

31.12.2014

Dnro 2328/4/14

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen

KATKOS RATKAISUTIIVISTELMIEN JULKAISEMISESSA FINLEX-TIETOKANNASSA

1 KANTELU

A pyysi 23.5.2014 päivätyssä kirjoituksessaan eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan oikeusministeriön menettelyä Finlex-tietopalvelun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä myös EIT) ratkaisut -tietokannan ylläpitämisessä. Kantelun mukaan tietokannan päivittäminen on keskeytetty tai päätetty keväällä 2013.

A katsoo valtiolla olevan erityinen velvollisuus pitää julkisesti saatavilla voimassa olevaa oikeutta ilmentävät oikeuslähteet. Ajantasainen kansalliskielellä tuotettu tieto Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä edistää kirjoituksen mukaan muun muassa tuomioistuinten työtä, minkä lisäksi tietoja hyödynnetään asianajajien ja syyttäjien toimesta.

Sivulta (<http://www.finlex.fi/fi/oikeus/eurooppa/feit/> vierailtu 17.12.2014) ilmenee, että viimeisin aineistopäivitys on ollut 3.12.2014. Vuodelta 2014 on selostettu vain yksi ratkaisu (3.10.2014). Suomea koskevat ratkaisut -alisivustolla viimeisin suomennettu tapaus on 29.1.2013 (Röman-tapaus).

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin oikeusministeriön 22.8.2014 päivätty lausunto. A antoi sen johdosta 11.9.2014 päivätyn vastineen. Asiassa hankittiin vielä 31.12.2014 lisätietoja oikeusministeriöstä.

3 RATKAISU

3.1 Selvitysten sisältöä

Oikeusministeriö totesi **lausunnossaan** perustaneensa oma-aloitteisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutietokannan Finlex-tietopankkiin vuonna 1991. Ratkaisutiivistelmiä koskevat linjaukset vahvistettiin vuonna 1992 ulkoasiainministeriön työryhmässä, joka selvitti kansainvälisen ihmisoikeuskäytännön tiedottamista viranomaisille.

Finlexiin on viety tähän mennessä 4 540 ratkaisutiivistelmää vuosilta 1960–2013. Finlexissä julkaistu tietokanta on aineistoltaan laajin Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa julkaistu EIT:n ratkaisujen tiivistelmäkokoelma. Eri maissa tiivistelmien valintaperusteet ja lukumäärä vaihtelevat suuresti. Esimerkiksi Ruotsissa julkaistaan tiivistelmiä vain Ruotsia koskevista ratkaisuista. Luettelo eri jäsenmaissa julkaistuista käännöksistä ja tiivistelmistä on EIT:n verkkosivuilla osoitteessa: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC/translations>.

Oikeusministeriö on rahoittanut tiivistelmien laadinnan Finlex-tietokannan toimintamäärärahoista. Tähän mennessä kokonaiskustannukset ovat olleet noin puoli miljoonaa euroa. EIT:n ratkaisutoiminta on lisääntynyt voimakkaasti vuoden 1998 organisaatiouudistuksen jälkeen. Tämä on nopeasti kasvattanut tiivistelmien laadintakustannuksia.

Oikeusministeriö katsoo, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä koskevassa viestinnässä valtionhallinnolla on keskeinen vastuu. Oikeusministeriö pahoittelee, että ratkaisutiivistelmien julkaiseminen on ollut keskeytyneenä syksystä 2013 lähtien.

Oikeusministeriöllä on ollut EIT:n ratkaisutiivistelmien laadintaa koskeva sopimus Suomalainen Lakimiesyhdistys ry:n kanssa vuodesta 1992 lähtien. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry on palkannut tiivistelmien laatijat ja laskuttanut oikeusministeriötä tehtyjen tiivistelmien kustannuksista. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry irtisanoi sopimuksen kesällä 2013. Alkuvuosina tiivistelmien laadintaan osallistui muun muassa yliopistotutkijoita ja tuomareita. Viime vuosina tiivistelmien laadinnasta vastasi eläkkeelle jäänyt kärjätuomari, joka ilmoitti syksyllä 2013 lopettavansa tiivistelmien laadinnan. Tiivistelmien laadinta on ollut keskeytyneenä syksystä 2013 lähtien. Finlexin EIT-tietokannan etusivulla on tätä koskeva tiedote (14.11.2014 sivulla oli seuraava teksti: "HUOM! Uusien tiivistelmien julkaiseminen on keskeytynyt, mutta jatkuu lokakuussa 2014").

