasiamiesten kansainvälisen yhteistyön odotan muokkaavan laillisuusvalvonnan sisältöä ja toimintatapoja ennakoivaan ja perusoikeusloukkauksia ennalta estävään suuntaan. Rajankäyntiä tulee tehtäväksi paitsi suhteessa tuomioistuimiin, myös suhteessa toimeenpanovallan ohjaus- ja valvontatehtäviin.⁷⁹

⁷⁸ Asiassa dnrot 1261/4/1996, 1905/4/1998 ja 909/2/1999 OA Lauri Lehtimaja järjesti tällaisen sovittelutapaamiseksi luonnehdittavan keskustelutilaisuuden eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa. Ks. alustava ohje, annettu 1.6.2011, dnro 1772/1/11.

⁷⁹ Oikeusasiamiehen toimenpiteiden luonnetta pohtii mielenkiintoisella tavalla Håkan Stoor

Edellä mainitut ongelmat edellyttävät toimeenpanovallan sitoutumista niiden poistamiseen. Yksi vuosien 2012–2013 kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman hankkeista pyrkiikin turvaamaan vangeille ympäri-vuorokautisen pääsyn asianmukaisiin saniteettitiloihin. Sen sijaan esimerkiksi vankien terveyspalveluihin liittyvät ongelmat eivät sisälly toimintaohjelmaan.

Oikeusasiamiehen roolin muutokset hyvän hallinnon, erityisesti hallinnon joutuisuuden, turvaamisessa ovat samansuuntaisia. Oikeussuojan tehokkuuden vaatimus tulee vahvistamaan yksityisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä, mikä osaltaan vahvistaa tuomioistuinten merkitystä myös tältä osin. Tuomioistuinten ratkaisujen varaan ei voida kuitenkaan mielestäni laskea joutuisuuden toteutumista koko hallinnon kentässä. Oikeusasiamiehen tehtävä näyttää sekin edelleen tärkeältä. Tehtävän merkitys korostuu hallinnon monimuotoistumisen ja yksityistämisenkin vuoksi sekä siitä syystä, että ihmisten oikeudet on turvattava myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Oikeusasiamiehen työ painottunee tältäkin osin hallintoa ohjaavaan ja perusoikeusloukkauksia ennalta estävään suuntaan.

Kuten edellä on todettu, kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan sisältyy lainsäädäntöhankkeita oikeussuojan vahvistamiseksi viivästyksiä vastaan hallinnossa ja hallintolainkäytössä.

Riittävien terveyspalvelujen kohdalla yksityisen ihmisen oikeus hänen tarvitsemiinsa terveyspalveluihin on tullut mahdolliseksi joissakin tapauksissa saattaa hallintotuomioistuimessa ratkaistavaksi terveydenhuollon järjestämisvelvollisuutta koskevana asiana. Julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta ei voida nähdäkseni kuitenkaan jättää yksittäisten hallinto-riita-asioina käsiteltävien tuomioistuinratkaisujen varaan. Terveydenhuollon lainsäädäntö ei ole riittävästi täsmentänyt oikeuksia terveyspalveluihin eikä tehokkaita oikeussuojakeinoja, joilla oikeuksien toteutuminen voitaisiin turvata. Myöskään ohjaus ja valvonta hallinnonalalla ei ole ollut riittävää. Tämä on jättänyt paljon liikkumatilaa oikeusasiamiehen kannanotoille ja johtanut instituution roolin kasvuun tällä sektorilla.

Kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa ei ole tällä erää hankkeita riittävien terveyspalvelujen turvaamiseksi perus- ja ihmisoikeuksina lukuun ottamatta itsemääräämisoikeuden vahvistamista sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lainvalmistelu on tältä osin vireillä.⁸⁰

artikkelissaan: Oikeusasiamiehen esittämä arvostelu – rangaistus vai ohjausta? Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 58–69.

