

20.5.2009

Dnro 1570/5/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

LAUSUNTO VALTIONEUVOSTON IHMISOIKEUSPOLIITTISESTA SELONTEOSTA

Ulkoasiainministeriö on lähettänyt eduskunnan oikeusasiamiehelle tiedoksi ja mahdollista lausuntoa varten luonnoksen valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta. Lausuntonani esitän seuraavan.

SELONTEON KANSAINVÄLINEN OSIO

Ihmisoikeuspoliittisen selonteon kansainvälinen selonteko on perusteellinen, kattava ja asiantuntevasti laadittu. On mielestäni hyvä, että selonteossa ei pyritä kattamaan kaikkia ihmisoikeuspolitiikan alueita, vaan keskitytään asettamaan konkreettiset painopisteet tulevien vuosien ihmisoikeuspolitiikalle. Suomen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteena on luoda oikeudenmukaisempi, turvallisempi ja ihmisarvoisempi maailma.

Selonteon tavoitteena on ihmisoikeuspolitiikan painopisteiden asettaminen. Tämän tavoitteen näkökulmasta katsottuna kansainvälinen osio liikkuu monin paikoin sangen yleisellä tasolla. Ihmisoikeuspolitiikalla edistetään sen mukaan kehitysmaiden taloudellista kehitystä, avointa ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa maailmantaloutta, demokratiaa, köyhyyden poistamista, siviilien suojelua, ihmisoikeuksien valtavirtaistamista kaikessa YK:n toiminnassa jne. Selonteossa tulisi mielestäni syytä kiinnittää huomiota myös siihen, miten politiikan toteutumista aiotaan käytännön tasolla edistää ja kuinka edistymistä voidaan jälkikäteen arvioida, mitata ja seurata.

Selonteossa esitellään hyvin, joskin varsin yleisellä tasolla, myös ihmisoikeuksiin liittyvän toimintaympäristön muutoksia eri puolilla maailmaa. On hyvä, että esimerkiksi sanavapauden ja ns. vihapuheen väliseen rajanvetoon liittyviin ajankohtaisiin kysymyksiin kiinnitetään huomiota. Joitakin laajoja ja monitahoisia kysymyksiä, kuten ilmastonmuutos ja finanssikriisi, selonteossa sivutaan ohimennen. Toinen kysymys on se, kuinka laajasti tällaisia lähinnä kansainvälisen politiikan alaan liittyviä kysymyksiä on tarpeellista käsitellä ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa.

Selonteossa todetaan, että ihmisoikeuspoliittinen toimintaympäristö on muuttunut, mutta "vain harvoja ihmisoikeusongelmia on pystytty lopullisesti ratkaisemaan". Selonteon perusteella jää epäselväksi se mielenkiintoinen kysymys, mitkä ihmisoikeusongelmat on ratkaistu lopullisesti.

YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimuksen tehdyn valinnaisen lisäpöytäkirjan mainitsemisen yhteydessä (s.8) selonteossa olisi syytä mainita lisäpöytäkirjan kansalliseen ratifiointiin liittyvät valmistelut Suomessa. Lisäpöytäkirjan kansallinen ratifiointi on mielestäni edennyt hitaasti. Ulkoasiainministeriön johtama ratifiointia valmisteleva työryhmä perustettiin jo vuonna 2006, mutta työryhmä ole vielä saanut työtään päätökseen.

Selonteon konkreettiset ihmisoikeuspolitiikan painopisteet ovat mielestäni hyvin valittuja. Painopisteitä ovat oikeudenmukaisemman maailman jaksossa naisten, lasten, vammaisten henkilöiden, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen sekä alkuperäiskansojen oikeudet. Esimerkiksi naisten aseman vahvistaminen lienee yksi keskeisimmistä keinoista edistää turvallisempaa ja oikeudenmukaisempaa maailmaa. Kuten selonteossa todetaan esimerkiksi köyhyys naisistuu edelleen ja naiset omistavat vain noin yhden prosentin maailman omaisuudesta ja ansaitsevat vain 10 prosenttia sen tuloista. Jaksossa turvallisempi maailma kiinnitetään huomiota muun muassa oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen, kriisinhallintatoimintaan ja terrorisminvastaisen työn ja ihmisoikeuksien suhteeseen. Ihmisarvoisempaa maailmaa osiossa kiinnitetään huomiota muun muassa ihmisoikeusperustaiseen kehitysyhteistyöhön. Valitut teemat ovat tärkeitä ja ajankohtaisia.

Ihmisoikeuspolitiikan eri lohkojen painopisteitä tarkemmin esiteltäessä (s. 14 alkaen) kiinnittyy huomio siihen, että eri painopisteryhmien tavoitteita (esimerkiksi: ilmastopoliittisen sukupuolistrategian aikaansaaminen) ja keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi (esimerkiksi: tiivistetään yhteistyötä järjestöjen kanssa) esitellään samassa luettelossa. Selonteon jatkovalmistelun yhteydessä voisi pohtia sitä, tulisiko Suomen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteet, keinot ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät arviointikriteerit pitää erillään. Tämä voisi tuoda selontekoon lisää konkreettisuutta ja helpottaa tavoitteiden toteutumisen seuranta.

