

DIAARIOTE

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA K

10/2003 vp

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002

Saapunut: Mietintöä varten

Mietintövk: PeV
Lähetäjä: Täysistunto Lähetysovm: 16.09.2003 Tilakoodi:
Saapumi spvm: 17.09.2003

Käsittely päättynyt

Lopputoim.: PeVM 2/2004 vp
Lopputoim.pvro: 16.06.2004

16.06.2004	PeVM 2/2004	Mietintö toimitettu vpedelleen	PeVM 2/2004 vp
		Valmistunut	
16.06.2004		ttely	15.6. esitelty mietintöluonnos
16.06.2004	Jatkettu I käsi	Yks i tyi skohtainen käsittely	mietintöluonnos
		Yleiskeskustelu ttely	
15.06.2004		Asiantuntij akuulemisen	
15.06.2004	Jatkettu I käsi	päättäminen	
		ttely	
		Lausunto saap.	HaVL 7/2004 vp
29.04.2004	Jatkettu I käsi	Lausunto saap.	HaVL 7/2004 vp
		HaV	
28.04.2004	Kirjaus	ttely	
		Lausunto saap.	LaVL 7/2004 vp
15.04.2004	Jatkettu I käsi	Lausunto saap.	LaVL 7/2004 vp
		LaV	eduskunnan oikeusasiamiehen kommentit valiokunnan saamiin lausuntoihin.
02.04.2004	Kirjaus	ttely	valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehenä
27.02.2004	Jatkettu I käsi	Asiakirja merk. Markku Fredman lausunto pyyd.	saaduista asiantuntij alausunnoista.
	Jatkettu I käsittely		
06.02.2004		Asiantuntijoiden kuuleminen -professori Tuomas Ojanen (K) Lausunto pyyd.	K 10/2003 vp
		HaV, LaV	
	Jatkettu I käsittely		
06.02.2004		Asiantuntijoiden kuuleminen -asianajaja Markku Fredman Suomen Asianajajaliitto (K)	
04.02.2004		-oikeustieteen lisensiaatti, assistentti Paula Ilveskiv - hallintotieteiden tohtori Jukka Viljanen (K)	
04.02.2004		Asiantuntijasuunnitelman hyväksyminen Asiantuntijoiden kuuleminen	
		-eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio	
17.10.2003	I käsittely		
15.10.2003			

-apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio -
apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen Ilm.

K 10 / 2003 vp
K 12 / 2003 vp
PeVP 1 / 2004 vp

vkaan saapuneeksi (mietintö)

Asianajaja Markku Fredman
Helsinki



Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Suomen Asianajajaliiton edustajana esitän Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2002 kertomusten johdosta seuraavan.

Yleistä

Asianajajan näkökulmasta olen vuosien varrella toistuvasti törmännyt siihen ristiriitaan mikä vallitsee laillisuusvalvojien seuraamusharkinnan ja ns. tavallisen kansan toiminnan laillisuusvalvonnan välillä. Poliisilla on yksityiskohtaiset ohjeet siitä kuinka monen euron rikesakko tulee määrätä mistäkin pienestä liikennerikkeestä tai kuinka monen päiväsakon arvoista on se jos ajaa katsastamattomalla autolla. Jos virkamies menettelee lainvastaisesti tavalla, jonka moitittavuus ei miltään osin poikkea esim. liikennesääntöjen rikkomisesta, hänelle annetaan yleensä enintään huomautus vastaisen varalle.

Mielestäni on ristiriitaista, että virkamiehen tulee menetellä hyvin moitittavasti saadakseen sakot virkavirheestä, mutta jos hän sen sijaan kiirehtii virkapaikalle ylinopeutta, ei mikään pelasta häntä sakoilta.

Pidän siis laillisuusvalvojen seuraamuksia joissain tapauksissa liian lievinä lähinnä yleisestä välttä kannalta. Sietämättömältä tämä tuntuu tilanteissa, joissa rikottu normi täyttää rikoslaissa muidenkin kuin virkamiesten noudatettavaksi asetetun tunnusmerkistön. Esimerkiksi oikeuskanslerin vuosikertomuksessa s. 58-59 ja 149-156 selostettu tapaus, jossa sosiaalityöntekijä otti kiireellisesti huostaan alaikäisen lapsen ilman laillisia edellytyksiä. Oman käsitykseni mukaan sosiaalityöntekijä on asiassa syyllistynyt tuottamukselliseen vapaudenriistoon, joka on säädetty rangaistavaksi rikoslain 25 luvun 6 §:ssä.

6 §. (V:1.9.1995 M, A:21.4.1995, SK:578/1995) *Tuottamuksellinen vapaudenriisto.* Joka huolimattomuudesta aiheuttaa toiselle vapaudenmenetyksen, on tuomittava, jollei teko huomioon ottaen sen aiheuttama haitta tai vahinko ole vähäinen, tuottamuksellisesta vapaudenriistosta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Tuottamuksellisesta vapaudenriistosta tuomitaan myös se, joka oikeudettomasti, pitäen sitä oikeutenaan, riistää toiselta vapauden, jollei teko huomioon ottaen sen aiheuttama haitta tai vahinko ole vähäinen.

