

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2009 vp

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä kesäkuuta 2009 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen vuodelta 2008 (K 4/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

- apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- assistentti Juha Lavapuro
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- hallintotieteiden tohtori, dosentti Jukka Viljanen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008 on edellisien vuosien tapaan hyvin laadittu ja selkeä esitys oikeusasiamiehen toiminnasta ja yleisimmistä laillisuusvalvonnassa esiin nousseista ongelmista. Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot laillisuusvalvonnassa esiin tulleista ajankohtaisista aiheista ja oikeusasiamiesinstituutiosta vuonna 2008. Oikeusasiamiehen erityistehtäviä käsittelevässä luvussa esitetään havaintoja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmista sekä telepakkokeinojen, peitetoiminnan ja valeostojen valvonnasta. Lisäksi kertomukseen sisältyy asiaryhmittäinen kuvaus laillisuusvalvonnasta.

Perus- ja ihmisoikeudet

Oikeusasiamies valvoo tehtävänsä hoitaessaan perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen kertomuksessa tulee eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 12 §:n mukaan kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovatkin hallitsevassa asemassa, ja se käy jo vakiintuneesti ilmi läpi koko kertomuksen.

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio tarkastelee puheenvuorossaan oikeusasiamiesinstituution kehittymistä niin Suomessa kuin maailmanlaajuisestikin. Katsauksessa piirtyy kirjoittajan pitkäaikaisen kokemuksen valossa kokonaisvaltainen kuva oikeusasiamiesinstituution levittämismisestä ja laillisuusvalvonnan muutoksista.

Kansainvälisessä katsauksessaan hän käsittelee oikeusasiamiesten roolien eroja ja yhteisiä piirteitä. Kaikkia oikeusasiamiehiä yhdistäviä tekijöitä ovat riippumattomuus sekä kansalaisten oikeuksien puolustaminen ja hallinnon kehittämisen keinoin, jotka perustuvat instituution asemaan, ei käsky- ja määräysvaltaan. Kansainvälisesti oikeusasiamiesinstituution kehittyminen on ollut kiinteässä yhteydessä perus- ja ihmisoikeusajattelun leviämiseen. Erilaisista rooleista ja painotuksista riippumatta oikeusasiamiesten tehtävät liittyvät läheisesti nimenomaan oikeusvaltiokehityksen sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien vahvistamiseen.

Myös Suomessa laillisuusvalvonta on muuttanut ajan myötä. Oikeusasiamiehen rooli syyttäjänä on jäänyt taka-alalle, ja viranomaistoimintaa kehittävä rooli on korostunut. Perus- ja ihmisoikeusajattelun kehittyminen on täälläkin muokannut oikeusasiamiehen toimintaa viimeisten vuosikymmenien aikana. Merkittävä askel oli Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990. Perusoikeusudistukseen liittyen oikeusasiamiehen tehtäväksi säädettiin valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies Paunio mukaan tämä tehtävä muutti ratkaisevalla tavalla oikeusasiamiehen tarkastelun näkökulmaa viranomaisten velvollisuuksista ihmisten oikeuksien toteutumiseen.

Oikeusasiamies Paunio nostaa puheenvuoronsaan kriittiseen sävyyn esiin sen, että ne monet perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmat, joihin esimerkiksi oikeusasiamiehet ovat kiinnittäneet huomiota kerta toisensa jälkeen kertomuksissaan ja ratkaisuisaan, eivät näytä korjaantuvan. Oikeusasiamiehen kirjoituksesta välittyy huoli siitä, että vasta kansainvälinen arvostelu näyttää herkistävän kotimaista päätöksentekoa ja hallintoa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tällainen kokeneen laillisuusvalvojan esittämä huolestuttava havainto on otettava vakavasti. Laillisuusvalvojen kannanotot ja niissä esitetyt lain tulkintaa tai lainsäädännön muutostarvetta koskevat käsitykset on hallinnossa otettava huomioon ja niiden mahdollisesti edellyttämät toiminta-

kulttuurin muutokset pitää toteuttaa viivytyksettä. Erityisesti toistuva puuttuminen samoihin ongelmiin on osoitus rakenteellisista puutteista, joiden korjaamisen on kuuluttava julkisen vallan ensisijaisiin tehtäviin. Velvoitteen tehostamiseksi tiedon kulkua lainvalvojen kannanotoista on entisestään kehitettävä. Tämä olisi syytä ottaa huomioon esimerkiksi perustettavan ihmisoikeusinstituution roolia pohdittaessa. Lainvalvojen vuosittaisiin kertomuksiin voitaisiin valiokunnan näkemyksen mukaan lisäksi ottaa erityinen listaus niistä lainvalvonnassa ilmenneistä toistuvista ongelmista, joihin ei ole hallinnossa kiinnitetty riittävää huomiota.

Oikeusasiamiehen toiminta tilastotietojen valossa

Kertomusvuoden aikana oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli kaikkiaan 4 107 uutta laillisuusvalvonta-asiaa. Tämä on selvästi enemmän kuin edellisenä kertomusvuonna (3 857). Kaikkiaan vuonna 2008 oikeusasiamies ratkaisi 4 114 laillisuusvalvonta-asiaa. Sekä saapuneiden kanteluiden (3 694) että ratkaistujen kanteluiden (3 720) määrä oli suurempi kuin koskaan aiemmin.

Suurimpia asiaryhmiä olivat sosiaaliturvasasiat (18 % ratkaisuista), poliisitoimi (16 %), vankeinhoito (12 %), terveydenhuolto (11 %) ja tuomioistuinlaitoksen toiminta (6 %). Merkittävien kasvu tapahtui edellisen kertomusvuoden tapaan vankeinhoitolaitosta koskevissa kanteluissa. Muissa suurissa asiaryhmissä ratkaisujen osuus säilyi suunnilleen edellisen kertomusvuoden tasolla.

Toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja annettiin vuonna 2008 yhteensä 667 eli noin 18 prosentissa kaikista kanteluista ja omia aloitteita koskevista ratkaisuista. Yleisimpiä toimenpiteitä olivat käsityksen esittäminen (559) ja huomautuksen antaminen (32). Virkasyytteitä ei kertomusvuoden aikana määrätty nostettavaksi. Tarkastuksia tehtiin 71 kohteeseen (edellisenä vuonna 69). Uutta olivat yllätystarkastukset vankeiloissa.

Valiokunta ei ole erikseen arvioinut oikeusasiamiehen yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

Kanteluiden käsittelystä

Kanteluiden ja muiden laillisuusvalvonta-asioiden määrä on viimeisen vuosikymmenen aikana kasvanut voimakkaasti. Pelkästään viiden viimeisen vuoden aikana kanteluiden määrä on lisääntynyt 48 %. Kanteluiden määrää on lisännyt erityisesti sähköisen asioinnin kasvu.

Kanteluiden ja muiden laillisuusvalvonta-asioiden määrän kasvusta huolimatta kanteluiden käsittelyajat eivät ole viime vuosina pidentyneet. Tämä johtuu erityisesti siitä, että kanteluiden käsittelyä on tehostettu kehittämällä työskentely- ja toimintatapoja sekä panostamalla henkilökunnan koulutukseen ja työhyvinvointiin. Kanslian uuden sähköisen asianhallintajärjestelmän toivotaan tulevaisuudessa lyhentävän käsittelyaikoja.

Perustuslakivaliokunta pitää myönteisenä, että oikeusasiamiehen kansliassa on aktiivisesti pyritty käsittelyaikojen lyhentämiseen. Tavoitteen edistämiseen on mahdollisuuksien mukaan jatkossakin syytä pyrkiä muun muassa joustavoittamalla kanteluiden tutkimista ja työskentelytapoja. Tällä voi valiokunnan mielestä olla myönteisiä vaikutuksia kansalaisten oikeusturvan ja oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuden kannalta.

Kertomuksessa pidetään tärkeänä, että oikeusasiamiehellä olisi tulevaisuudessa nykyistä laajempi harkintavalta kanteluiden tutkittavaksi ottamisessa siten, että oikeusasiamies voisi arvioida kantelun tutkiminnan tarvetta yksilön oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen kannalta. Tämän on katsottu edellyttävän muutoksia ainakin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:ään. Asia on viireillä oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jonka on määrä saada työnsä päätökseen keuhalla 2010.

Perustuslakivaliokunta pitää asetettua tavoitetta varsin perusteltuna. Oikeusasiamiehellä on oltava mahdollisuus siirtää toiminnan painopistettä sellaisiin asioihin, joissa kantelijan oikeus-

turva tai muut perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat edellyttävät joutuisaa ja tehokasta käsittelyä. Tutkintakynnyksen nostaminen olisi omiaan mahdollistamaan myös voimavarojen suuntaamisen lisääntyvästi oma-aloitteeseen tutkintaan ja tarkastuksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 ja 3 §:n säännökset kantelun vähimmäissällöstä ja kantelun tutkimisen edellytyksistä eivät nykyiselläänkään estä kanteluiden tutkiminnan yhteydessä käytettävän harkinnan laajentamista ja tutkintakynnyksen nostamista ainakin jossain määrin.

Kansalaisnäkökulman huomioon ottaminen on oikeusasiamiehen työssä erityisen tärkeää. Kantelijan kannalta usein keskeistä on saada asiassaan apua mahdollisimman nopeasti. Osa oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista ja muista kirjoituksista koskee sellaisia viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan tahon toimenpiteitä, joiden osalta epävirallisempikin yhteydenotto oikeusasiamiehen kansliasta tällaiseen tahoon tai asianomaiseen virkamieheen voi johtaa asian pikaiseen selvittämiseen ja mahdollisesti tarvittavaan toiminnan korjaamiseen. Tällaisten yhteydenottojen lisääminen — muutoinkin kuin varsinaisen selvityspyynnön yhteydessä — voi valiokunnan näkemyksen mukaan osaltaan lyhentää myös käsittelyaikoja.

Oikeusasiamiehen syyteoikeudesta

Virkasyyte on ankarin oikeusasiamiehen käytössä olevista toimenpiteistä. Oikeusasiamies voi kuitenkin olla nostamatta syytettä, vaikka valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, jos hän katsoo, että asia voi jäädä huomautuksen varaan.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli oikeusasiamiehen syyteoikeuden merkitystä apulaisoikeusasiamies Jääskeläisen puheenvuoron pohjalta mietinnössään eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2007 (PeVM 4/2009 vp, 2—3). Valiokunta totesi tuolloin, että lainvalvontainstituutioiden olemassaolon ennakkollista vaikuttavuutta ja toimenpideharkinnassa noudatettua oikeasuhtaisuutta on omiaan osoittamaan muun muassa se, että syyteoikeuden käyttämi-

seen turvaudutaan käytännössä vain harvoin. Valiokunta uudistaa näkemyksensä, mutta huomauttaa samalla, että virkasyytteen nostamisen kynnystä ei toisaalta ole syytä asettaa yksittäistapauksissa liian korkealle.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Jacob Söderman /sd
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk
Heli Järvinen /vihr
Ulla Karvo /kok
Elsi Katainen /kesk
Esko Kiviranta /kesk

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
Ilkka Viljanen /kok
vjäs. Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.