SELONTEON KANSALLINEN OSIO

Seuraavassa esitän eräitä huomioitani selonteossa esille tuoduista seikoista. Korostan, että esitys ei pyri – käytettävissä olevan ajan rajallisuudesta johtuen – olemaan kattava esitys Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteesta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

2.1 Yleisiä lähtökohtia

Ihmisoikeuspoliittisen selonteon osuus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa on varsin kattava. Selonteko ei toisaalta pyri olemaan tyhjentävä, ja siinä on keskitytty ajankohtaisiin asioihin. Siinä selvitetään niin tapahtuneita ja suunnitteilla olevia hankkeita perus- ja ihmisoikeuksiin vaikuttavilla aloilla kuin myös avoimesti yhteiskunnassamme näillä aloilla esiintyviä haasteita ja puutteita. Selonteko rajoittuu pitkälti nykytilan kuvaukseen. Siihen ei sisälly kannanottoja korjaamistarpeiden etusijaisuudesta tai kiireellisyydestä eikä tarpeellisista tai käytettävissä olevista keinoista.

2.2 Kansainvälinen ja eurooppalainen valvontajärjestelmä

Selonteon alussa on tuotu tiivistetysti esiin eri ihmisoikeuksien valvontaelinten Suomea koskevia kannanottoja ja lausumia eri teemoista (2.2.1). Tämän jälkeen on käsitelty hieman seikkaperäisemmin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomelle antamia lukuisia langettavia tuomiota ja Euroopan neuvoston ministerikomiteassa tapahtuvaa tuomioiden täytäntöönpanon seuranta (2.2.2). Toimintakentän kuvauksessa tärkeä osa on myös uusien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointiin ja sopimukseen tehtäviä varaumia koskeva jakso 2.2.4.

Käsillä oleva jakso on tärkeä. Siinä on kuvattu tiivistetysti niitä ihmisoikeusongelmia ja havainnotoja, joita Suomesta on tehty ulkopuolisessa seurannassa. Mielestäni jaksossa olisi syytä kuvata vielä seikkaperäisemmin Suomea koskevien raporttien sisältöä ja toimenpidesuosituksia. Ylikansallisten ihmisoikeuksien valvontaelinten kannanottojen on tarkoitettu välittyvän kansalliselle tasolle muun muassa tilannetta parantavien toimintastrategioiden laadinnan ja konkreet-

tisten toimenpiteiden ja niiden vaikuttavuuden seurannan muodossa. Ihmisoikeusselontekoa ei ole kuitenkaan rakennettu johdonmukaisesti tällaisesta näkökulmasta.

2.3 Kansallinen valvontajärjestelmä

Kansallista valvontajärjestelmää kuvaava jakso on varsin tiivis. Siinä on lähinnä kuvattu organisatoriselta tasolta ja toiminnan pääpiirteiden kautta niitä eri toimijoita, joiden toimivaltaan tavalla tai toisella kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Jakso on luotettava kuvaus nykytilasta. Käsitykseni mukaan kuvaus kansalaisyhteiskuntaa edustavien tahojen osallisuudesta perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa antaa kuitenkin kokonaisuutena jossain määrin liian myönteisen kuvan näiden – niin sanottujen virallisten rakenteiden ulkopuolella olevien – tahojen tosiasiallisista vaikutusmahdollisuuksista.

Oikeustilaa kehittävä ote näkyy lähinnä jakson lopun kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevassa jaksossa. Tematiikkaan liittyy läheisesti myös oikeusministeriön yhdenvertaisuustyöryhmässä käsiteltävänä oleva selvitystyö eri ihmisoikeustoimijoiden yhteistyön kehittämismahdollisuuksista yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja syrjintäasioissa.

2.4 Perus- ja ihmisoikeuskasvatus sekä -koulutus Suomessa

Jakson ammattikunnille annettavaa koskevassa osiossa korostetaan perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa ja tuomareiden kykyä tunnistaa ratkaistavina oleviin asioihin liittyviä ihmisoikeuskysymyksiä ja selostettu oikeusministeriön tuomareille tarjoamaa aihetta koskevaa koulutusta. Pidän selonteossa esille nostettua tuomareiden koulutusta ja toimintamahdollisuuksia koskevia näkökulmia erittäin tärkeinä sille, että lainkäyttö kehittyisi entistä "perus- ja ihmisoikeusherkeemmäksi".

2.5 Oikeusturva ja hyvä hallinto

Oikeushallinnon alalla toteutettava niin kutsuttu valtion tuottavuusohjelma ei käsitykseni mukaan edistä oikeusturvan saatavuuteen ja laatuun liittyvien vallitsevien ongelmien ratkaisemista. Sitä vastoin oikeushallinnon alalle kaavailut useat konkreettiset organisatoriset ja menettelylliset kehittämishankkeet (joita on kuvattu jaksossa 2.5) vapauttanevat jatkossa tuomioistuinlaitoksen resursseja käytettäväksi tärkeimpiin ydintehtäviin, mitä kautta saavutettavissa lienee aidosti tuottavuuden lisäämistä ja ratkaisuiden laatutason paranemista. Perus- ja ihmisoikeuksien tuntemus ja huomiointi on erittäin tärkeä laadullinen osatekijä lainkäyttöraatkaisuissa.