Tapaus ja siinä seuraamukseksi valittu apulaisoikeuskanslerin käsityksen ilmaiseminen lainvastaisesta menettelystä ei tulisi kyseeseen, jos lapsen vapauden olisi riistänyt joku muu kuin asianmukaisen koulutuksen saanut virkamies.

Oikeusasiamies Paunio on puolestaan tyytynyt toteamaan sosiaalilautakunnan puheenjohtajan ylittäneen toimivalansa kun tämä oli mennyt asiakkaan kotiin ilman lupaa ja asiakkaan poissa ollessa kuvannut tämän kotona videolla ja pitänyt asunnossa jopa kokouksen sinne kutsumiensa virkamiesten kanssa. En voi ymmärtää kuinka asiassa ei ole nähty kotirauhan rikkomista rikosoikeudellisesta näkökulmasta. EOA:n ratkaisua ei ole edes käsitelty kotirauhan suojan otsikolla vaan kysymyksenä oikeusvaltioperiaat-teesta (s. 34).

Usein kuuluu sanottavan, että Suomessa virkamiehellä on ankara virkavastuu. Mielestäni näin ei enää ole. Selvästikin lainvastaisesta menettelystä selviää lähes aina sanallisella moitteella, jota en voi pitää ankarana sanktiona.

Nykyisestä käytännöstä voisi vetää sen johtopäätöksen, että laillisuusvalvojen toiminta on muodostunut yleiseksi hallinnon kehittämiseksi, jossa pyritään kääntämään katse tulevaisuuteen ja ohjataan viranomaistoimintaa parempaan suuntaan. Yksilö, jota on kohdeltu väärin, kokee olevansa vain koehenkilö yhteiskunnan kehittämislaboratoriossa.

Muutos on merkittävä kun muistetaan, että esim. vielä reilu kymmenen vuotta sitten maassamme oli jokaisessa hovioikeuspiirissä virkarikossyyttäjänä toimiva hovioikeuden kanneviskaali, jonka tehtävänä oli valvoa tuomareiden työn asianmukaisuutta. Kanneviskaalien virat lakkautettiin ja käytännössä mitään ei tullut tilalle. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti on nykyisin jokaisen perus- ja ihmisoikeus, mutta mahdollisuudet puuttua virheelliseen menettelyyn ovat vain vähentyneet.

Helsingin käräjäoikeudessa eräs kärjätuomari on laskujen mukaan saanut jo viidesti moitteet oikeusasiamieheltä ja viimeksi apulaisoikeuskanslerilta. Rikkeinä mm. rangaistusasteikon ylittäminen, syytteen ylittävä rikoksen syyksilukeminen, oikeudenkäynnin ja asiakirjojen liiallinen salaaminen sekä lainvastaisen televalvontaluvan myöntäminen.

Maassamme on viime vuosina syntynyt erilaisia oikeusturvayhdistyksiä, joiden toimintaan osallistuu kaikki oikeussuojakeinot käyttäneitä henkilöitä, jotka ovat yleensä myös hyvin pettyneitä laillisuusvalvojen toimintaan. Uskon, että nämä henkilöt ovat tuoneet näkemyksensä myös arvoisan valiokunnan ja sen jäsenten tietoon. Tällaisten oikeustaistelijoiden yhteenliittymät kertovat pettymyksestä suomalaisen oikeusturvan tasoon, jonka takuumiehinä

oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä on perinteisesti pidetty, itsenäisen tuomioistuinlaitoksen ohella.

Mielestäni tulisi harkita voitaisiinko rangaistusmääräyslaissa oleva rajoitussäännös kumota ja ottaa ns. rankkarimenetely käyttöön myös virkarikosten seuraamuksena.

Näin esim. laillisuusvalvojat oikeuskansleri ja oikeusasiamies voisivat määrätä havaitun virkavirheen seuraamukseksi sakon, jonka virkamies voisi sitten saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, jos katsoo sakon aiheettomaksi.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

Edellä olevat yleiset kannanotot koskevat toki nimenomaan tapaa jolla puututaan ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamiseen. Kertomuksissa olevien erillisten otsikonmukaisten jaksoiden osalta totean seuraavan.

Oikeuskanslerin vuosikertomukseen sisältyy s. 57-67 selostus ratkaisuista, joissa kyse on ollut perus- ja ihmisoikeuksien arvioimisesta. Tapaukset vaikuttavat satunnaisilta ja merkittävyydeltään toisistaan poikkeavilta. Muissakin jaksoissa on paljon perusoikeuksiin liittyviä tapauksia.

Useissa tapauksissa toistuu viipymisen arviointi. Tämä ilmiö on s. 57 selitetty johtuvan usein puuttuvista resursseista, jotka kysymykset menevät laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. Asia ei välttämättä ole näin. Suomessa hallinnon pisimmät käsittelyajat lienevät ydinvoimalaluvat ja kansalaisuushakemukset. Se, miksi Suomen kansalaisuutta hakevat saavat odottaa päätöstä vuosikautia ei ole minulle koskaan selvinnyt. Miten voi olla niin, että saman ministeriön alaisuudessa jotkin asiat käsitellään päivissä tai viikoissa kun taas juuri kansalaisuusasioihin on jyvitetty niin vähän resursseja, että käsittelyajat ovat kohtuuttoman pitkiä. Sama koskee myös turvapaikka-asioita.