Oikeusministeriö on vuoden 2013 lopusta lähtien selvittänyt tiivistelmien laadinnan jatkamismahdollisuuksia muun muassa tiedustelemalla aikaisemmin tiivistelmiä laatineiden henkilöiden halukkuutta tehtävään. Uusia asiantuntijoita ei kuitenkaan ole saatu käynnistämään tiivistelmätyötä. EIT:n kasvaneen ratkaisumäärän johdosta oikeusministeriössä on myös lähdetty arvioimaan uudestaan tiivistelmien laadintatapaa ja yksityiskohtaisuutta työn nopeuttamiseksi.

Lisäksi oikeusministeriö on selvittänyt yhteistyössä ihmisoikeustuomioistuimen kanssa ratkaisutiivistelmien monipuolisempaa linkittämistä EIT:n omaan HUDOC-tietokantaan. EIT ottaa vuoden 2014 lopussa HUDOC:ssa käyttöön tuomioistuinratkaisujen eurooppalaisen ECLI-tunnisteen (European Case Law Identifier), ja tämä tunniste liitetään myös Finlexissä suomenkielisten tiivistelmien viitetietoihin. Euroopan komissio käynnistää syksyllä 2014 ECLI-tunnistetta hyödyntävän hakupalvelun.

Oikeusministeriö kertoi, että EIT:n ratkaisutiivistelmien laadintaa on selvitetty myös hankintalainsäädännön näkökulmasta. Kustannukset ylittävät nykyään julkisten palveluhankintojen kansallisen kynnysarvon. Oikeusministeriö käynnisti keväällä 2014 asiaa koskevan tarjouspyyntöaineiston valmistelun. Tarjouspyyntö julkaistiin julkisten hankintojen HILMA-palvelussa 25.7.2014 siten, että tarjousten määräaika on 29.8.2014. Tiivistelmien laadinnasta tehdään kaksivuotinen sopimus palveluntoimittajan kanssa. Oikeusministeriö asettaa tiivistelmähankkeelle seurantaryhmän, johon kutsutaan muun muassa ulkoasiainministeriön, asianajajaliiton ja tuomioistuinlaitoksen edustajat.

Hankinnan tavoitteena on täydentää syksystä 2014 lähtien säännöllisesti nykyistä Finlex-tietokantaa laadukkailla alkuperäistuomioiden tiivistelmillä. Tarjouspyynnön mukaan toimittajan tulee tallentaa tiivistelmä Finlex-tietokantaan viimeistään neljän viikon kuluessa tuomion julkaisemisesta. Tiivistelmät laaditaan EIT:n merkittävimmistä tuomioista sen neliportaisen kategorisoinnin kolmen ylimmän kategorian tuomioista. Suomea koskevista tuomioista tiivistelmät laaditaan myös alimman kategorian tuomioista. Uusia EIT:n ratkaisuja ja tiivistelmät toukokuun 2013 jälkeen annetuista ratkaisuista pyritään saamaan Finlex-tietokantaan vuoden 2014 loppuun mennessä.

A pani **vastineessaan** tyytyväisenä merkille sen, että kirjoituksen kohteena olevaan epäkohtaan on puututtu. Valtionhallinnon keskeistä vastuuta EIT:n ratkaisukäytäntöä koskevassa viestinnässä ei liene kirjattu mihinkään lakiin. Lainsäädännössämme ei ole huomioitu sitä, että Suomi on Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyessään hyväksynyt uuden oikeuslähteen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön. Tästä tiedottaminen voidaan katsoa aivan samanlaiseksi velvollisuudeksi kuin voimassa olevista säädöksistä tiedottamisen ja niiden saatavilla pitämisen. Tässä suhteessa ratkaisuista tiedottaminen on katsottava velvollisuudeksi. Kevään 2013 jälkeen näin ei ole tapahtunut.

Pyysin loppuvuonna 2014 vielä **lisätietoja** oikeusministeriöstä. Oikeusministeriön tietopalvelupäällikkö - - - ilmoitti 31.12.2014, että oikeusministeriön kesällä 2014 julkaisemaan tarjouspyyntöön EIT:n ratkaisutiivistelmien tuottamisesta Finlexiin ei saapunut määräaikaan 29.8. mennessä yhtään tarjousta. Tämän vuoksi oikeusministeriö teki syyskuun lopussa yhteistyösopimuksen Norjan ihmisoikeusinstituutin ja Lovdata-säätiön kanssa norjankielisten EIT-ratkaisutiivistelmien hyödyntämisestä Finlexissä. Norjan instituutti tekee tiivistelmät EIT:n niin sanotuista Level 1-ratkaisuista sekä lisäpalveluna kaikista Suomea koskevista ratkaisuista. Lokakuussa oikeusministeriö järjesti tiivistelmien kääntämistä koskevan kilpailutuksen ja ensimmäiset tiivistelmät on viety Finlexiin marraskuussa 2014. Jatkossa tiivistelmiä viedään Finlexiin kahdesti kuukaudessa. Käännöstyö on aloitettu tuoreimmista ratkaisuista. Syksyn 2013 ja alkuvuoden 2014 tiivistelmät saadaan Finlexiin maaliskuuhun 2015 mennessä.