Oikeudenkäyntien ja muiden viranomaismenettelyiden viipyminen on tunnetusti keskeinen perus- ja ihmisoikeudellinen ongelma Suomessa. Tältä osin voitaneen puhua osittain rakenteellisesta ongelmasta. Ongelman hallinnointi ylittää hallinnolliset rajat sikäli, että esimerkiksi oikeusturvan saatavuuden kannalta ehkä kaikkein huolestuttavimmassa asemassa oleva sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta kuuluu eri ministeriön alaisuuteen kuin tuomioistuinlaitos. Tällainen asiantila ei ole omiaan kiinnittämään huomiota nimenomaan yksittäisen asiaansa ajavan henkilön näkökulmaan ja hänen oikeuksiensa joutuisaan toteuttamiseen muutoksenhakumenettelyn kokonaisuudessa. Hallinnonrajat ylittävät haasteet ovat tunnettuja myös laajojen talousrikosten selvittelyketjussa esitutkintaviranomaisilta syyttäjälle ja edelleen tuomioistuinlaitokseen.

Viimeksi mainituissa asioissa viranomaisyhteistyössä korostuvat myös esimerkiksi veroviranomaisten sekä yleis- ja erityistäytännönpanosta huolehtivien viranomaisten rooli paitsi menettelyn joutuisuuden kannalta, myös yleisemmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytys-

ten toteutumisen kannalta. Viranomaisyhteistyön haasteiden selvittämisessä eräät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen äskettäin antamat tuomiot ovat huomionarvoisia (Zolotukhin v. Venäjä (suuri jaosto 2009); asiassa on kyse uudesta linjauksesta ne bis in idem -oikeussäännön tulkinnassa, ja Marttinen v. Suomi (2009), jossa ulosottomenettelyn ja rikosprosessin päällekkäisyystilanne teki rikosprosessista epäoikeudenmukaisen velallisen/epäillyn niin sanotun itsekriminointisuojaan tullessa loukatuksi).

Oikeusministeriön hallinnonalalla on vireillä useita viranomaisten passiivisuutta ja asian käsittelyn viivästystä ehkäiseviä ja hyvittäviä lainsäädäntöhankkeita. Pidän niiden viivytyksetöntä täytäntöönpanoa tärkeänä. On valitettavaa, että hallituksen esityksessä HE 233/2008 (laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi) luovuttiin erillisen hyvityslautakunnan perustamisesta, ja että hyvityssäännösten soveltamisalaa rajattiin niin, että uutta lakia oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä sovelletaan vain yleisissä tuomioistuimissa. Aikaisemmin (OMTRM 2006:21 Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan) ehdotetusta hyvityslautakunnasta luovuttiin ja samalla siitä, että laki soveltuisi kaikissa lainkäyttöasioissa eli muun muassa myös hallinto-oikeuksissa.

Lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen hallintolainkäyttöasioissa otettiin jälleen huomioon. Käytännössä asia "siirrettiin" käynnissä olevan hallintolainkäyttötoimikunnan ja sen alaisen työryhmän vastuulle (PeVL 2/2009 ja LaVM 3/2009). Hallintolainkäytön puolella viivästykseen estäminen ja erityisesti jälkikäteinen hyvittäminen näyttäytyy yleisiin tuomioistuimiin nähden sikäli eri valossa, että esimerkiksi oikeudenkäynnin keston alkuhetken määrittelystä riippuu pitkälti se, tulevatko ja missä määrin myös oikeudenkäyntiä edeltävässä hallintomenettelyssä tapahtuneet viivästykset hyvitysmahdollisuuden piiriin. Yksittäisen kansalaisen perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen kannalta näin keskeisessä asiassa tehtävässä ratkaisussa ei mielestäni tule antaa ratkaisevaa merkitystä vastuun kohdentamiseen liittyville ensisijaisesti hallinnon sisäisille kysymyksille (kuten: tulisiko jonkin muun kuin oikeusministeriön hallinnonalan viranomaisen vastuulle jäävän viivytyksen hyvittäminen kuitenkin tapahtua oikeusministeriön menoluokasta). Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa linjauksessa tulisi mielestäni ottaa selkeä hallinnolliset raja-aidat ylittävä kanta, joka turvaa tehokkaat oikeussuojakeinot muun muassa viivästysten varalta kaikissa tilanteissa.

Valtion vahingonkorvausvastuuseen liittyvät kysymykset jäävät mielestäni selonteossa liian vähäiselle huomiolle (asiaa käsitellään viittauksenomaisesti sivulla 20, jossa on muun muassa viitattu puheenvuorooni EOA 2005 s. 11–14). Valtion vahingonkorvausvastuu julkista valtaa käytettäessä aiheutuneista vahingoista (myös aineettomista vahingoista) olisi perusteltua nähdä osana hallinnon oikeusturvajärjestelmää. Asia näyttäytyy perus- ja ihmisoikeuskysymyksenä erityisesti siksi, että julkisen vallan käytössä tapahtuneilla virheillä on usein suora yhteys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuusta on säädetty perustuslain tasolla. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää tehokkaita kansallisia oikeussuojakeinoja ihmisoikeusloukkausten varalta. Voimassa olevan vahingonkorvauslain mukainen valtion korvausvastuu on niin pitkälti rajoitettua, että sääntelyn ei voi sanoa tarjoavan tehokasta oikeussuojakeinoja perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseksi.

2.6 Kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet

Luonnoksen tässä osassa on kiinnitetty huomiota yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan, sananvapauteen, kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, uskonnonvapauteen ja muuhun vakaumukseen sekä vaali- ja osallistumisoikeuksiin.