Asianajajana epäilen, että vakavin yksittäinen uhka hyvälle hallinnolle ja oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille muodostuu nimenomaan viipymisestä. Säästötoimien myötä asioiden käsittelyyn ei ole saatavissa lisäresursseja ja vanhatkin resurssit ovat maantieteellisesti väärin sijoittuneet. Kuitenkin on nähtävissä, että yhä uusia ja taas uusia tulee viranomaisten ja tuomioistuinten käsiteltäväksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin muutti pari vuotta sitten näkemystä ja alkoi edellyttää, että jokaisessa jäsenmaassa tulee olla kansallinen tehokas oikeussuojakeino oikeudenkäynnin liian pitkää kestoja vastaan. Suomessa eduskunta hylkäsi viime vaalikaudella hallituksen esityksen, jolla tällainen oikeussuojakeino olisi säädetty oikeudenkäymiskaareen (kiireelliseksi julistaminen). Nyt 20.1.2004 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi ensimmäisen langettavan tuomion sen johdosta, ettei Suomessa ole tehokasta oikeussuojakeinoa, jolla juttujen viipymistä vastaan voitaisiin toimia tai hyvittää jo tapahtunut viivästys.

Mielestäni olisi aiheellista, että laillisuusvalvojat ottaisivat omissa vuosikertomuksissaan esille jonkin laajemman hallintoa tai tuomioistuimia rasittavan ongelman ja arvioisivat kehityssuuntia ja uhkatekijöitä. Nyt perus- ja ihmisoikeuksien valvonta on vuosikertomuksissa jäänyt lähinnä vain irrallisten tapauksien arvioimiseksi. Mielestäni oikeuskanslerin vuosikertomus ei kerro millainen on ihmis- ja perusoikeuksien tila Suomessa vuonna 2002. Kattavamman käsityksen saa perehtymällä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskeviin ratkaisuihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus on sen sijaan huomattavasti monipuolisempi perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan osalta ja samaa aihetta koskevia tapauksia on käsitelty yhdessä. Lopuksi on myös esitetty yhteenveto.

Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonta

Muistioni aluksi esitettyyn seuraamusten lievyyteen viitaten en voi olla ihmettelemättä kuinka tuomari voi Suomessa myöntää täysin lakiin perustumattoman pakkokeinoluvan poliisille, saamatta siitä muuta kuin huomautuksen vastaisen varalle. Tuomari ei voi huolimattomuuttaan myöntää laitonta pakkokeinolupaa. Hän on tiennyt tekevänsä lainvastaisen päätöksen ja jäätyään kiinni häntä kehoitetaan vain jatkossa toimimaan oikein. Samoin tuomarit ovat omaa työtään säästääkseen osin luopuneet telepakkokeinojen myöntämisen osalta asioiden istuntokäsittelystä. Tuomarit jos ketkä voivat omaa toimintaa harkitessaan ottaa huomioon sanktioiden lievyyden, varsinkin kun en ole havainnut, että tuomarin virkanimitysasioissa olisi ilmennyt esteitä sellaisille tuomareille, jotka ovat toistuvasti kanteluiden ja moitteiden kohteena.

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka varoittaa OKA:n kertomuksen s. 51 ns. kumileimasimen roolista, joka tuomioistuimille on jäämässä pakkokeinoasioissa. Jonkan lausuman taustalla on vuosien kokemus pakkokeinojen valvonnasta apulaisoikeusasiamiehenä. EOA:n vuosikertomuksessa todetaan s. 62 ettei yhtään telekuuntelulupaa ole evätty koko vuonna 2002. Lupia on myönnetty 1.376 eli noin kolme kappaletta vuoden jokaisena päivänä, viikonloput mukaan luettuna. Valitettavasti näyttää siltä, että valtaosa tuomareista ja nimenomaan se osa, joka suurimman osan lupa-asioista pääkaupunkiseudulla käsittelee, on mielellään tyytymässä kumileimasimen rooliin pakkokeinojen käytöstä päätettäessä.

Pääkaupunkiseudulla lienee suurin osa tuomareista sellaisia, jotka eivät ole koskaan evänneet ainoatakaan poliisin pyytämää lupaa tai vangitsemisvaatimusta. Puuttuu yksinkertaisesti toimintatapa miten ylipäätään voitaisiin hylätä poliisin tekemä hakemus. On selvää, ettei valvontaa voida jättää pelkästään oikeusasiamiehen tehtäväksi. Tuomarit on saatava ottamaan heille kuuluva vastuu pakkokeinojen käytöstä. Oman käsitykseni mukaan se voi tapahtua toisaalta virkavastuuta ankaroittamalla, mutta myös korostamalla pakkokeinoasioiden merkittävyyttä lisäämällä niiden painoarvoa tuomareille erilaisia työtehtäviä jaettaessa. Jos laamanni on siinä käsityksessä, että yksi tuomari käsittelee helposti puolessa päivässä parikymmentä pakkokeinoasiaa, näin myös tapahtuu. Myös työtapoja tulisi kehittää niin, että tietty pakkokeino pysyisi sen alunperin ratkaissein tuomarin vastuulla, eikä asiaa rutiiniluonteisesti kierrätettäisi eri tuomareilla, joilla ei yleensä ole ilmennyt halua kyseenalaistaa työtoveriensa ratkaisuja.

