

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2007 vp

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä syyskuuta 2007 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen vuodelta 2006 (K 7/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio, apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

ja apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

- yksikön päällikkö Johanna Suurpää, ulkoasiainministeriö
- oikeustieteen tohtori Matti Pellonpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- erityisasiantuntija Anna-Elina Pohjolainen, oikeusministeriö
- hallintotieteiden tohtori, dosentti Jukka Viljanen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Edellisten vuosien tapaan Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006 on hyvin laadittu antaen selkeän ja kattavan kuvan oikeusasiamiehen toiminnasta ja yleisimmistä laillisuusvalvonnassa havaituista ongelmista. Kertomuksen luettavuutta ja kielellistä ilmaisua on kehitetty, minkä lisäksi se sivumäärältään on jonkin verran edellisvuosia suppeampi. Kertomus sisältää oikeusasiamiehen sekä apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot laillisuusvalvonnassa esiin tulleista ajankohtaisista aiheista ja oikeusasiamiesinstituutiosta vuonna 2006. Oikeusasiamiehen erityistehtäviin kuuluvissa kappaleissa käsitellään perus- ja ihmisoikeuksien laillisuusvalvontaa, telepakkokeinoja ja

muuta salaista tiedonhankintaa sekä peitetoimintaa, valeostoja ja tiedonhankinnan paljastumisen estämistä. Lisäksi kertomukseen sisältyy asiaryhmittäinen kuvaus laillisuusvalvonnasta.

Perus- ja ihmisoikeudet

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

Kertomusvuoden aikana ratkaistujen laillisuusvalvonta-asioiden määrä (4 100) on edelli-

seen vuoteen nähden (3 491) kasvanut. Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika (6,1 kuukautta) on kantelujen kasvusta huolimatta pysynyt ennallaan. Kanteluita oikeusasiamiehelle (3 620) tehtiin jonkin verran enemmän kuin edellisvuonna (3 326). Kertomusvuonna tarkastuksia (70) tehtiin hieman edellisvuotta vähemmän (76). Kertomuksesta käy ilmi, että toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli vuonna 2006 kaikkiaan 571, huomautuksia annettiin 37, käsitelyksiä 452 ja esityksiä 25. Virkasyytteitä ei määrätty nostettavaksi.

Valiokunta ei ole erikseen arvioinut oikeusasiamiehen yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio pitää puheenvuorossaan aiheellisena arvioida ihmisoikeuksien turvaamisen rakenteellisia edistämismahdollisuuksia. Oikeusasiamies viittaa kansainvälisessä ihmisoikeustyössä kehitettyyn ajatukseen erityisestä kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta. Tällaisella instituutiolla tulee Pariisin periaatteiksi kutsuttujen kansainvälisten suositusten mukaan olla itsenäinen ja riippumaton asema, pluralistinen kokoonpano sekä laajaksi ymmärrettävä tehtävä edistää ja suojella ihmisoikeuksia. Instituutio voisi muun ohella seurata ja valvoa kansallista ihmisoikeustilannetta, antaa suosituksia ja tehdä ehdotuksia ihmisoikeuksien edistämiseksi sekä toimia ihmisoikeustietouden lisäämiseksi.

Käsitys kansallisen ihmisoikeusinstituution tarpeesta pohjautuu ensisijassa kansainväliseen keskusteluun ihmisoikeusvalvonnan ja muun ihmisoikeustyön kehittämisestä. Useassa Euroopan maassa on kansallinen ihmisoikeusinstituutio, joka on yleensä luotu jonkin jo olemassa olleen ihmisoikeustoimielimen ympärille. Kansainvälinen kehitys on omiaan edelleen lisäämään kansallisen instituution tarvetta. Oikeusasiamies viittaa esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeusviraston ja unionin jäsenvaltioiden ihmisoikeustoimielinten välisen tiedonvaihdon ja muun yhteistyön järjestämiseen. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun toiminnan ja roolin kehitys näyttäisi viittaavan kansallisenkin työn kehittämistarpeisiin.

Suomessa on eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin lisäksi monia ihmisoikeuksien alalla toimivia viranomaisia ja neuvottelukuntia samoin kuin tutkimuslaitoksia ja järjestöjä. Rakenteita voidaan pitää hajanaisina. Ihmisoikeustyön koordinoinnissa voidaan niin ikään nähdä parantamisen varaa. Yhteistyötä on mahdollista kehittää esimerkiksi tarvittavan tiedon kokoamisessa ja analysoinnissa samoin kuin erilaisten selvitysten ja raporttien laadinnassa.

Kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle on perustuslakivaliokunnan mielestä perusteita. Instituution perustamis- ja järjestämisvaihtoehtoja harkittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että instituution mahdollinen luominen ei saa merkitä heikennystä eduskunnan oikeusasiamiehen nykyiseen asemaan tai voimavaroihin taikka oikeusasiamiehen tehtäviin ja toimivaltuuksiin valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen käsittelee puheenvuorossaan vankien perusoikeusongelmia kiinnittäen huomiota vankien ihmisarvoisen kohtelun edellyttämiin laitolosuhteisiin ja oikeusturvan edellyttämiin hyvän hallinnon vaatimuksiin. Vankiloissa on yhä käytössä ns. paljusellejä, joissa ei ole juoksevaa vettä eikä WC:tä (PeVL 20/2005 vp, s. 8/I). Hän kiirehti vankiloiden peruskorjauksien nopeuttamista ja voimavarojen kohdentamista näihin sekä korosti henkilöstön lisäämisen tarvetta. Hän painotti myös, että hyvään hallintoon kuuluu yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden huomioon ottaminen sovellettaessa toimivaltasäännöksiä yksittäistapauksissa ja että vankilaviranomaisten toimintaan sovelletaan hallintolakia, jollei vankeuslaissa tai muussa laissa ole siitä poikkeavia säännöksiä (PeVL 21/2005 vp, s. 2). Hän piti tärkeänä, että vankien tiedusteluihin ja kysymyksiin vastataan ja että hallintopäätökset perustellaan.

Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt tarkasteli kielellisten oikeuksien turvaamista. Kielellisten oikeuksien perussäännökset sisältyvät perustuslain 17 §:ään ja kielilakiin, minkä lisäksi perustuslain 6 § kieltää syrjinnän muun muas-

sa kielen perusteella. Hän kiinnitti huomioita siihen, että ruotsin kielen osaaminen on paikoitellen puutteellista muun muassa poliisimiesten ja tuomioistuinten tuomareiden keskuudessa. Eri-tyisen tärkeänä hän piti palvelujen saamista äidinkielellä sosiaali- ja terveyshuollossa. Sairaana ja vanhana ihminen on riippuvainen muista ja tarve käyttää omaa kieltään ja ymmärtää hoidossa käytettävä kieli on suuri. Myös hätäkeskuksissa palveluja on saatava kaikkina vuorokauden aikoina molemmilla kansalliskielillä. Samoin maahanmuuttajien kielenoppimiseen ja tulkkauspalveluihin hänen mukaansa täytyy panostaa. Valiokunta pitää näitä näkemyksiä perusteltuina.

Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonta

Telepakkokeinojen käytön ja peitetoiminnan valvonta on oikeusasiamiehen erityistehtäviä. Kertomuksessa on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla varattu telepakkokeinoja ja peitetoimintaa varten oma pääjakso (PeVM 15/2002 vp). Siten on voitu mahdollistaa menettely, jossa perustuslakivaliokunta kuulee näiden kysymysten osalta asiantuntijoita ja oikeusasiamiehellä on mahdollisuus esittää näkemyksensä kuulemisessa esille tulleista seikoista.

Sisäasiainministeriö antaa pakkokeinolain mukaisesti eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin selvityksen teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Mainitun kertomuksen liitteenä on Tullihallituksen laatima selvitys tullin käyttämistä telepakkokeinoista. Lisäksi puolustusministeriö antaa vuosittain kertomuksen puolustusvoimissa suoritetusta teknisestä kuuntelusta.

Tuomioistuinten poliisille myöntämien telekuuntelulupien määrä (1 756) lisääntyi edellisvuodesta (1 506). Tullille lupia myönnettiin (177) lähes sama määrä (171) kuin vuonna 2005. Pakkokeinolain nojalla poliisille myönnettyjen televalvontalupien määrä (1 479) hieman nousi edellisen vuoden tasosta (1 419). Tullille televalvontalupia (344) myönnettiin jokseenkin saman verran kuin edellisvuonna (352).

Telepakkokeinojen valvonnassa ja valvontajärjestelmien kehittämisessä oikeusasiamiehellä on ollut tärkeä rooli. Kuitenkin laillisuusvalvonta voi ainoastaan täydentää hallinnon sisäisiä valvontamekanismeja. Lisäksi on syytä korostaa pakkokeinolainsäädäntöä soveltavien tuomioistuinten asemaa ja tehtäviä pakkokeinojen kohteiden oikeusturvan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota pakkokeinolainsäädännön puutteisiin ja pitänyt tärkeänä lainsäädännön kokonaisuudistuksen aikaansaamista. Tavoitteena tulee valiokunnan mielestä olla perusoikeusjärjestelmän vaatimukset täyttävä, selkeä ja johdonmukainen sääntelykokonaisuus. Tämän tavoitteen saavuttaminen saattaa edellyttää pakkokeinolainsäädännön uudistamista muiltakin kuin telepakkokeinoja koskevilta osilta. Samalla on tärkeää ennakkoluulottomasti kokonaisuudesta käsin arvioida nykyisten oikeusturva- ja valvontajärjestelmien kehittämistarpeita ja valmistella tarvittaessa ehdotukset lainsäädännön uudistamiseksi näiltäkin osin (PeVL 11/2005 vp, s. 3/I). Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä jatketaan toimenpiteitä pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistuksen aikaansaamiseksi.

Poliisilain mukaan poliisimiehellä on oikeus käyttää tiettyjen rikosten estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi peitetoimintaa tai valestoihin perustuvia menetelmiä. Sisäasiainministeriön on poliisilain mukaan annettava vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomus peitetoiminnan käytöstä. Poliisille peitetoiminta merkitsee valtuuksia toimia tietyissä rajoissa vastoin rikosoikeudellisia kieltoja. Valtuuksien käyttöön on perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvien näkökohtien takia suhtauduttava varsin varovasti (PeVL 5/1999 vp, s. 4—6). Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnalla on tärkeä merkitys peitetoiminnan valvonnan seurannassa.

Päätösehdotus

Perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

PeVM 8/2007 vp — K 7/2007 vp

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Elsi Katainen /kesk
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucélér /r
Mikaela Nylander /r

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
Ilkka Viljanen /kok
Antti Vuolanne /sd
vjäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen
valiokuntaneuvos Sami Manninen.