Edunvalvonnassa olevien asema

Selonteossa todetaan, ettei ole tiedossa, että edunvalvonnassa olevien asemassa olisi sellaisia asiaryhmiä, joissa systemaattisesta ilmenisi ihmisoikeusongelmia. Laillisuusvalvonnassa on kuitenkin havaittu, että lievimmän edunvalvonnan (ns. rinnakkainen edunvalvojan määrääminen) kohteena olevien tosiasiallinen mahdollisuus toimia tavallisissa arkipäiväisissä sopimussuhteissa (esim. teleliittymäsopimuksen tekeminen tai laajakaistaliittymän hankkiminen) voi heikentyä.

Pitkään yleisen edunvalvonnan keskeisenä epäkohtana on ollut päämiesten suuri lukumäärä edunvalvojaa kohden. Vuoden 2009 alusta edunvalvonta siirtyi kunnilta valtiolle. Tämän uudistuksen vaikutuksia on vielä vaikea arvioida.

Perhe-elämän suoja

Perhe-elämän suojasta on usein kysymys vankien perhetapaamisia koskevissa kanteluissa, joita oikeusasiamiehelle tulee runsaasti ja joita selvitettäessä havaitaan, että perhe-elämän oikeuden toteutumisessa vankien osalta on ongelmia. Kanteluihin annetuissa päätöksissä on katsottu muun muassa, että perusoikeutena olevasta perhe-elämän suojasta seuraa, että vankeinhoitoviranomaisten tulee toimillaan pyrkiä tukemaan vangin perhe-elämää ja perhetapaamista koskevaa päätöstä harkittaessa vankeinhoitoviranomaisten tulee tapaamista puoltavana seikkana ottaa huomioon tapaamisen merkitys vangin perhesuhteiden hoitamiseksi ja pysyvyydelle.

Kiinnitin vuonna 2004 valtioneuvoston huomiota siihen, että lainsäädännössä ei ole erityissäännöksiä lasten ja vanhempien valvotuista tapaamisista tilanteissa, joissa tuomioistuin on määrännyt tällaisista tapaamisista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisuihissaan edellyttänyt valtiolta positiivisia toimenpiteitä perheenjäsenten välisen yhteyden ylläpitämiseksi. Kysymys on usein myös pahoinpidellyn tai hyväksikäytetyn lapsen ja hänen vanhempansa välisestä yhteydenpidosta, jossa valvontaa tarvitaan turvaamaan myös lapsen perusoikeus turvallisuuteen tapaamisen aikana.

Sananvapaus

Suomi on saanut useita sananvapautta koskevia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota sananvapauden lainvastaiseen rajoittamiseen vankiloissa. Eräässä tapauksessa oli kysymys sananvapauden rajoittamisesta mielenosoituksessa. Viranomaisten toimesta tapahtuneissa valokuvaamisen estämisissä on eräissä tapauksissa todettu rajoitetun sananvapautta.

Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus

Selonteossa mainitun Smash Asem -mielenosoituksen lisäksi kokoontumisvapauteen liittyviä asioita on oikeusasiamiehen tutkittavana ollut vuosittain muutamia. Joissain tapauksissa on tullut ilmi, että poliisi on lain tarkoituksen vastaisesti siirtänyt mielenosoituksen paikan neuvottelematta asiasta mielenosoituksen järjestäjän kanssa. Yhdistymisvapaus on joissain tapauksissa jäänyt asianmukaisesti toteutumatta rekisteröintimenettelyn viiveiden takia.

Uskonnonvapaus

Uskonnonvapautteen liittyvässä kappaleessa käsitellään poikien ympärileikkausta. Olen jo vuonna 1999 ympärileikkausta koskevassa kanteluratkaisussani todennut poikien ympärileikkauksesta, että "suostumukseen kykenemättömien pienten poikalasten ympärileikkaus ilman lääketieteellistä perustetta on oikeudelliselta kannalta arvioituna erittäin kyseenalainen. Eri asia on toimenpiteen suorittaminen siinä vaiheessa, kun lapsi pystyy itse antamaan tietoon perustuvan suostumuksensa toimenpiteelle". Tyttöjen ympärileikkauksesta totesin samassa ratkaisussa, että "Tyttöjen ympärileikkauksessa on kysymys syvällekäyvästä ruumiillisen koskemattomuuden loukkauksesta, jonka vaikutukset saattavat ulottua myös tuleviin lapsiin. Toimenpidettä ei voida nähdäkseni sallia missään oloissa eikä millään perusteella, minkä voimassaoleva lainsäädäntömme osoittaa."

Selonteon mukaan korkeimman oikeuden tuomio KKO:2008:93 on selkeyttänyt tilannetta poikien ympärileikkauksen osalta. Korkeimman oikeuden mukaan perus- ja ihmisoikeutena suojattuun lapsen ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttumista lääketieteelliseltä kannalta asianmukaisissa oloissa ja sen puolustettavuutta tulee arvioida lapsen ja hänen uskonnollisiin ja sosiaalisiin syihin perustuvien etujensa kannalta. Korkein oikeus katsoi, että em. olosuhteissa suoritettu neljä ja puoli vuotiaan pojan ympärileikkaus ei ollut oikeudenvastaista eikä rangaistavaa.

Perusoikeusuudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) todetaan, että "lapsen perusoikeuksia, kuten oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, ei saa loukata muun henkilön uskonnon ja omantunnon vapautteen vedoten". Vastoin selonteossa todettua tilanteen selkeytyminen vaatisi käsitykseni mukaan lainsäätäjän nimenomaisen kannanoton.

Korkeimman oikeuden tuomio ja selonteossa uskonnonvapauden yhteydessä mainittu Jehovan todistajien vapauttaminen asevelvollisuuden suorittamisesta osoittavat, että eräiltä osin punninta uskonnonvapauden ja muiden perusoikeuksien kanssa voi konkreettisissa soveltamistilanteissa johtaa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ongelmallisiin lopputuloksiin.

Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että asiaa koskeva laki on säädetty ennen perusoikeusuudistusta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta onkin kiinnittänyt tähän huomiota (PeVL 9/2007 vp), mutta todennut, että puolustusministeriö on asettanut toimikunnan selvittämään lain tarpeellisuutta ja suhdetta perustuslain säännöksiin. Tilanne ei ole perusoikeuksien näkökulmasta ongelmaton. Yhdelle uskontokunnalle on annettu vapautus yleisestä velvollisuudesta vakaumuksensa perusteella, kun toista uskontoa todistavien tai uskonnottomien vastaava vakaumus voi johtaa vankeusrangaistukseen. Erilaisten vakaumusten kohtelu ei ole tasapuolista.

2.7 Vapautensa menettäneiden asema ja rikosoikeudellinen järjestelmä

Selonteossa käsitellään vapautensa menettäneiden asemaa, esitutkintaa ja pakkokeinoja, uhrin asemaa, terrorismin vastaista toimintaa ja kidutuksen vastaista kieltoa sekä rikoksia ihmisyyttä vastaan.

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen on oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2006 käsitellyt laajasta vankien perusoikeusongelmia. Puheenvuorossaan hän tuo esille muun muassa laitosisolusuhteista johtuvia ja vangin oikeusturvaan kohdistuvia ongelmia. Vuoden 2008 vuosikertomuksessa hän keskittyy vapautensa menettäneiden oikeusavun turvaamisen puutteisiin.

Tutkintavangit poliisien säilytystiloissa

Selonteossa mainittujen heikkojen ulkoilumahdollisuuksien sekä puutteellisten toimintamahdollisuuksien ja terveydenhoidon lisäksi on korostettava, että tutkintavangin oikeus pitää yhteyttä avustajaansa tapaamalla, kirjeitse tai puhelimitse on joissain tapauksissa jäänyt täysimääräisesti toteutumatta, kun tutkintavankia on säilytetty poliisin tiloissa. Tämä on ongelma oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta.

Tutkintavankien säilyttämistä poliisin tiloissa on CPT (Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi) arvostellut jo pitkään Suomea koskevissa raporteissaan.

Ns. paljusellit

CPT on myös useilla käynneillään kiinnittänyt huomiota vankiloiden paljuselleihin. Tältä osin myös esimerkiksi oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa 2005 on todettu (s. 68), että vankiloissa säilytetään henkilöitä olosuhteissa, jotka ovat ihmisarvoisen kohtelun näkökulmasta epätyytyttävä.

Oikeusministeriö on elokuussa vuonna 2008 antanut CPT:lle vastauksen muun muassa kysymykseen toimenpiteistä, joihin on ryhdytty paljusellien käytön lopettamiseksi Helsingin vankilassa. CPT kysyi myös, miksi Helsingin vankilan Pohjoisen ja Läntisen sellirakennuksen asunto-osastojen perusparannukset eivät sisälly vuosien 2011–2015 investointiohjelmaan, vaikka rakennusten asunto-osastoilla on vielä paljusellejä. Oikeusministeriön vastauksessa todetaan muun muassa, että Pohjoisessa sellirakennuksessa on 60 paljuselliä. Vastauksessa luotetaan osin siihen, että vankilan muut suljetut vankipaikat riittäisivät tulevaisuudessa ja todetaan lopuksi, että nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ei kuitenkaan ole realistista uskoa, että Helsingin vankilan peruskorjaus voitaisiin toteuttaa lähitulevaisuudessa.

Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio kirjoitti vuoden 2002 vuosikertomuksen puheenvuorossaan, että "valtion sivistystason voi nähdä myös katsomalla, miten se on huolehtinut vankeinhoidostaan". Valitettavasti on todettava, että Suomi ei tästä näkökulmasta kuulu sivistysvaltioiden joukkoon. On häpeällistä, että CPT tarkastuskäynnistä toiseen huomauttaa samasta asiasta. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet ovat vuodesta toiseen todenneet ihmisarvoisen kohtelun vastaiset olosuhteet. Valitettavaa on, että ainakaan em. ministeriön vastauksessa ei ole esitetty arvioita siitä, millaisesta investoinnista olisi kysymys ja mikä olisi siten se määräraha, joka voidaan osoittaa hankkeeseen.

Vankien terveydenhuolto

Vankien terveydenhuollossa on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa havaittu useita ongelmia.

Vankisairaalan henkilökunnan vähyyden on eräässä ratkaisussa todettu vaarantavan potilasturvallisuuden. Hoitohenkilökuntaa on vankisairaalaossa selvästi vähemmän kuin esimerkiksi terveyskeskusten vuodeosastoilla, vaikka sairaalan potilaat ovat erittäin sairaita ja moniongelmaisia.