Eräs kärjätuomari kertoi suostuneensa pitkän harkinnan jälkeen "juuri ja juuri" ottamaan säilöön erään ulkomaalaisen, jonka henkilöllisyys oli epäselvä. Hän kuuli järkytyksekseen, että säilöönotto oli jatkunut kuukausikaupalla aina uuden tuomarin jatkaessa kahden viikon välein säilöönottoa, toistaen päätöksessään alunperin esitetyt perusteet. Mies oli pääsyt vapaaksi vasta ulkomaalaisvaltuutetun puuttuttua asiaan.

Omien havaintojeni mukaan poliisissa ja tuomioistuimissa on myös innovatiivisesti kehitelty menettelytapoja, joilla eduskunnan säätämiä rajoituksia pakkokeinojen käytössä on vältetty. Olen itse törmännyt tapauksiin, joissa televalvontaapa annetaan tuntemattoman rikoksentehtäjän hallussa olevan liittymän tietoihin. Eräs pakkokeinolakiin säädetty oikeusturvan tae on se, että poliisin tulee ilmoittaa televalvonnasta ja -kuuntelusta epäillylle tietyssä

määräajassa (Pakkokeinolaki 5 a luku 11 §). Miten tämä voisi toteutua, jos päätöksessä ei ole yksilöity kuka on se rikoksesta epäilty, johon pakkokeino on kohdistettu?

Toinen rajoituksia kiertävä menettely on se, että rikostutkintaa suoritetaan isoina kokonaisuuksina ja kun mukana on yksi riittävän vakava rikos, jonka nojalla saadaan televalvontaapa, käytetään näin saatuja tietoja myös lievempien rikosten tutkinnassa. Lakihan edellyttää, että tällainen ylimääräinen tieto hävitettäisiin. Käsitykseni mukaan suuri osa viimevuosien paritusrikoksista on tutkittu televalvonnan avulla, vaikka sen ei lain mukaan pitänyt olla mahdollista. Noloa on jos ns. päärikosta ei koskaan edes toimiteta syyttäjälle syyteharkintaan, kuten lienee käynyt Kotkassa ns. Punaisen talon paritusjutussa. Sittemmin lakia on muutettu ja tämän vuoden alusta paritusrikoksen tutkinnassa voidaan laillisesti käyttää televalvontaa.

Tietooni on tullut, että vuonna 2002 poliisi on saanut luvan tekniseen kuunteluun, joka kohdistui rikoksesta epäiltyyn vankeusvankiin. Kuuntelussa on ollut myös tämän vangin neuvottelut oikeudenkäyntiasiamiehensä ja erään toisen asianajajan kanssa. Lain mukaan tällaisia neuvotteluja ei saisi lainkaan kuunnella. Kuitenkin poliisin hakemuksesta ja sen perustelemisesta on pääteltävissä, että tavoitteena on nimenomaan ollut saada kuunnella vangin neuvotteluja asianajajan kanssa. Asia saattaisi olla laillisella tolalla, jos kuuntelulupa olisi koskenut oikeudenkäyntiavustajan epäiltyä rikosta ja lupa olisi myönnetty avustajan eikä asiakkaan kuuntelemiseen. Oikeusasiamiehen kertomuksessa ei ole mitään mainintaa tällaisesta vähintäänkin arveluttavasta teknisestä kuuntelusta vuonna 2002, joten asia ei ole ilmeisesti tullut valvonnassa hänen tietoonsa. Tuomioistuimet näyttävät havaintojeni mukaan aina myös suostuneet poliisin pyyntöön saada olla ilmoittamatta epäillylle häneen kohdistetusta salaisesta pakkokeinosta. Kun näin on, eivät väärinkäytökset välttämättä koskaan tule kenenkään ulkopuolisen tietoon.

Mielestäni lakia tulisi täydentää siten, että kaikista päätöksistä, joissa myönnetään lupa olla ilmoittamatta pakkokeinon käytöstä epäillylle, tulisi välittömästi lähettää kopio eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Ei syytettä asianajajan ja asiakkaan viestintäsalaisuuden rikkomisesta

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio katsoi ainoastaan huomautuksen arvoiseksi sen, että Niuvanniemen mielisairaalassa oli kopioitu ja luettu asianajajan mielentilatutkimuksessa olevalle, vangitulle asiakkaalleen lähettämä kirje. Lukemisen jälkeen kirjeen sisältö oli siteerattu tarkasti potilaan sairauskertomukseen eli se oli tullut kaikkien hoitohenkilökuntaan kuuluvien tietoon tai ainakin heidän saatavilleen.

Sekä tutkintavankeuslain että mielenterveyslain erityisen säännöksen mukaan oikeusavustajan kirjeet pitää toimittaa tarkastamattomina perille vastaanottajalle.

Päätöksessä 4.9.2001 (1649/4/99) todetaan tapahtuneesta muun muassa seuraavaa:

[Potilasta] koskevan psykiatrisen sairauskertomuksen liitteen seurantalehdelle 7 on 9.7.1999 tehty seuraavat merkinnät: "Asianajajan kirjeestä (tullut 9.7.1999) toimitettava 2 kpl yll. P:lle, sekä 1 kpl osastolle ja alkuperäinen kirje annetaan [potilaalle]..., yllilääkärin määräyksestä kirjeitä ei saa antaa suoraan ptlaalle vaan niistä on otettava kopiot jonka jälkeen ptlas saa alkuperäiset itselleen."

