

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 28/2009 vp

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmis- oikeuspolitiikasta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä syyskuuta 2009 lähettäessään valtioneuvoston selonteon Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 7/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut valiokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Sofie From-Emmesberger, ulkoasiainministeriö
- esikuntapäällikkö Tytti Yli-Viikari, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- ylijohtaja, osastopäällikkö Kari Kiesiläinen ja neuvotteleva virkamies Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Mikko Lampikoski, sisäasiainministeriö
- presidentti Pauliine Koskelo, korkein oikeus
- ma. oikeussihteeri Monica Gullans, korkein hallinto-oikeus

- valtiosyyttäjä Maarit Loimukoski, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- oikeudellisen yksikön johtaja Paavo Siltanen, Rikosseuraamusvirasto
- rikostarkastaja Tapio Kalliokoski, keskusrikospoliisi
- vähemmistövaltuutettu Johanna Suurpää
- projektipäällikkö Minna Piispa, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
- pääsihteeri Leena Ruusuvuori, Naisjärjestöjen Keskusliitto
- pääsihteeri Kristiina Kouros, Ihmisoikeusliitto ry
- Etyjin ihmiskaupan vastainen erityisedustaja Eva Biaudet
- oikeustieteen tohtori Matti Pellonpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Pelastakaa Lapset ry
- professori Martin Scheinin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Selonteon yleistä arviointia

Selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta on

järjestyksessään toinen valtioneuvoston selonteon muodossa eduskunnalle annettu ihmisoikeuspoliittinen selvitys. Asiakirja muodostaa laaja-alaisen katsauksen Suomen ihmisoikeus-

politiikan lähtökohtiin ja painopisteisiin. Kansainvälisen keskinäisriippuvuuden lisääntyessä ihmisoikeuksien kansallinen ja kansainvälinen toimeenpano ovat yhä enemmän sidoksissa toisiinsa. Sen vuoksi on tärkeää, että selonteossa on käsitelty aikaisempaa systemaattisemmin myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa.

Asiakirjassa on kiinnitetty asianmukaista huomiota vuoden 2004 selonteossa todettuihin puutteisiin (LaVL 12/2004 vp). Esimerkiksi vapautensa menettäneiden asemaa on nyt käsitelty kansallisessa osuudessa varsin kattavasti ottaen huomioon kansainvälisten valvontaelinten ja eduskunnan oikeusasiamiehen esille nostamat havainnot. Valiokunta on pitkään kantanut huolta esimerkiksi vankitilojen peruskorjauksesta ja toteaa tyytyväisyydellä, että jäljellä olevien paljusellien poistamiseen on ryhdytty suunnitelmallisesti (ks. myös LaVL 19/2009 vp).

Valiokunnassa on vastikään ollut esillä muitakin vapautensa menettäneiden asemaan liittyviä kysymyksiä. Valiokunta on käsitellyt esimerkiksi lapsen sijoittamista vanhempansa luo vankilaan lastensuojelulain, vankeuslain ja tutkintavankeuslain muuttamista koskevan esityksen yhteydessä (LaVL 23/2009 vp). Lausunnoissaan valiokunta korosti lapsen edun ensisijaisuutta ja katsoi, että uuden perheosaston perustaminen ja ammattitaitoisen henkilökunnan palkkaaminen parantavat nykytilaa olennaisesti. Vankien yhdenmukaista kohtelua edistää osaltaan vuoden 2010 alusta voimaan tuleva rikosseuraamusalan organisaatiouudistus, jossa Rikosseuraamusvirasto, Vankeinhoitolaitos ja Kriminaalihuoltolaitos yhdistetään Rikosseuraamuslaitokseksi. Toimiminen yhtenä viranomaisena luo nykyistä paremmat edellytykset huolehtia päätösten ja käytäntöjen yhtenäisyydestä (LaVM 13/2009 vp).

Merkille pantavaa on myös se, että selonteossa on käsitelty yksityiskohtaisesti esimerkiksi lähisuhdeväkivaltaa, lapsen aseman suojaamista sekä ihmiskauppaa koskevia kysymyksiä, joita valiokunta nosti esiin edellisessä selontekolausunnossaan. Kansainväliset valvontaelimet ovat antaneet Suomelle useita huomautuksia siitä, et-

tei naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ole kyetty riittävästi puuttumaan. Rikosoikeudellisten ratkaisujen rinnalle on tarpeen kehittää uusia keinoja, esimerkiksi matalan kynnyksen auttamismenettelyjä, joista niin väkivallan uhrin kuin tekijäkin voivat saada apua. Valiokunta toteaa, että vaikka lähisuhdeväkivallan uhreista enemmistö on naisia, uudet tutkimukset osoittavat myös miesten joutuvan lähisuhdeväkivallan uhreiksi yhä useammin. Tämä tulee ottaa huomioon lähisuhdeväkivallan vastaisessa työssä.