Laillisuusvalvonnassa on pidetty kestävämmänä sitä, että lähes kaikista vankiloista puuttuu viikonloppuisin ja iltaisin terveydenhuoltohenkilöstön päivystys, mikä voi vaarantaa vankien turvallisuuden. Asiasta annetussa ratkaisussa katsottiin, että kaikkiin vankiloihin tulee viivytyk-

settä saada kattava ja riittävästi resursoitu päivystysjärjestelmä vankiturvallisuuden takaamiseksi.

Esimerkkinä vangin muita huonommasta mahdollisuudesta saada hoitoa sairauteensa voidaan mainita kaksi tuoretta kanteluratkaisua, joita selvitetessä kävi ilmi vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön linjaus, jonka mukaan C-hepatiitin hoitoa ei aloiteta vankilassa, vaan hoito toteutetaan vasta vangin vapauduttua. Terveydenhuoltoyksiköltä on pyydetty tämän vuoden syyskuun loppuun mennessä selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä interferonihoitoa koskevan linjauksen suhteen.

Lapsen edun mukainen sijoittaminen vanhempansa kanssa vankilaan

Viime vuonna antamassani ratkaisussani totesin ongelmaksi muun muassa sen, että lapsen edun mukainen sijoittaminen vankilaan vanhempansa kanssa saattaa pahimmillaan jopa estyä, koska äiti-lapsipaikkoja ei ole tarpeeksi. Vankilat eivät myöskään tue käsitykseni mukaan riittävästi lapsen kanssa vankilassa olevien äitien vanhemmuutta ja näiden vankeuden täytännönpanon tavoitteita.

Rikoksen uhrin asema

Selonteossa todetaan rikoksen uhrin aseman eli asianomistajan aseman olevan Suomessa kansainvälisesti arvioiden vahva. Näin onkin, mutta uhrin asemaa heikentää monissa tapauksissa valitettavan pitkään jatkuvat rikosprosessit, mikä sen lisäksi, että aiheuttaa prosessissa epäiltyinä/syytettynä olevaa kohtaan ihmisoikeusrikkomuksen, loukkaa myös asianomistajan perustuslaissa turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Ongelmatonta ei myöskään ole valtion vastuulle jäävien korvausten saaminen. Ongelmia on sekä niiden määrissä että maksuajoissa.

2.8 Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet

Sosiaaliturvan muutoksenhaku

Sosiaaliturvan muutoksenhakua koskevia ongelmia on selonteossa käsitelty jaksossa 2.5. Muutosta Kansaneläkelaitoksen myöntämiin etuuksiin haetaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ja sen ratkaisuihin vakuutusosoikeudessa: käsittelyajat ovat olleet molemmissa erittäin pitkiä. Tällaisessa asiassa etuusratkaisun kokonaiskäsittelyaika saattaa nousta kahteen, jopa kolmeen vuoteen.

Viime vuosina vakuutusosoikeus on saanut lisäresursseja, sen työmenetelmiä on kehitetty ja ratkaisukokoonpanoja kevennetty. Sen osalta voidaan arvioida tilanteen kehittyneen parempaan suuntaan. Sen sijaan niiden toimien, joilla parin viimeisen vuoden aikana on pyritty lyhentämään sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikoja, en näe tuovan parannusta tilanteeseen. Keskeinen ongelma on se, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ei ole tuomioistuin ja vastuu etuuskäsittelyn kokonaisuuden eri osista jakaantuu eri hallinnonaloille.

Etuuden hakijan kannalta kyse on kuitenkin yhdestä etuuden turvaavasta prosessista ja myös käsittelyaikoja tulee tarkastella kokonaisuutena. Tilanne on kestävästi sairaan, työkyvyttömän, vammaisen ihmisen näkökulmasta. Pitkittyminen aiheuttaa ihmisille ja heidän läheisilleen

huolta ja taloudellisia vaikeuksia, he saattavat joutua turvautumaan toimeentulotukeen, tukaisinperintätilanteet yleistyvät ja monimutkaistuvat ja johtavat lisävalituksiin ja lisäkustannuksiin kaikille. Näiden ihmisten oikeus oikeusturvaan ei toteudu. Kyseessä on eräs sosiaaliturvajärjestelmämme kaikkein suurimmista oikeusturvaongelmista.

Hoitoon pääsyn riittävyys

Ns. hoitotakuun takaama hoito ei ole täysimääräisesti toteutunut. Joidenkin sairauksien kohdalla hoitoon pääsy on muita vaikeampaa eikä toteudu lain edellyttämällä tavalla. Omien havaintojeni mukaan näin on ollut mm. silmätaudeissa, kirurgiassa ja ortopediassa sekä hammashoidossa. Hammashoidossa eräät kunnat eivät ensin huolehtineet joulukuun alusta 2002 laajentuneesta järjestämisvelvollisuudestaan laissa edellytetyllä tavalla vaan priorisoivat lain vastaisesti edelleen tiettyjä henkilöryhmiä. Sen jälkeen hoitoa alettiin järjestää ainoastaan sitä kiireellisesti tarvitseville. Nyt ongelmat keskittyvät siihen, että kiireetöntä hoitoa ei kaikkialla saa lain edellyttämässä kuuden kuukauden ajassa.