Paunio totesi seuraavaa:

Tapahtuma-aikaan voimassa olleissa toimintaohjeissa ei siis ollut erotettu mielenterveyslain 28 §:n 3 momentissa tarkoitettuja oikeusavustajan mielentilatutkittaville osoi-

tetuista muista kirjeistä. Ohjeissa ei myöskään ollut mainintaa mielenterveyslain 28 §:n 2 momentissa tarkoitetuista rajoitusedellytyksistä: Sairaalan yllilääkärillä tai muulla vastaavalla lääkärillä on oikeus tarkastaa tai tarkastuttaa sekä pidättää tarkkailuun otetulle tai hoitoon määrätylle saapuva kirje tai muu lähetys, jos järjestys tai turvallisuus sitä välttämättä vaatii taikka jos on perusteltua aihetta epäillä lähetyksen sisältävän päiheteitä tai huumausaineita. Mielenterveyslain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettujen kirjeiden tarkastaminen, tarkastuttaminen tai pidättäminen edellyttää käsitykseni mukaan aina yksittäistapauksellista harkintaa.

Mielenterveyslain 28 §:n 3 momentista johtuu, että pykälän 2 momentin rajoitusedellytyksiä kirjesalaisuuteen ei voida soveltaa oikeusavustajan hoitoon määrätylle osoitta-

mien kirjeisiin tai muihin lähetyksiin. Oikeusavustajan potilaalle osoittamia lähetyk-

Asianajaja Markku Fredman

siä ei siis saa tarkastaa, tarkastuttaa tai pidättää. Mielenterveyslain 28 §:n 3 momentissa korostetaan oikeusavustajien erityisasemaa potilaan itsemääräämisoikeutta rajoitettaessa. Mielenterveyslain 28 §:n 3 momentin tarkoituksena on suojata oikeusavustajan potilaalle osoittamat kirjeet, jotka sisältävät oikeusavustajan ja potilaan välisiä yksityisiä ja luottamuksellisia tietoja.

[Potilaan] oikeusavustajan ja tämän edustaman asianajotoimiston nimet ja yhteystiedot kävivät selkeästi ilmi [potilaalle] osoitetun kirjekuoren päällymerkinnöistä. Kirjeen lähettäjän alkuperää ei käsitykseni mukaan ollut aiheellista epäillä. Kysymyksessä on siis ollut mielenterveyslain 28 §:n 3 momentissa tarkoitettu kirje ja se on kuulunut perustuslain 10 §:ssä tarkoitettun yksityisyyden suojan piiriin. Perustuslain ja mielenterveyslain asianomaisista säännöksistä johtuu, että potilaan hoitohenkilökunnan valvontaa.

Paunion johtopäätös kuuluu seuraavasti:

Johtopäätöksenä totean, että tapahtuma-aikaan voimassa olleet sairaalan toimintaohjeet mielentilatutkittaville tulevan postin käsittelystä ja niiden mukainen menettely [potilaan] tapauksessa ovat olleet lainvastaisia.

Perustuslain 10 §:n 2 momentista ja mielenterveyslain 28 §:n 3 momentista johtuu, että luottamuksellisen kirjeen sisältöä ei olisi tullut kuvata [potilasta] koskevassa psykiatrisessa sairauskertomuksessa.

Mitä tulee sairauskertomukseen [potilaan] asianajajan menettelystä tehtyihin merkintöihin, totean, että potilasasiakirjojen käyttötarkoitus määriteltiin sosiaali- ja ter-

veysministeriön antamissa määräyksissä ja että niiden mukaan potilasasiakirjoihin voitiin sisällyttää vain niiden käyttötarkoituksen kannalta tarpeelliset tiedot. [Potilasta] koskeviin potilasasiakirjoihin kirjattuja tietoja hänen asianajajansa menettelystä en pidä potilasasiakirjojen käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisina tietoina.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 9 §:n 1 momentin nojalla annan Niuvanniemen sairaalan johtavana lääkärinä tapahtuma-aikaan toimineelle E. R:lle, nykyiselle johtavalle lääkärille E. T:lle, huomautuksen edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystä

Virkamies ja viestintäsalaisuus

Tämän tapauksen ratkaisu herättää jälleen pohtimaan, mihin perustuu se, että virkamiehen tehdessä rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn rikoksen, lainvalvojat eivät kuitenkaan ryhdy huomauttamista kovempiin toimenpiteisiin. Rikoslain 38 luvun 3 §:n mukaan viestintäsalaisuuden loukkaus -niminen rikos kuuluu seuraavasti: "Joka oikeudettomasti avaa toiselle osoitetun kirjeen tai muun suljetun viestin... on tuomittava viestintäsalaisuuden loukkauksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi". Asianajajan vangitulle päämiehelleen lähettämän kirjeen ollessa kyseessä saattaisi teko olla jopa törkeä viestintäsalaisuuden rikkominen, josta on kyse, kun rikoksen kohteena oleva viesti on sisällöltään erityisen luottamuksellinen taikka teko huomattavasti loukkaa yksityisyyden suojaa.