3.2

Kannanotto

Oikeusministeriö kuvaa lausunnossaan ja lisäselvityksessään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutiivistelmien ja -käännösten toimittamisen taustaa ja niitä toimenpiteitä, joihin se on ryhtynyt käsillä olevan epäkohdan korjaamiseksi.

Alun perin toiminto on järjestetty sopimuksin ministeriön ja ulkopuolisen palveluntuottajan välillä. Sopimus on irtisanottu palveluntuottajan aloitteesta. Ministeriö on tämän takia ensin pyrkinyt sopimaan palvelun tuottamisesta yksittäisten henkilöiden kanssa, mutta tässä ei ole onnistuttu. Tämän jälkeen oikeusministeriö pyrki järjestämään palvelun julkisen hankintamenettelyn kautta, mutta se ei tuottanut tarjouksia. Sitten oikeusministeriö solmi syyskuussa 2014 yhteistyösopimuksen Norjan ihmisoikeusinstituutin ja Lovdata-säätiön kanssa.

Toistaiseksi Finlex-palvelun EIT-tietokantaa ei ole vielä merkittävästi päivitetty syksyn 2013 tilanteesta. Finlex-tietokanta on ollut vailla uusia EIT-tuomioiden päivityksiä runsaan vuoden. Tätä aikaa on pidettävä varsin pitkänä ottaen huomioon EIT:n tuomioiden merkitys ja niiden runsas lukumäärä.

Katson kuitenkin, että asiassa ei ole ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista tai virheellistä menettelyä oikeusministeriön puolelta. Ministeriö on pyrkinyt useilla keinoilla epäkohdan korjaamiseen. Käytännössä vaikeuksia on aiheutunut siitä, että palvelun tuottamiseen ei ole heti löytynyt siihen halukasta tahoa.

Voin yhtyä siihen ministeriön lausunnossa esitettyyn näkemykseen, että syksyyn 2013 saakka EIT-ratkaisuista suomen ja ruotsin kielellä tiedottaminen on onnistuttu hoitamaan kansainvälisesti vertaillen erittäin hyvin. Havainto osoittaa samalla sen, että kysymys valtion velvollisuudesta tai vastuusta EIT:n tuomioiden ja muiden ratkaisuiden kääntämiseen ja edelleen tiedottamiseen ei ole yksiselitteinen.

Käsitykseni mukaan lainsäädännössämme ei ole nimenomaista säädöstä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuiden julkaisemisesta. Laki Suomen säädöskokoelmasta koskee, muun muassa, kansallisten säädösten, päätösten, asetusten ja tiedonantojen sekä valtiosopimusten ja Suomen kansainvälisiä suhteita koskevien ilmoitusten julkaisemista säädöskokoelmassa. Laki ei koske tuomioistuinten oikeuskäytännöstä tiedottamista tai sen julkaisemista.

Säädöskokoelmalain 18 §:n mukaan oikeusministeriö vastaa säädöskokoelman ja sopimussarjan julkaisemisesta ja jakelusta. Tehtävässään ministeriö toimii yhteistyössä eduskunnan sekä valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriön kanssa siten, että säädöskokoelman ja sopimussarjan julkaisemiseen liittyvät eri tahojen tarpeet tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi. Pykälän 2 momentin mukaan oikeusministeriö voi antaa säädöskokoelman ja sopimussarjan julkaisemiseen ja jakeluun liittyviä käytännön tehtäviä muulle valtion viranomaiselle, laitokselle tai yhtiölle, yksityiselle henkilölle taikka yhteisölle tai säätiölle.

Kirjoitetun lain tai muun säädetyin oikeusnormin ja oikeuskäytäntöön perustuvan oikeusnormin välillä on lähtökohtainen ero. Esimerkiksi oikeusministeriön asetus viittausmerkinnöistä Suomen säädöskokoelmassa (1198/2010) säättää Euroopan unionin säädösten viittausmerkinnöistä säädöskokoelmassa, eikä koske Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai muitakaan tuomioistuinratkaisuja.

Kansallisten tuomioistuinten hallinnosta vastaavana tahona oikeusministeriö yhtenä tehtävänä voidaan pitää kotimaisten tuomioistuinten verkkosivujen tuottamista ja sitä kautta vastuuta palveluista, jotka mahdollistavat kotimaisten tuomioistuinten ratkaisuiden verkkotiedottamisen ja julkaisemisen. Pidän luontevana, että tähän tehtävään kytkeytyy samalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuksista tiedottaminen kansalliskielillä.