Päihdeongelmaisten ja päihderiippuvaisten hoitoon pääsyssä on myös merkittäviä vaikeuksia. Psykkisistä ongelmista kärsiviä päihtyneitä ei ole otettu tutkittavaksi psykiatriin sairaaloihin vaan heitä on lähetetty kotiin tai poliisin putkaan selviämään. Päihteiden käyttö määrittää eräiden asiantuntijoiden mukaan potilasta siten, että hänen muita sairauksiaan tai elämäntilannettaan ei nähdä päihdekäytön takaa. Päihderiippuvuudessa on kuitenkin kyse kroonisesta aivosairaudesta, johon liittyy usein niin mielenterveyden häiriöitä kuin runsaasti erilaisia somaattisia sairauksia, vammoja ja niiden jälkitiloja.

Ikääntyneet

Vanhainkodeissa ja vanhusten ns. tehostetun palveluasumisen yksiköissä asuu noin 40.000 asukasta ja terveyskeskusten vuodeosastoilla pitkäaikaisessa laitoshoidossa noin 11.000 potilasta. Mediassa ja mielipidekirjoituksissa esiintyy jatkuvasti väitteitä karkeista hoidon puutteista, olemattomasta ulkoilusta, riittämättömästä vaippojen vaihdosta, ravinnon puutteista, liiallisesta lääkityksestä korvaamaan riittämätöntä henkilökuntaa jne.

Hoivan ja hoidon tarpeessa olevien vanhusten asemaa ja heidän oikeuksiaan yhdenvertaisesti riittäviin sosiaalipalveluihin parantaisi käsitykseni mukaan se, että asiasta säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin. Tämä olisi omiaan turvaamaan vanhusväestön sosiaalisia oikeuksia.

Valtion mielisairaalat

CPT on sekä 2003 että 2008 kiinnittänyt huomiota siihen, että osalle valtion mielisairaaloiden potilaista ei ole järjestetty mielekästä toimintaa. CPT pyysi valtiota ryhtymään määrätietoisiin yrityksiin saada suurempi joukko vakavista mielenterveyden häiriöistä kärsivistä potilaista mukaan toimintoihin, jotka vastaavat heidän yksilöllisiä tarpeitaan.

Valtion mielisairaaloissa on myös havaintojeni mukaan huomattavan pitkäkestoisia eristämiä, johon tulisi kiinnittää huomiota.

2.9 Naisten asema

Naisten asemaa koskeva jakso (2.9) keskittyy perustellusti toisaalta kuvaamaan naisten asemaa työelämässä ja toisaalta naisiin kohdistuvaa väkivaltarikollisuutta. Pidän hyvänä sitä, että selonteossa (s. 56) on annettu painoarvoa myös kriittisille argumenteille, joita on esitetty lä-

hisuhde- ja perheväkivaltarikosten sovittelua vastaan. Muistutan tässä yhteydessä lakivaliokunnan (LaVM 13/2005) näkemyksestä, jonka mukaan lain soveltamista tulee seurata tarkoin, ja että tämän seurannan perusteella muuttaa tarvittaessa. Hyvänä kehityspiirteenä pidän sitä, että lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytöiden toteuttamiselle ja kehittämiselle esitetään pysyvää valtakunnallista organisatorista ratkaisumallia.

Käytännön tasolla merkittävä epäkohta on se, että Suomi on toteuttanut vain noin viidesosan EU:n suosituksen mukaisesta turvakotipaikkojen määrästä (s. 55). Tämän tyyppisten yksilöityjen, konkreettisten asioiden kohdalla olisi mielestäni erityisen tärkeää, että selonteko olisi yksityiskohtaisempia muun muassa siinä, kuinka paljon talousarviossa on varattu tarkoitusta varten määrärahoja, ja millaisia panostuksia tarvittaisiin suosituksen mukaiselle tasolle yltämiseksi.

2.11 Lasten oikeudet

Lasten psykiatrinen hoito

Selonteon kohdassa 2.11.3 on katsottu, että tarpeelliseksi todettu lasten ja nuorisopsykiatrian hoito voidaan aloittaa kolmen kuukauden määräajassa varsin luotettavasti kaikkialla muualla Suomessa paitsi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin alueella. Käsiteltävänäni juuri olleessa lasta koskevassa kanteluasiassa todettiin odotusajan HUS:n syömishäiriöyksikköön olleen kaksi vuotta. Samoin lasten psykoterapiapalveluissa on havaintojeni mukaan alueella merkittäviä ongelmia, jotka näyttävät johtuvan osittain järjestämisvastuussa olevien toimijoiden yhteistyön ongelmista.

Sen enempää yksilöimättä, mitä sairaanhoitopiirejä ongelma koskee, totean joutuneeni toistuvasti kiinnittämään huomiota lapsen hyväksikäytön epäilyä koskevien oikeuspsykiatristen tutkimusten viipymiseen ja viipymisen lapsille aiheuttamiin haittoihin.

Kappaleessa 2.8 esille tuomani sosiaaliturvan muutoksenhaun ongelmat ovat erityisen kohuttomia esimerkiksi lasten kuntoutuksen kohdalla. Heille hoitotoimenpiteiden oikea-aikaisuus on korostetun tärkeää.