Erityisesti on huomattava, että viestintäsalaisuuteen puuttuminen saattaa kokonaan estää asianajajan ja päämiehen kommunikoinnin, koska tässäkin tapauksessa asianajaja oli Etelä-Suomesta ja päämies oli viranomasteitse toimitettu Kuopioon. Kahdenkeskiset, varmasti luottamukselliset

neuvottelut olisi ollut hyvin hankala järjestää ja ne olisivat tulleet kalliiksi. Asianajajan ei tule alistua muuhun kuin luottamukselliseen kommunikointiin päämiehensä kanssa. Näin ollen on vaikea kuvitella, miten sairaalan henkilökunnan virkavelvollisuuden vastainen menettely voitaisiin arvioida vähäiseksi tai anteeksiannettavaksi ja jättää syyttämättä, jos yleinen syyttäjä tekisi syyteharkinnan.

Jos muu kuin virkamies loukkaa edellä kuvatulla tavalla viestintäsalaisuutta, hän saa syytteen ja jopa vankeutta. Virkamiehen ollessa kyseessä laillisuusvalvojat vain huomauttavat vastaisen varalle, tai animään antavan huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

Lisää uskottavuutta laillisuusvalvontaan?

Virkavelvollisuuden rikkomisen johdosta ei voida käyttää rangaistumääräysmenettelyä (laki rangaistumääräysmenettelystä 1 §). Se saattaisi kuitenkin olla sopiva tapa lisätä valvontamenettelyn uskottavuutta. Nythän virkapaikalle ylinopeutta ajanut virkamies saa rutiiniluonteisesti sakkolapun poliisilta, mutta sakkojen saaminen oikeusasiamiehen aloitteesta virkavirheen johdosta edellyttää nykykäytännöllä esimerkiksi kuolemantuottamusta tai pitkän laittoman vapaudenmenetyksen aiheuttamista (EOA:n kaksi virkasyytettä vuonna 2000).

Erilainen syytekynnys yleisten ja erityissyyttäjien (EOA ja OKA) välillä ei perustu lakiin ja on ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kanssa. Viestintäsalaisuuden rikkojista vain virkamiehet pääsevät nauttimaan erityissyyttäjän hyvin korkeasta

syytekynnyksestä, vaikka heidän tekonsa rikoo paitsi rikoslain 38 lukua myös 40 lukua.

Ongelma ilmenee korostuneena nimenomaan silloin, kun virkamiehen virhe täyttää sellaisen rikoksen tunnusmerkistön, johon myös muu kuin virkamies voi syyllistyä.

Oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa korostetaan sitä, että oikeusasiamiehen syyteoikeus on vain laillisuusvalvonnan viimekätinen tehoste. "Virkarikosvastuun tehokkaana pitämisestä huolehtii yleinen rikosoikeudellinen koneisto", toteaa apulaisoikeusasiamies *Jaakko Jonkka*. Tähän nähden on hieman ristiriitaista, että oikeusasiamies *Lauri Lehtimä* ja moitti Helsingin kihlakunnansyyttäjää (päätös 31.12.1999, 909/2/99), joka oli tehnyt syyteharkinnan virkarikosiassa, vaikka tiesi saman asian olevan myös oikeusasiamiehenä harkittavana. Tapaus johti siihen, että valtakunnansyyttäjä antoi ohjeen (6/2000), jossa korostetaan preventioperiaatetta: syyteharkinnan tekee se yleinen tai erityissyyttäjä, jolle asia ensin tulee harkittavaksi. Aikaprioriteetti siis ratkaisee syytekynnyksen korkeuden.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten toimenpiteistä ankarin on virkasyytteen nostaminen. Niitä on määrätty nostettavaksi hyvin harvoin. Vuonna 1999 ei yhtään, vuonna 2000 kaksi. Kaikista ratkaisuista moittivia tai ohjaavia vuonna 2000 on ollut 12,4 %. Vuonna 1999 annettiin 28 huomautusta ja 292 tapauksessa lausuttiin käsitys oikeasta menettelystä. Vuonna 2000 annettiin 13 huomautusta ja 319 tapauksessa lausuttiin moittiva tai ohjaava käsitys.

Vuonna 2000 jätettiin syyte nostamatta myös seuraavissa tapauksissa:

- vartija kuunteli laittomasti vangin keskustelun oikeusasiamiehen esittelijän kanssa
- poliisilaitoksen virkailija, jolla ei ollut siihen toimivaltaa, epäsi henkilöltä passin saannin
- säilönotetulle henkilölle ei annettu lainkaan ruokaa kiinnioton aikana klo 8 - 17
- tutkinnanjohtaja oli matkustuskieltoasiasa antanut käräjäoikeudelle perätöntä tietoa jutussa kertyneestä näytöstä
- pidätys oli kestänyt 2 h 45 minuuttia yli laissa säädetyn määräajan.
- käräjäoikeus oli käsitellyt velkajärjestelyasiaa yli 5 vuotta
- kihlakunnan vouti oli kieltänyt velallista soittamasta avustajalleen. Asiaa koskevan kantelun käsittelyn yhteydessä kihlakunnan vouti oli syyttömysolettaman vastaisesti väittänyt ko. avustajan syyllistyneen rikokseen
- ulkomaalaisvirasto oli toimittanut valitusasiakirjat vasta 8 kuukauden kuluttua hallinto-oikeuteen, vaikka niihin sisältyi täytäntöönpanon kieltoa koskeva vaatimus
- suurlähetystö oli katsonut sille toimitetun ylimääräistä muutoksenhakua koskevan kirjelmän aiheettomaksi, eikä toimittanut sitä korkeimpaan hallinto-oikeuteen
- kaupunginhallitus ei toimittanut oikeusasiamiehelle tämän pyytämää selvitystä
- henkilön ollessa lähdössä lomamatkalle rajavartija ja poliisi ottivat matkustajalta passin ja estivät matkustamisen, koska passin viimeiselle sivulle oli kirjoitettu lyijykynällä lähiomaisen yhteystiedot