⁸⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön asiaa valmisteleavan työryhmän määräaika oli 31.10.2012,

Johtopäätökseni on, että sekä tuomioistuinten kasvava rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa että hallitusvallan sitoutuminen oikeuksien edistämiseen vahvistavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista maassamme. Niillä toteutetaan perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Oikeusasiamiehen rooli ei näytä edellä sanotun valossa kuitenkaan kaventuvan, mutta toiminnan painotukset saattavat olla muuttumassa.

Oikeusasiamiesinstituution vahvuutena on perinteisesti pidetty toiminnan joustavuutta ja sitä, että oikeusasiamies voi puuttua yksittäistapauksen käsittelyn lisäksi myös yleisempiin kysymyksiin.⁸¹ Työskentelytapojen joustavoittamista ja yleisempiin kysymyksiin puuttumista instituution toiminnassa on tapahtunut runsaasti. Kanteluiden käsittelyä koskevat uudet säännökset antavat tukea tälle kehitykselle lisäämällä oikeusasiamiehen harkintavaltaa tutkinnan aloittamisessa. Sen voidaan arvioida antavan tilaa muun muassa oikeusasiamiehen omille aloitteille.⁸²

Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013 sekä Ihmisoikeuskeskuksen toiminta tulevat kuitenkin mitä suurimmalla todennäköisyydellä vaikuttamaan siihen, että perus- ja ihmisoikeusongelmat tulevat aikaisempaa vahvemmin toisaalta hallitusvallan, toisaalta Ihmisoikeuskeskuksen ja Ihmisoikeusvaltuuskunnan seurantaan. Tämä toiminta on varsin lähellä oikeusasiamiehen yleisempää, rakenteellisiin perus- ja ihmisoikeusongelmiin puuttumista. Erityisesti toimintaohjelmaan perustuvan valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisen selonteon välityksellä myös lainsäätäjällä on entistä parempi mahdollisuus seurata kattavasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tilaa maassamme.

Nähtäväksi jää, millä tavoin oikeusasiamiehen ja kansallisen ihmisoikeusinstituution muiden toimijoiden roolit kehittyvät.⁸³ Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on pitänyt tärkeänä, että Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen toimivaltuudet ja työnjako muodostuvat selkeiksi. Tämä toteutuu hänen näkemyksensä mukaan sillä tavoin, että keskukselle kuuluvat yleiset perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen, toteuttamiseen ja seurantaan liittyvät tehtävät, mutta se ei käsittele kanteluita eikä voi ottaa käsiteltäväkseen

mutta sitä on sitemmin jatkettu vuoden 2013 loppuun.

⁸¹ Ks. Mikael Hidén: Ius suum cuique – huomioita oikeusasiamiehen roolista yleisen edun ja yksilön suojan kannalta. LM 1/1995, s. 11–22.

⁸² Ks. tästä Pasi Pölönen: Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta oikeusasiamiehen tehtävänä. Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 45–57.

⁸³ Jussi Pajuja ja Pasi Pölönen arvioivat Ihmisoikeuskeskuksen vaatimattomien resurssien vaikeuttavan sen toimintaa. Ks. Pölönen – Pajuja 2011, s. 466–468.

tai antaa lausuntoja yksittäistapauksista, jotka kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaan.⁸⁴

Näköpiirissä oleva kansalaisnäkökulman vahvistuminen oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ja keskittyminen yksittäistapausten tutkintaan ei toisaalta sulje pois oikeusasiamiehen kannanottoja myös laajempiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmiin. Tarvetta ja tilaa on mitä ilmeisimmin edelleen oikeusasiamiehen kannanotoille perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi myös yleisemmällä tasolla. Oikeusasiamiehen vahva mandaatti, laajat toimivaltuudet sekä kanteluiden käsittelyssä ja tarkastuksilla esille tulevat monet ongelmat antavat tähän erinomaiset mahdollisuudet.

⁸⁴ OA Petri Jääskeläinen: Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, s. 21.