Nimenomaisesti säädetyin velvollisuuden puuttumisesta huolimatta oikeusministeriö onkin ottanut kansalliskielellä julkaistavien EIT-ratkaisujen tiivistelmien tuottamisen vastuulleen. Pidän tätä ensiarvoisen tärkeänä myös jatkossa.

Euroopan ihmisoikeussopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla (438/1990). Euroopan ihmisoikeussopimus on sitova oikeuslähde, joka on otettava huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa. Tätä edellyttää jo perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan mukaan korkeat sopimuspuolet sitoutuvat noudattamaan tuomioistuimen lopullista tuomiota jutuissa, joiden osapuolena ne ovat. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tosiasiallinen merkitys oikeuslähteenä ei kuitenkaan rajoitu tähän. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen asiallinen sisältö määräytyy ja kehittyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. EIT:n tulkinnat ovat evolutiivisia ja dynaamisia ja muotoutuvat vuorovaikutuksessa jäsenvaltioiden kansallisten oikeusjärjestelmien ja muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden valvontaelinten oikeuskäytännön kanssa (ks. Pellonpää, Matti ym.: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2012, s. 289–298).

Euroopan neuvoston ministerikomitean niin sanotun Izmirin julkilausumaan sisältyvässä seurantasuunnitelmassa valtioita kannustetaan muun muassa varmistamaan tuomareiden, syyttäjien ja muiden oikeudenhoidon toimijoiden koulutuksessa riittävät tiedot Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1781937>; jakso B.1.c).

Myös ihmisoikeuskasvatusta koskevat periaatteet ja valtion velvoitteet voidaan nähdä valtion nyt puheena olevan toiminnon perusteena. YK:n ihmisoikeuskasvatusta koskevan julistuksen 7 artiklan mukaan valtioiden tulisi taata virkamiesten, tuomareiden, lainsäädäntöä toimeenpanevien viranomaisten ja sotilashenkilöstön riittävä ihmisoikeuskoulutus sekä edistää opettajille ja kouluttajille ja valtion puolesta toimiville yksityisille henkilöille suunnattua ihmisoikeuskoulutusta. Ihmisoikeuspuolustajia koskevassa julistuksessa (Declaration on Human Rights Defenders, GA Res., A/RES/53/144) puolestaan todetaan, että valtiolla on velvollisuus edistää ja edesauttaa ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevaa opetusta koulutuksen kaikilla tasoilla, ja varmistaa se, että kaikki henkilöt, jotka ovat vastuussa lakimiesten, lainvalvonnan, armeijan henkilökunnan ja julkishallinnon virkamiesten ja viranhaltijoiden koulutuksesta sisällyttävät koulutusohjelmiinsa riittävästi ihmisoikeusopetusta (artikla 15). Ks. Ihmisoikeuskeskus: Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus Suomessa, tiivistelmä s. 128).

4

LOPPUTULOS

Oikeusministeriö on oikeushallinnosta vastaavana viranomaisena ottanut vastattavakseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuiden suomenkielisten tiivistelmien julkaisemisen Finlex-tietopalvelussa. Pidän tämän tehtävän hoitamista myös jatkossa erittäin tärkeänä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen kautta muodostuva oikeuskäytäntö muodostaa sopimusjärjestelmään kuuluvissa valtioissa keskeisen oikeuslähteen. Kansallisten lainsoveltajien saatavilla on oltava riittävästi tietoa EIT:n oikeuskäytännöstä, jotta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 46 artiklaan ja perustuslain 22 §:ään perustuvat velvoitteet voidaan täyttää asianmukaisesti. Näissä tiedollisissa suhteissa suuri merkitys on oikeustieteellisellä tutkimuksella ja koulutuksella. Niiden lisäksi tarvitaan kuitenkin myös suurempaa ja ajantasaisempaa pääsyä Suomea koskeviin ja muihin keskeisimpiin EIT:n ratkaisuihin kielellä, jonka hallitsemista viranhoidossa edellytetään.

Käsitykseni mukaan oikeusministeriö on ryhtynyt asianmukaisiin toimenpiteisiin EIT:n tuomioiden ratkaisutiivistelmien suomennosten julkaisemiseksi. Ratkaisutiivistelmien päivittämisessä on ollut katkos. Oikeusministeriö on nyt saanut aikaan sopimusjärjestelyn, jonka myötä epäkohta tullaan korjaamaan taannehtivasti. Pidän tätä hyvin myönteisenä.

Asia ei näin ollen anna aihetta puoleltani muuhun kuin että lähetän jäljennöksen vastauksestani oikeusministeriölle tiedoksi.