

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2004 vp

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä syyskuuta 2003 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen vuodelta 2002 (K 10/2003 vp).

Lausunnot

Perustuslakivaliokunta on kirjeellään 4 päivänä helmikuuta 2004 varannut hallintovaliokunnalle ja lakivaliokunnalle tilaisuuden antaa lausunnon kertomuksen jaksosta "Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonta". Lausunnot ovat tämän mietinnön liitteinä (HaVL 7/2004 vp ja LaVL 7/2004 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat kertomuksen johdosta olleet kuultavina

- eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio
- apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen
- apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio.

Kertomukseen sisältyvien perus- ja ihmisoikeusasioita sekä telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvontaa koskevien jaksojen johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto
- oikeustieteen lisensiaatti, assistentti Paula Ilveskivi
- professori Tuomas Ojanen
- hallintotieteiden tohtori Jukka Viljanen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2002 on ulkoasultaan uudistunut. Kertomusta on myös kehitetty yleiskatsauksellisemmaksi. Asiaryhmittäisiä katsauksia on laajennettu ja yksittäisten kanteluratkaisujen kertomusselosteita vähennetty. Kertomus on näin ulkoasultaan selkeämpi ja luettavuudeltaan parempi. Se tarjoaa kattavan kuvan oikeusasia-

miehen valvontatoimesta kertomusvuonna. Kertomusvuonna on lisätty oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen julkaisemista verkkosivuilla. Verkkosivujen kehittäminen lisää mahdollisuuksia saattaa oikeusasiamiehen toimenpideratkaisuja entistä laajemmin kaikkien saataville. Kertomusta ja ratkaisusta tiedottamista kehitettäessä on noudatettu perustuslakivaliokunnan esittämiä toiveita (PeVM 13/2000 vp ja PeVM 1/2001 vp).

Rakenteeltaan kertomus vastaa vakiintunutta käytäntöä ja sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, katsauksen kertomusvuoden toimintaan, jakson perus- ja ihmisoikeuksista laillisuusvalvonnassa, jakson telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonnasta sekä asiaryhmittäisen kuvauksen laillisuusvalvonnasta.

Kertomusvuoden aikana ratkaistujen laillisuusvalvonta-asioiden määrä (2 984) on kasvanut edellisvuodesta (2 895). Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika on samalla lyhentynyt 8,9 kuukaudesta 7,8 kuukauteen. Kanteluita oikeusasiamiehelle (2 588) tehtiin jonkin verran edellistä vuotta (2 473) enemmän. Vaikka käsiteltäväksi tulleiden laillisuusvalvonta-asioiden kokonaisuus ei kertomusvuonna kasvanut, oikeusasiamiehen tutkintaa edellyttävät asiat lisääntyivät kokonaisuutena. Kertomusvuonna tarkastuksia (72) tehtiin hieman aikaisempaa (63) enemmän. Kertomuksesta ilmenee, että suurin osa (342) vuonna 2002 annetuista toimenpideratkaisuista (400) on sisältänyt oikeusasiamiehen käsityksen lainmukaisesta menettelystä, hyvän hallintotavan vaatimuksista tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävistä näkökohdista. Moittivia näistä käsityksistä oli 169 ja ohjaavia 173 (vuonna 2001 vastaavat luvut olivat 101 ja 175). Huomautuksia sisältäviä toimenpideratkaisuja oli 16, ja esitys lainsäädännön muuttamiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi tehtiin kahdesti. Kertomusvuonna ei määrätty nostettavaksi yhtään virkasyytettä.

Oikeusasiamiehen toiminnassa on kertomuksen mukaan erityisesti pyritty saamaan hallintaan pitkään vireillä olleiden kanteluiden määrä, joka onkin saatu vähenemään. Työskentelytapojen arviointi ja uudistaminen kertomuksessa kuvatulla tavalla on ollut omiaan lyhentämään käsittelyaikoja.

Laillisuusvalvontatyössä on ratkaistujen asioiden määrä ja ratkaisujen tekemiseen käytetty aika huomioon ottaen edistytty tavoiteltavaan suuntaan. Valiokunnan mielestä oikeusasiamiehen toiminnassa on syytä edelleen pyrkiä kanteluruuhkan purkamiseen erilaisin toimin.

Valiokunta ei ole erikseen arvioinut oikeusasiamiehen yksittäisiä ratkaisuja ja kannanottoja.

Perus- ja ihmisoikeudet

Oikeusasiamies valvoo tehtävänsä hoitaessaan perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä valvontatehtävä sisällytettiin perustuslakiin jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Oikeusasiamiehen kertomuksessa on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVM 25/1994 vp, s. 6/II) ollut vuosittain jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Oikeusasiamiehestä vuonna 2002 annettuun lakiin otettiin nimenomainen säännös perus- ja ihmisoikeusnäkökulman keskeisyydestä toimintakertomusta laadittaessa.

Perus- ja ihmisoikeuskysymykset ovat laillisuusvalvonnassa yhä keskeisemmin esillä. Kertomuksessa on pyritty tuomaan esille kussakin tapauksessa olennaisena pidettävä perus- tai ihmisoikeuksiin liittyvä huomio, kannanotto tai kysymyksenasettelu. Noudatettu käytäntö tarjoaa hyvän läpileikkauksen perus- ja ihmisoikeuskysymysten esiintymiseen laillisuusvalvonnassa. Oikeusasiamiehen ratkaisut ovat usein koskeneet henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta, yksityiselämän suojaa, oikeutta viranomaisten asiakirjoihin, oikeutta sosiaaliturvaan sekä oikeusturvan toteutumista.

