

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2009 vp

### Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 29 päivänä toukokuuta 2008 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen vuodelta 2007 (K 5/2008 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio, apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen ja apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

###### *Yleistä*

Edellisten vuosien tapaan eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 on hyvin laadittu antaen selkeän ja kattavan kuvan oikeusasiamiehen toiminnasta ja yleisimmistä laillisuusvalvonnassa havaituista ongelmista. Kertomus sisältää oikeusasiamiehen sekä apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot laillisuusvalvonnassa esiin tulleista ajankohtaisista aiheista ja oikeusasiamiesinstituutiosta vuonna 2007. Oikeusasiamiehen erityistehtäviin kuuluvissa kappaleissa käsitellään perus- ja ihmisoikeuksien laillisuusvalvontaa, telepakkokeinoja ja muuta salaista tiedonhankintaa sekä peitetointia, valeostoja ja tiedonhankinnan paljastamisen estämistä. Lisäksi kertomukseen sisältyy asiaryhmittäinen kuvaus laillisuusvalvonnasta.

###### *Perus- ja ihmisoikeudet*

Oikeusasiamies valvoo tehtävänsä hoitaessaan perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan perus-

oikeuksien 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, mikä käy ilmi läpi koko kertomuksen.

Vuoden 2006 kertomuksessa oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio arvioi ihmisoikeuksien turvaamisen rakenteellisia edistämismahdollisuuksia. Oikeusasiamies viittasi nimenomaisesti 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 ihmis-

oikeuksien edistämiseksi sekä toimia ihmis-  
oikeustietouden lisäämiseksi.

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.

Vuoden 2006 kertomuksesta antamassaan mietinnössä valiokunta katsoikin, että kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle on 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 (ks. PeVM 8/2007 vp, s. 2).

Valiokunta uudistaa aiemmat kannanotonsa. Samalla se toteaa, että asiasta on sittemmin tehty myös lakialoite (LA 28/2008 vp — Jacob Söderman /sd ym.) ja että asia on valtioneuvoston piirissä vireillä. Valiokunta pitää tärkeänä, että hanketta edelleen viedään ripeästi eteenpäin. Saadun selvityksen mukaan oikeusasiamiehen kanslian vuosien 2009—2012 toiminta- ja taloussuunnitelmassa on jo otettu huomioon se mahdollisuus, että ihmisoikeusinstituutio sijoitettaisiin oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen.

#### *Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten esille ottamat erityisteemat*

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio tarkastelee oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuutta. Aihe on ajankohtainen, sillä ensimmäinen tutkimus vaikuttavuudesta julkistettiin marraskuussa 2007. Tutkimuksen johtopäätös oli, että oikeusasiamiehen toiminta on ollut vaikuttavaa, joskin säädöksiin vaikuttamisen on havaittu vievän aikaa. Erityisesti oikeusasiamiehen omien aloit-

teiden ja tarkastusten vaikuttavuus todettiin merkittäväksi. Oikeusasiamies toteaa, että tutkimuksen tekijät asettivatkin kysymyksen, tulisiko oikeusasiamiehelle antaa enemmän harkintavaltaa päättää, milloin kantelu otetaan tutkittavaksi. Tällöin voimavaroja voitaisiin kohdistaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmin.

Kaikkein haastavimpana oikeusasiamies pitää perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyvän toiminnan vaikuttavuuden jäljittämistä. Oikeusasiamies toteaa jokaisessa tutkittavana olevassa asiassa viranomaistoimintaa arvioitavan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Myös omia aloitteita suunnataan perus- ja ihmisoikeusherkkiin kysymyksiin, ja sama näkökulma ohjaa myös ratkaisujen perustelujen kirjoittamista.

Valiokunta pitää oikeusasiamiehen toiminnassa omaksuttua linjaa oikeana. Perus- ja ihmisoikeuksien on perusteltua olla kaiken lainvalvontatoiminnan läpikäyvä tekijänä. Kuten oikeusasiamies toteaa, ylimmät lainvalvojat voivat oikea-aikaisilla ja oikein valituilla selvityksillä ja kannanotoilla vaikuttaa viranomaistoiminnan ongelmien ja epäkohtien havaitsemiseen ja korjaantumiseen.

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen tarkastelee oikeusasiamiehen syyteoikeuden merkitystä. Pelkästään nostettujen syytteiden lukumäärän perusteella arvioituna tämän oikeuden merkitys ei ole suuri. Apulaisoikeusasiamies toteaa kuitenkin, että epäillyt rikosasiat ohjautuvat käytännössä jo alun perin poliisille esitutkintaan ja sitä kautta mahdollisesti edelleen syyteharkintaan. Näin ollen oikeusasiamiehen syyteoikeuden harvalukuinen käyttö on itse asiassa osoitus rikosprosessuaalisen järjestelmän toimivuudesta.

Tarkastellessaan säännöksiä ylimmästä syyttäjästä perustuslakivaliokunta on todennut, että ulkopuolisille annettu oikeus valvoa tuomioistuinten toiminnan laillisuutta ja nostaa tarvittaessa syyte tuomareita vastaan on periaatteellisesti merkittävä järjestely (ks. PeVL 32/1996 vp, s. 2/I). Tämä toteamus voidaan yleistää koskemaan ylimpien lainvalvojien syyteoikeutta ylipäätään. Lainvalvontainstituutioiden olemassa-

olon ennakkollista vaikuttavuutta ja toimenpideharkinnassa noudatettua oikeasuhtaisuutta on omiaan osoittamaan muun muassa juuri se, että syyteoikeuden käyttämiseen turvaudutaan käytännössä vain harvoin.

Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt käsittelee varusmiesten oikeuksia ja kohtelua tehden vertailua kahdenkymmenen vuoden aikajaksolla. Hän toteaa, että palvelusturvallisuus on aina ollut tärkeä ja oikeusasiamiehen tarkkaan seuraama kysymys. Turvallisuusodotukset ovat kuitenkin kasvaneet. Tämä osoittaa yleistä yhteiskunnallista kehitystä, jonka myötä valtioon kohdistuu aiempaa enemmän vaatimuksia siitä, että se takaa kansalaistensa turvallisuuden kaikissa tilanteissa.

Valiokunta toteaa, että perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus muodostaa sinänsä hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia. Asevelvollisten ja muiden sotilashenkilöiden perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia on kuitenkin pääsäännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (HE 309/1995 vp, s. 24–25). Rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä — samaan tapaan kuin laitoksissa olevien perusoikeuksia rajoitettaessa (ks. esim. PeVL 20/2005 vp, s. 2/II, PeVL 21/2006 vp, s. 2/II, PeVL 58/2006 vp, s. 3/I) — asevelvollisten oikeusturvaan (ks. PeVL 9/2007 vp, s. 2–3). Valiokunnan mielestä oikeusasiamiehen varusmiesten asemaan ja kohteluun kohdistama valvonta on tämän oikeusturvan keskeisiä takeita.

#### *Oikeusasiamiehen toiminta tilastotietojen valossa*

Kertomusvuoden aikana oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli kaikkiaan 3 857 uutta laillisuusvalvonta-asiaa. Tämä on selvästi vähemmän kuin huippuvuonna 2006, jolloin saapuneita laillisuusvalvonta-asioita oli 4 241. Kaikkiaan vuonna 2007 oikeusasiamies ratkaisi 3 963 laillisuusvalvonta-asiaa. Ratkaistujen kanteluiden määrä oli kaikkien aikojen suurin: 3 544.

Eniten kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin sosiaaliturva-asioissa. Nämä muodostivat 20 prosenttia kaikista ratkaisuista. Muita suuria asiaryhmiä olivat poliisitoimi (16 prosenttia ratkaisuista), terveydenhuolto (11 prosenttia), vankeinhoito (10 prosenttia) ja tuomioistuinlaitoksen toiminta (7 prosenttia). Merkittävin kasvu tapahtui vankeinhoitolaitosta koskevissa kanteluissa, joita ratkaistiin noin 24 prosenttia enemmän kuin vuonna 2006.

Toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja annettiin vuonna 2007 yhteensä 619 eli noin 17 prosentissa kaikista kanteluista ja omia aloitteita koskevista ratkaisuista. Yleisin toimenpide oli käsityksen esittäminen (519 tapauksessa) ja huomautuksen antaminen (41 tapauksessa). Virkasyytteitä määrättiin nostettavaksi yksi. Kertomusvuonna tehtiin tarkastuksia 69 kohteeseen, kun edellisvuoden vastaava luku oli 70. Oikeusasiamiehen toiminnan laajuutta kuvaa myös se, että kanslian kaksi lakimiestä saivat vuonna 2007 noin 2 500 asiakaspuhelua. Asiakaskäyntejä oli puolestaan noin 150.

Valiokunta ei ole erikseen arvioinut oikeusasiamiehen yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

Kertomuksen käsittelyn yhteydessä valiokunta on saanut pyynnöstään selvityksen kanteluasioiden käsittelyajoista samoin kuin tiedot yli kaksi vuotta vireillä olleista kanteluista. Kertomusvuonna laillisuusvalvonta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 7,0 kuukautta, joka oli edellisvuotta hieman korkeampi. Tuolloin käsittelyaika oli 6,1 kuukautta. Vuoden 2008 lokakuun lopussa oikeusasiamiehen kansliassa oli vireillä vähän alle 2 000 kantelua. Näistä yli vuoden vireillä olleita oli noin 500 ja yli kaksi vuotta vireillä olleita noin 20. Marraskuun 2008 lopussa vanhin vireillä ollut kantelu oli tammikuulta 2006.

Oikeusasiamiehen kanslia on valiokunnan mielestä onnistuneella tavalla pystynyt lisäämään ratkaisujen määrää suhteessa saapuneisiin kanteluihin ottaen erityisesti huomioon, että viiden viimeisen vuoden aikana kanteluiden määrä on noussut yli 40 prosenttia. Viimeksi mainittuun ilmiöön on ilmeisenä syynä sähköisen

asioinnin helppous, sillä vuoden 2008 lopulla sähköpostitse saapuneiden kanteluiden osuus oli jo 42 prosenttia kaikista kanteluista.

Kanteluasiaan annettavan ratkaisun viipyminen yli vuoden on kaikesta huolimatta epätydyttävä asiointi. Tämän vuoksi valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että oikeusasiamiehen kansliassa edelleen pyritään kanteluasioiden käsittelyaikojen lyhentämiseen. Tarvittaessa tulee myös tehdä tähän liittyviä lainsäädäntöaloitteita.

**Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

*että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.*

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok  
vpj. Jacob Söderman /sd  
jäs. Heli Järvinen /vihr  
Ulla Karvo /kok  
Elsi Katainen /kesk  
Esko Kiviranta /kesk

Mikaela Nylander /r  
Veijo Puhjo /vas  
Tapani Tölli /kesk  
Tuulikki Ukkola /kok  
Ilkka Viljanen /kok  
Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.