10/2003 rep
2/2003 rep
1/2004 rep

Paula Iveskivi

OTL, valtioasiantuntijan
assistentti
4.2.2004

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Lausuntona eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 2002 (K 10/2003 vp) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksesta oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2002 (K 12/2003 vp) näihin kertomuksiin sisältyvistä perus- ja ihmisoikeuksia koskevista jaksoista ja ensiksi mainittuun kertomukseen sisältyvästä jaksosta, joka koskee telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvontaa esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2002

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus on hyvin laadittu ja se antaa hyvän kuvan oikeusasiamiehen toiminnasta kertomusvuonna. Kantelujen määrä on kertomusvuonna lisääntynyt hieman, joskin laillisuusvalvonta-asioiden kokonaismäärä ei ole olennaisesti lisääntynyt. Kertomuksen tilastotiedot kuvaavat kantelujen kohdistumista hallinnonaloittain ja toimenpiteiden tilastoinnista näkyvät toimenpiteet, joihin laillisuuden valvonta on antanut aiheita. Tilastointia voisi mahdollisesti kehittää edelleen siten, että toimenpiteet ratkaistuissa asioissa luokiteltaisiin viranomaisittain, vaikka kertomuksen laillisuudenvilvontaa asiaryhmittäin käsitteleviin jaksoihin nämä tiedot sisältyvätkin. Jos tilastoista näkyisi kokonaiskuva kanteluista hallinnonaloittain, niiden aiheellisuus ja toimenpiteet, mihin ne antavat aiheita, se voisi osaltaan ilmentää eri hallinnonalojen kehittämistarpeita.

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään PeVM 25/1994 vp, s. 6 pitänyt uudistuksen hengen mukaisena, että lainvalvojien kertomuksiin sisällytetään oma jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen perus- ja ihmisoikeuslottuvuus ei rajoitu pelkästään perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevaan lukuun, vaan perusoikeusnäkökulma kantaa läpi kertomuksen. Eri asiaryhmiä ja hallinnonaloja käsittelevien jaksosten alussa on yleisjakso, jonka avulla voi saada nopeasti yleiskuvan jaksossa

käsiteltävistä kysymyksistä. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on edellisten vuosien kertomusten tavoin näissäkin jaksoissa kiitettävästi esillä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalaa koskevat kantelut muodostavat noin kolmanneksen oikeusasiamiehelle osoitetuista kanteluista. Kantelujen perusteina olevat ongelmat eivät rajoitu re-surssisidonnaisiin sosiaalisiin perusoikeuksiin, vaan myös perinteisten vapausoikeuksien, kuten yhdenvertaisuuden, yksityisyydensuojan ja henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden toteutumiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lisäksi ongelmat liittyvät perustuslain 21 §:ssä turvattuihin menettelyllisiin perusoikeuksiin mm. sosiaali- ja terveysturvaa koskevassa päätöksenteossa. Tarkastelen oikeusasiamiehen kertomusta kiinnittäen erityisesti huomiota perusoikeuksien toteutumiseen sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla.

Aluksi on perusteltua todeta, että sosiaali- ja terveydenhuollon kantelujen määrää voi osittain johtua siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollossa tehdään suuri määrä päätöksiä, mutta myös muut sosiaali-oikeuden erityispiirteet voivat selittää asiaa. Sosiaali- ja terveysturvaa koskeva aineellinen lainsäädäntö on yhtäältä hyvin teknistä ja toisaalta sille on leimallista hyvin väljät säännökset, jota jättävä harkintavaltaa niin etuuksien saamisedellytysten kuin etuuksien määränkin suhteen. Lisäksi ensiasteen päätöksentekoa ohjaavat merkittäväällä tavalla lainsäädäntöä täydentävät, hallinnon virallislähteiksi luokiteltavat viranomaisten antamat normit, kuten erilaiset soveltamisohjeet. Lisäksi ensiasteen päätöksenteosta vastaavat lähinnä muut kuin lakimiehet, kuten kunnallisessa sosiaalihuollossa sosiaalityöntekijät tai kunnallisista luottamushenkilöistä koostuvat toimielimet.