Huostaan otetut lapset

Hallituksen selonteossa tuodaan esiin huostaanottojen ja kiireellisten sijoitusten kasvava määrä. Tavoitteena on vähentää huostaanottojen ja samalla myös psykiatrisen laitoshoidon tarvetta. Painopistettä uudessa lastensuojelulaissa on pyritty siirtämään varhaiseen puuttumiseen eli avohuollon tukitoimiin. Myös lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea on toistuvasti kiinnittänyt huomiota huostaanottojen ja sijaishuoltoon sijoitettujen lasten suureen määrään Suomessa.

Selonteossa kiinnitetään huomiota siihen, että uuden lain tavoitteiden esteeksi on muodostunut pätevien sosiaalityöntekijöiden puute. Lasten omilla sosiaalityöntekijöillä on tärkeä rooli toisaalta rajoitustoimenpiteiden päätösten tekemisessä ja toisaalta laitoksessa tehtyjen päätösten valvonnassa. Myös tästä näkökulmasta epäpätevät ja vaihtuvat sosiaalityöntekijät muodostavat ongelman.

Lastensuojeluilmoitukset

Lastensuojeluilmoitusten määrät ovat kasvaneet. Niitä varten laissa on säädetty tiettyjä ehdottomia määräaikoja lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi. Mm. seitsemän arkipäivän aikana on ratkaistava, onko ilmoituksen perusteella ryhdyttävä arvioimaan lastensuojelun tarvetta. Jos tarvetta selvitykseen on, selvitys on tehtävä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa. Seurantatiedot lain toimeenpanon vaikutuksista eivät ole lohdullisia. Seurantatietojen mukaan esimerkiksi Etelä-Suomen läänissä vain neljäsosa kaikista lastensuojeluilmoituksista on käsitelty vaaditussa seitsemän päivän ajassa. Samoin esimerkiksi asiakassuunnitelmia asiakkaana olevalle lapselle on tehty vain kolmessa neljäsosassa Etelä-Suomen kunnista, vanhemmille vielä vähemmän.

Lasten käytöshäiriöiden kohtaaminen päivähoitossa ja koulussa

Viimeaikoina on tullut tietooni, että päivähoitossa ja koulussa on lapsia, joiden käytöstä joudutaan rajoittamaan fyysisesti lasten oman ja muiden lasten sekä aikuisten turvallisuuden vuoksi. Koska kysymys voi olla pienistä lapsista, menettelyä varten tarvittaisiin asiantuntevat ohjeet. Ongelman laajuus tulisi selvittää samoin kuin se, tulisiko asiasta säätää laissa, koska rajoittamiselle puututaan lasten fyysiseen koskemattomuuteen.

2.12 Vammaisten henkilöiden oikeudet

Selonteossa selostetaan hyvin muun muassa vammaispoliittisen ohjelman valmistelua ja tavoitteita. Liikkumisvapautteen liittyvä kotikuntalain muutoshanke yhdessä valtioneuvoston suosittelemien muutosten kanssa (KK 219/2008) kohdistuvat tärkeään seikkaan, joka on viimeksi tullut esille, kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kommunikoi 27.4.2009 Suomen hallituksen vastausta varten asiaa koskevan valituksen (no. 21989/08).

Muuta

ILO:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan sopimuksen nro 169 ratifioiminen oli esillä oikeusasiamiehen alkuvuonna 2008 järjestämässä yhdenvertaisuusseminaarissa. Monista ja pitkäkestoisista selvityksistä huolimatta sopimusta ei ole vielä saatu ratifioitua. Mielestäni ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa tulisi tehdä seikkaperäinen analyysi tilanteesta ja siitä, miksi sopimuksen ratifiointi viipyy.

Lopuksi

Käsillä olevaa asiakirjaa ei näytä rakennetun sillä tavoin politiikka-asiakirjana, että siinä olisi nimenomaisesti linjattu esimerkiksi sitä, mitkä asiaryhmät tai oikeudet nähdään keskeisimpinä perus- ja ihmisoikeustilanteen parantamisessa, ja mihin asioihin puuttumista pidetään kiireellisimpänä ja tärkeimpänä (vrt. esim. innovaatiopoliittinen selonteko, turvallisuuspoliittinen selonteko ja selonteko EU-politiikasta, joissa on mukana valtioneuvoston peruslinjauksia, keskeisiä tavoitteita ja niiden saavuttamiseksi tarvittavien keinojen analyysiä).

Olen monissa puheenvuoroissani kiinnittänyt huomiota siihen, että maassamme tulisi olla selkeä strategia, ohjelma tai suunnitelma keskeisimpien ja vakavimpien perusoikeusongelmien poistamiseksi. Nähdäkseni juuri valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisen selonteon pohjalta olisi perusteltua laatia tällainen kansallinen strategia. Pidänkin tärkeänä, että ihmisoikeuspoliittisen selonteon jatkovalmistelussa ja -käsittelyssä edettäisiin tämänlaisen strategisen suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan suuntaan. Valtioneuvoston ihmisoikeusstrategisen tai -poliittisen toimintaohjelman tulisi olla hallitusohjelmaan kirjattu tai ylipäätään valtiovaltaa sitova. Tällainen ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma tarkoittaisi, että valtiovalta sitoutuisi huolehtimaan

perus- ja ihmisoikeuslinjausten toteuttamiselle tarvittavien resurssien saamisesta ja olemassaolosta.