Valiokunta katsoo, että selontekoa voidaan kaiken kaikkiaan pitää varsin ansiokkaana kuvauksena Suomen ihmisoikeuspolitiikan nykytilasta. Havaintojen analysointi ja tavoitteiden asettaminen on kansallisessa osuudessa jäänyt kuitenkin vähäiseksi. Käytännön ongelmana on, että yleiset periaatteet ja käytännön arki jäävät herkästi toisistaan irrallisiksi. Valiokunnan mielestä selontekoa on syytä kehittää jatkossa enemmän toimintaohjelman suuntaan, jolloin asiakirjassa myös linjattaisiin sitä, miten tilannekatsauksen pohjalta on tarkoitus edetä. Toisaalta mahdollista on laatia selonteon jatkoksi kansallinen ihmisoikeustoimintasuunnitelma, jollaisen tekemistä YK:n ihmisoikeuksien maailmankonferenssi on suosittanut kaikille maille. Selonteko tarjoaa tällaiselle hyvän pohjan.

Ihmisoikeuksien toteuttamiseen liittyviä näkökohtia

Suomen ihmisoikeuspolitiikan kulmakiviä ovat kansainvälinen oikeus ja ihmisoikeussopimusten asettamat velvoitteet. Sopimusvelvoitteiden lisäksi Suomi kunnioittaa poliittisia ihmisoikeussitoumuksiaan. Ihmisoikeuksia käsittelevä normisto on viime vuosina vahvistunut. YK:ssa sekä esimerkiksi Euroopan neuvostossa on laadittu useita uusia ihmisoikeussopimuksia. Selvityksen mukaan uusien ihmisoikeusasiakirjojen ratifiointi on Suomessa edennyt viime vuosina kuitenkin verraten hitaasti. Tässä yhteydessä valiokunta kiirehtii esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen

tehdyn lasten myyntiä, lapsiprostitutiota ja lapsipornografiaa koskevan täydentävän pöytäkirjan ratifiointia, joita koskevia kysymyksiä valiokunta on sivunnut käsitellessään asianomaisia EU:n puitepäätösehdotuksia (LaVL 13/2009 vp ja LaVL 16/2009 vp).

Valiokunta tähdentää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen merkitystä kotimaisessa oikeuskäytännössä ja kansallisten tuomioistuinten asemaa perus- ja ihmisoikeuksien valvojina. Selonteossa ylimpien tuomioistuinten ihmis- ja perusoikeuksiin liittyvän käytännön esittely on jäänyt valitettavan vähäiseksi. Kuitenkin sekä korkein oikeus että korkein hallinto-oikeus ovat viime vuosina antaneet useita ratkaisuja, joissa on viitattu ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön ja punnittu oikeuskysymyksiä sen valossa. Saadun selvityksen mukaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön merkitys on aikaisempaan verrattuna korostunut ensimmäisen selonteon jälkeisessä kotimaisessa oikeuskäytännössä. Katsottaessa tilannetta vuodesta 1990 alkaen, jolloin Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen, kehitys on ollut sitäkin huomattavampi.

Ihmisoikeustoimijoiden kenttä Suomessa on laaja ja moninainen. Toimijoita ovat muun muassa ministeriöt ja muut valtion viranomaiset, kuntasektori, tuomioistuinlaitos ja kansalaisyhteiskunta. Asiakokonaisuuteen kiinnittyy toimijoita akateemisesta maailmasta. Lisäksi ihmisoikeuksien toteutumista valvovat itsenäiset ja riippumattomat laillisuusvalvojat ja valtuutetut. Valiokunta katsoo selonteossa todetuin tavoin, että toimijoiden välistä yhteistyötä ja koordinaointia on tarpeen lisätä. Yhtenä keinona voidaan nähdä valmisteilla oleva kansallisen ihmisoikeusintituution perustaminen.

Yhteenvetona valiokunta toteaa, että ihmisoikeuksien täysimääräinen toteutuminen ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden täyttäminen on välttämätöntä eikä se saa jäädä toteuttamatta lainvalmistelun ja toimeenpanon voimavarojen vähäisyyteen vedoten. Valiokunta pitää tärkeänä, että voimavaroja kohdennetaan sitoutuneesti ja suunnitelmallisesti ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi.

Oikeudenkäyntien viivästyminen ja asian käsittelyn joutuisuus

Kuten selonteosta ilmenee, Suomi on viime vuosina saanut lukuisia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettavia tuomioita sillä perusteella, ettei oikeudenkäynti ole tapahtunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellyttämän kohtuullisen ajan kuluessa. Tuomiot ovat pääasiassa kohdistuneet rikos- ja siviiliprosesseihin. Myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat kiinnittäneet huomiota pitkiin käsittelyaikoihin sekä tuomioistuimissa että hallinnossa.

Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö edellyttävät, että asianosaisen käytössä on tehokkaita oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästy mistä vastaan. Tällaiset oikeussuojakeinot ovat välttämättömiä, vaikkei viivästyksiä olisikaan. Eduskunta on kuluvana vuonna hyväksynyt lain oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä sekä eräät siihen liittyvät lait, muun muassa säännökset asian määräämisestä kiireelliseksi (362—366/2009). Mainitut lait tulevat voimaan vuoden 2010 alusta.

Selvää on, etteivät edellä mainitut lait ole ainoa ratkaisu oikeudenkäyntien viivästyksiin, vaan tavoitteeseen tulee pyrkiä yhtä aikaa useilla eri keinoilla. Näitä keinoja on kuvattu selonteossa oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevassa jaksossa. Osa selonteossa mainituista esityksistä on parhaillaan eduskunnan käsiteltävinä, esimerkiksi hovioikeuksien jatkokäsittelylupa (HE 105/2009 vp) ja tiedoksianto oikeudenkäynnissä koskevien säännösten tarkistaminen (HE 123/2009 vp). Käytännössä tehokkain ennalta estävä keino asioiden käsittelyn viivästy mistä vastaan on valiokunnan mielestä se, että tuomioistuimille, syyttäjille ja esitutkintaviranomaisille turvataan asioiden käsittelemiseen riittävät voimavarat ja että ne kohdennetaan oikein (esim. LaVM 3/2009 vp).

Saadun selvityksen mukaan keskimääräiset käsittelyajat ovat kansainvälisesti vertailtuna kohtuullisella tasolla, mutta käsittelyajoissa on asioiden ja asiaryhmien osalta huomattavia eroja. Esimerkiksi laajojen talousrikosasioiden sel-

vittäminen vaatii aikaa ja voimavaroja. Valiokunta tähdentää, että esitutkinnan, syyteharkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn muodostaman koko ketjun toimintaa tulee tehostaa. Jotta asiat voidaan käsitellä joutuisasti, on tärkeää, että syyttäjä osallistuu jutun käsittelyyn jo esitutkintavaiheessa erityisesti laajoissa rikosasioissa. On myös välttämätöntä, että tietojärjestelmiä kehitetään työskentelyn tehostamiseksi ja asian kokonaiskäsittelyajan seurannan helpottamiseksi. Muutoinkin tuomioistuinten ja viranomaisten työtapoja ja asianhallintajärjestelmiä on tarpeen kehittää asioiden käsittelyn sujuvoittamiseksi. Näitä seikkoja valiokunta on korostanut myös valtion talousarvioesitysten ja valtiontalouden kehysten yhteydessä (esim. LaVL 19/2009 vp ja LaVL 5/2009 vp).

Ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot eivät ole koskettaneet hallintotuomioistuimia samassa määrin kuin yleisiä tuomioistuimia. Selvityksen mukaan hallintolainkäytön osuus tuomioista on ollut noin viidennes. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että hallintolainkäytön puolella yhtä lailla kehitetään hallintotuomioistuinten ja muiden hallintolainkäyttöelinten toimintaa. Selonteossa on käsitelty käynnissä olevia kehittämis-

hankkeita. Tässä yhteydessä valiokunta viittaa muun muassa tuoreeseen lausuntoonsa oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä koskevasta esityksestä (LaVL 26/2009 vp).

Hallintotuomioistuinten käsittelemät asiat liittyvät välittömästi ihmisten hyvinvointiin ja muihin perustavaa laatua oleviin oikeuksiin. Esimerkkeinä voidaan mainita sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja ulkomaalaisoikeutta koskevat asiat, joissa joutuisuuden vaatimus asian luonteesta johtuen korostuu. Hallintolainkäytössä ratkaistaan myös yhteiskunnan kannalta keskeisiä asioita, kuten liikenne-, kaavoitus- ja ympäristölupa-asioita sekä julkisia hankintoja. Asioiden käsittelyn joutuisuuteen ja kokonaiskäsittelyajan kestoon tulee siten myös hallintolainkäytössä kiinnittää huomiota. Riittävien voimavarojen ja muiden keinojen merkitystä on syytä painottaa myös hallintolainkäytön alalla.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Janina Andersson /vihr
jäsen. Esko Ahonen /kesk
Kalle Jokinen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd
Jari Larikka /kok
Sanna Lauslahti /kok

Raimo Piirainen /sd
Tuomo Puumala /kesk
Markku Rossi /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.