Laillisuusvalvonnan luonteen mukaisesti kannanotoissa on yleensä kysymys viranomaisten menettelytapojen arvioinnista. Kertomuksessa todetaan, että oikeusturva ja hyvä hallinto ovat laillisuusvalvonnan ydinalueita ja että niihin liittyvät kysymykset tulevat yhä uudelleen esille. Kantelun aiheet ovat usein liittyneet päätösten perustelujen puutteellisuuteen tai asioiden käsittelyn kohtuuttomaan viipymiseen. Perustuslakivaliokunta pitää oikeusasiamiehen esittämällä tavalla toivottavana, että uudella hallintolailla hyvälle hallinnolle asetetut vaatimukset ohjaavat osaltaan hallintoviranomaisten toimintaa näissä kysymyksissä.

Oikeusasiamies Paunio tähdentää puheenvuorossaan huolta perheväkivallasta, asunnotto-

muudesta, kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien lasten tilanteesta sekä vähemmistöihin kohdistuvasta suvaitsemattomuudesta ja syrjinnästä. Apulaisoikeusasiamies Rautio on kertomusvuonna havainnut vankeinhoidon ajautuneen tilanteeseen, jossa vankiluvun kasvaminen on johtanut ongelmiin kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta pitää esille nostettuja kysymyksiä tärkeinä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Oikeusasiamiehen kertomuksissa on toistuvasti huomautettu sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen liittyvistä ongelmista. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä selvitetään tarkoin, millaisiin toimiin huomautusten johdosta tulee ryhtyä.

Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonta

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

Sisäasiainministeriön on pakkokeinolain mukaan annettava vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomus telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä. Ministeriön on annettava samanlainen kertomus poliisilakiin perustuvan televalvonnan ja teknisen kuuntelun valvonnasta. Puolustusministeriön on poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain mukaan vastaavasti annettava vuosittain oikeusasiamiehelle kertomus teknisen kuuntelun käytöstä.

Telepakkokeinoihin kuuluvat telekuuntelu, televalvonta sekä tekninen kuuntelu. Nämä pakkokeinot ovat luonteeltaan erityisiä, koska niillä puututaan useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ydinalueeseen. Telepakkokeinojen salaisen luonteen johdosta niiden kohteen mahdollisuudet reagoida pakkokeinon käyttämi-

seen ovat vähäiset. Oikeusasiamiehen kertomuksesta käy ilmi, että kanteluita telepakkokeinoista on tehty varsin vähän.

Valiokunta pitää tärkeänä oikeusasiamiehen aktiivista roolia telepakkokeinojen valvonnassa. Valvonnassa on tuotu esille seikkoja, joilla on merkitystä arvioitaessa pakkokeinojen kohteena olevien perusoikeussuojan riittävyyttä. Telepakkokeinojen käytön rajojen määrittely kuuluu kuitenkin ensi sijassa eduskunnalle lainsäätäjänä ja tuomioistuimille lain soveltajina.

Kertomuksessa sekä lakivaliokunnan lausunnossa esille tuotujen seikkojen pohjalta näyttää siltä, että telepakkokeinoja koskeva lainsäädäntö on edelleen osalle lain soveltajista vierasta tai vaikeasti sovellettavaa. Soveltajan kannalta vaikeana voidaan pitää sitä, että pakkokeinolakia on muutettu useita kertoja vuosien kuluessa. Laista on näin muodostunut vaikeaselkoinen ja systematiikaltaan epäselvä. Perustuslakivaliokunta painottaa koulutuksen merkitystä lainsäädännön oikean soveltamisen edistämiseksi sekä yhtyy lakivaliokunnan kantaan pakkokeinolain kokonaisuudistuksen kiirehtimisestä.

Hallintovaliokunnan näkemys laadukkaan valvontajärjestelmän tarpeesta on oikea. Myönteistä on, että sisäasiainministeriön tehtävää telepakkokeinojen valvonnassa on kehitetty useilla toimenpiteillä vuonna 2003. Tätä työtä jatketaan edelleen.

Poliisilakiin otetuilla säännöksillä poliisi sai vuoden 2001 maaliskuun alusta uusina toimintakeinoina mahdollisuuden niin sanottuihin epäkonventionaalisiin rikostorjunta- ja rikosentutkimenetelmiin. Näillä tarkoitetaan peitetoimintaa tai valeostoihin perustuvia menetelmiä. Poliisilain 32 a §:n mukaan sisäasiainministeriön on annettava vuosittain peitetoiminnan käytöstä kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle. Peitetoimintaa on käytetty ainoastaan muutaman kerran sen jälkeen, kun 1.5.2002 saavutettiin operatiivinen valmius näihin toimiin. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei vielä kertomusvuonna tehty peitetoimintaa koskevia havaintoja.

Peitetoiminta merkitsee poliisille valtuuksia toimia vastoin eräitä rikosoikeudellisia kieltoja

ilman virkavastuuta. Valtuuksien käyttöön on perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvien näkökohtien takia suhtauduttava varsin varovasti (PeVL 5/1999 vp, s. 4—6). Oikeusasiamiehen rooli lailisuusvalvojana on tärkeä peitetoiminnan valvonnan seurannassa. Kuten kertomuksessa todetaan, peitetoiminnassa on keskeistä valvontajärjestelmän toimivuuden ohella toimintaan osallistuvien henkilöiden koulutuksellinen ja muu pätevyys samoin kuin toiminnan ohjaus.

Päätösehdotus

Perustusvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomuksen ja

että tämä mietintö lähetetään tiedoksi sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle että hallitukselle myös valtioneuvoston oikeuskanslerin tietoon saatettavaksi.

Helsingissä 16 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Annika Lapintie /vas
Markus Mustajärvi /vas

Reino Ojala /sd
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Wallin.