

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 17/2006 vp

### Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 24 päivänä toukokuuta 2006 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen vuodelta 2005 (K 6/2006 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio, apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen ja apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- assistentti Juha Lavapuro
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- hallintotieteiden tohtori, dosentti Jukka Viljanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### *Yleistä*

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2005 on edellisten vuosien tapaan hyvin laadittu ja selkeä esitys oikeusasiamiehen toiminnasta ja yleisemmistä laillisuusvalvonnassa esiin nousseista ongelmista. Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot laillisuusvalvonnassa esille tulleista ajankohtaisista aiheista, katsauksen kertomusvuoden toimintaan, havaintoja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmista, telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvontaa koskevan jakson sekä asiaryhmittäiset kuvaukset oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta. Kertomuksesta saa kattavan kuvan oikeusasiamiehen toiminnasta kertomusvuonna.

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. Perus- ja ihmisoikeudet ovatkin hallitsevassa asemassa laillisuusvalvonnassa, ja se käy jo vakiintuneesti ilmi läpi koko kertomuksen.

Kertomusvuoden aikana ratkaistujen laillisuusvalvonta-asioiden määrä (3 491) on edelleen kasvanut edellisvuodesta (3 286). Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika (6,1 kuukautta) lyheni huomattavasti edellisestä vuodesta (7,6 kuukautta). Kanteluita oikeusasiamiehelle (3 352) tehtiin edellistä vuotta (2 950) enemmän. Kertomusvuonna tarkastuksia (76) tehtiin edellisvuotta (81) vähemmän. Kertomuksesta il-

menee, että toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli vuonna 2005 yhteensä 513. Huomautuksia annettiin 40 ja käsityksiä 429. Käsityksistä moitittavia oli 209 ja ohjaavia 220. Virkasyytteitä ei määrätty nostettaviksi.

Valiokunta ei ole erikseen arvioinut oikeusasiamiehen yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

#### *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 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 rangastuslaitoksissa. Tämän kertomuksen liitteenä on Tullihallituksen laatima selvitys tullin käyttämisestä telepakkokeinoista. Lisäksi puolustusministeriö antaa vuosittain kertomuksen puolustusvoimissa suoritetusta teknisestä kuuntelusta.

Tuomioistuinten poliisille (1 506) myöntämien telekuuntelulupien määrä putosi selvästi vuodesta 2004 (2 028). Tullille (171) lupia myönnettiin lähes saman verran kuin edellisenä vuonna (164). Pakkokeinolain nojalla poliisille (1 419) myönnettyjen televalvontalupien määrä jatkoi laskuaan vuonna 2005 (1 822 vuonna 2004). Tullille (352) televalvontalupia myönnettiin hieman edellisvuotta enemmän (316).

Oikeusasiamiehellä on ollut tärkeä rooli telepakkokeinojen valvonnassa ja valvontajärjestelmien kehittämisessä. Laillisuusvalvonta voi kuitenkin 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.

Poliisimiehellä on poliisilain mukaan oikeus käyttää tiettyjen rikosten estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi peitetoimintaan tai valeostoihin perustuvia menetelmiä. Sisäasiainministeriön on poliisilain 32 a §:n mukaan annettava vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomus peitetoiminnan käytöstä. Poliisille peitetoiminta merkitsee valtuuksia toimia tiettyissä 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.

#### *Muita seikkoja*

Perustuslakivaliokunta on kertomuskauteen sinänsä liittymättömänä seikkana kiinnittänyt perustuslain näkökulmasta huomiota sisällöltään uskonnolliseksi luonnehdittavan viestinnän vapautteen.

Perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattuun sananvapautteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Säännös on sen esitöiden mukaan ymmärrettävä alaltaan huomattavan laajaksi. Siten esimerkiksi jul-

kistamisella säännöksessä tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, välittämistä ja levittämistä (HE 309/1993 vp, s. 57/I). Sananvapauden perustuslainsuojan piiriin kuuluvat tiedot, mielipiteet ja muut viestit niiden sisällöstä riippumatta (HE 309/1993 vp, s. 56/II). Myös uskonnollisten viestien levittäminen on näin ollen perustuslain sananvapaussäännöksen suojaama. Sananvapautta suojataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräyksillä.

Perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Oikeus ilmaista vakaus vahvistaa perustuslain sananvapaussäännöksestä johtuvaa suojaa uskonnollisen ja muun vakaumuksellisen viestinnän vapaudelle. Uskonnollisen sanoman levittäminen on uskonnon- ja sananvapautta suojaavien perustuslainsäännösten erityisesti turvaamaa toimintaa, kuten eduskunnan oikeusasiamies on aivan oikein aiemmin todennut.<sup>1</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklassa turvattu ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus sisältää vapauden vaihtaa uskontoa tai uskoa ja vapauden tunnustaa uskontoaan tai uskoaan joko yksin tai yhdessä muiden kanssa julkisesti tai yksityisesti jumalanpalveluksissa, opettamalla, hartaudenharjoituksissa ja uskonnollisin menoin. Oikeus yrittää vakuuttaa muita ihmisiä esimerkiksi opettamalla kuuluu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tähän vapauteen. Artiklassa turvattu oikeus vaihtaa uskontoa tai uskoa voisi muussa tapauksessa jäädä kuolleeksi kirjaimiksi.<sup>2</sup>

Uskonnon- ja sananvapauden taustalla vaikuttavat yleiset ajatukset moniarvoisesta ja suvait-

sevasta yhteiskunnasta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on näistä lähtökohdista jo perinteisesti katsonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausartiklan soveltamisalaan kuuluviksi myös sellaiset viestit, jotka ovat sisällöltään esimerkiksi väestön jonkin osan mielestä järkyttäviä tai hämmentäviä.<sup>3</sup> Selvää toisaalta on, etteivät esimerkiksi väkivaltaiset<sup>4</sup> tai hyökkäävät<sup>5</sup> tavat levitä uskonnollisia tai muitakaan viestejä kuulu perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien turvaaman toiminnan piiriin.

Perustuslaki ja Euroopan ihmisoikeussopimus antavat hyvin vahvaa suojaa uskonnollisen ja muun vakaumuksellisen viestinnän vapaudelle. Tämä vapaus kuuluu yhtäläisesti jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle yksilölle samoin kuin esimerkiksi kaikille Suomessa toimiville uskonnollisille yhdyskunnille. Mahdollisista rajoituksista viestinnän vapauteen voidaan säätää lailla, mutta sellaisen lain tulee täyttää perusoikeusrajoituksiin kohdistuvat yleiset vaatimukset muun ohella sääntelyn hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä samoin kuin tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä.

### **Päätösehdotus**

Perustuslakivaliokunta ehdottaa,

*että eduskunta hyväksyy kertomuksen ja*

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

<sup>1</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000, s. 277.

<sup>2</sup> Kokkinakis v. Kreikka (25.5.1993), tuomion kohta 31.

<sup>3</sup> Esimerkiksi Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta (7.12.1976), tuomion kohta 49.

<sup>4</sup> Kokkinakis v. Kreikka (25.5.1993), tuomion kohdat 48—49.

<sup>5</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000, s. 277—278.

**PeVM 17/2006 vp — K 6/2006 vp**

Helsingissä 13 päivänä helmikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markku Rossi /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Simo Rundgren /kesk
jäs.	Heidi Hautala /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Roger Jansson /r	Ilkka Taipale /sd
	Johannes Koskinen /sd	Astrid Thors /r
	Annika Lapintie /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Outi Ojala /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Klaus Pentti /kesk	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Sami Manninen  
valiokuntaneuvos Petri Helander.