Yhdenvertaisuus sosiaali- ja terveydenhuollossa

Oikeusasiamies Paunio on kiinnittänyt huomiota alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin erikoissairaanhoidon koskevassa ratkaisussaan. Ongelma ei rajoitu pelkästään Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin, vaan sairaanhoitopalvelujen tuottamisessa on valtakunnallisestikin havaittu huomattavia alueellisia eroja. Osa alueellisista eroista selittyy lääketieteellisillä perusteilla, kuten hoitindikaatioilla ja hoitotapojen erilaisuudella, mutta osasyynä ovat palvelujen tarjonnan alueelliset eroavuudet, joita voivat selittää sekä kuntien käytettävissä olevien taloudellisten voimavarojen määrä että niiden kohdentaminen. Oikeusasiamiehen mukaan laissa olisi määriteltävä täsmällisemmin, missä laajuudessa ja minkä tasoisina terveydenhuollon palvelut tulee toteuttaa kaikille

yhdenvertaisesti koko maassa, tähän tavoitteeseen pyritään sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistiossa 2003:33, jossa valtioneuvoston terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamista koskevan periaatepäätöksen hengessä on laadittu ehdotukset lainsäädännön tarkistamiseksi.

Lainsäädännön uudistamisen ja täsmentämisen ohella tulee kuitenkin kiinnittää huomiota myös sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisen voimavaroihin ja valvontaan. Voimavarasidonnaisten perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus tulisi heijastua taloutta koskevassa päätöksenteossa, viimekädessä eduskunnassa sen käyttäessä sille perustuslaissa määriteltyä toimivaltaa päättää vuosittain valtion talousarviosta.

Riittävien voimavarojen kohdentamisen ohella näyttäisi olevan tarvetta tehostaa sosiaalisten perusoikeuksien käytännön toteuttamisesta vastaaviin tahoihin, kuten kuntiin kohdistettua valvontaa. Nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta on pääasiassa valtakunnan tasolla sosiaali- ja terveysministeriön ja alueellisella tasolla lääninhallitusten tehtävänä. Viitaten hoidon saatavuuden ongelmiin ja alueellisiin eroavaisuuksiin voidaan perustellusti kysyä, onko nykyinen järjestelmä riittävän tehokas ja onko se omiaan turvaamaan perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista vai tulisiko myös valvontajärjestelmää kehittää.

Sosiaalisten perusoikeuksien aineellisen toteutumisen ongelmat eivät rajoitu pelkästään terveyden-huoltopalveluihin, vaan oikeusasiamies on kertomuksessaan kiinnittänyt myös huomiota vammaisten palveluihin, sosiaalivakuutuksen etuuksiin ja toimeentulotukeen. Viimeksi mainitusta oikeusasiamies on todennut, että perustuslaista ei ilmene yksiselitteisesti, milloin henkilön ei katsota kykenevän hankkimaan välttämätöntä toimeentuloaan. Valtiosäännön mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslain auktoritatiivisena tulkitsijana olisi oikea taho ottamaan kantaa oikeusasiamiehen nostamaan kysymykseen.

¹ Ks. Terveydenhuolto 2000-luvulle, Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:21 ja Kansallinen projekti terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi, Hoidon saatavuus ja jonojen hallinta, sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1003:33.

Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus sekä yksityiselämän suoja

Perustuslain 7 §:ssä turvattu henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa yksilön fyysisen koskemattomuuden ohella myös hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tahdonvapauttaan ja johon voidaan puuttua ainoastaan laissa säädettyjen edellytysten vallitessa ja laissa säädettyjä menettelyjä noudattaen. Oikeusasiamiehen kertomuksessa korostuu itsemääräämisoikeuteen kohdistuvat rajoitukset psykiatrisessa sairaanhoidossa ja muissa suljetuissa laitoksissa ja aseellisessa palveluksessa. Psykiatrisen sairaanhoidon osalta lainsäädäntöä on täsmennetty kertomusvuonna voimaan tulleella (1.6.2002) mielenterveyslain muutoksella 1424/2001. Muutoksen vaikutuksia on vaikea arvioida vuoden 2002 kertomuksen perusteella.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta on kulunut kohta vuosikymmen, eikä vastaavia säännöksiä itsemääräämisoikeuden ja muiden perusoikeuksien rajoituksista ole vielä kukaan säädetty muiden kuin psykiatrisessa laitoshoidossa olevien potilaiden osalta. Kuitenkin esim. kehitysvammaisten tai vanhustenhuollossa samoin kuin somaattisessa sairaanhoidossa voidaan rajoittaa merkittävästikin potilaan/asiakkaan itsemääräämisoikeutta tai muita perusoikeuksia. Rajoitukset eivät perustu lakiin vaan kunkin toimintayksikön hoitokäytäntöihin. Lainsäädäntöä tulisikin pikaisesti tarkistaa ja korjata tilanne perusoikeuksien edellyttämällä tavalla.

Yksilön itsemääräämisoikeuden ja tahdonvapauden toteutumiseen on oikeusasiamies kiinnittänyt huomiota myös vaikeavammaisten kuljetuspalveluja koskevassa ratkaisussaan.

Yksityiselämän suojaan liittyvät ratkaisut ovat koskeneet henkilötietojen huolimattontaa käsittelyä, tietojen luovuttamista ilman potilaan/asiakkaan suostumusta, asiakirjamerkinnöille asetettujen vaatimusten täyttämättä jättämistä sekä viestintäsalaisuuden ja kotirauhan suojan loukkauksia. Huolimatta siitä, että yksityiselämän suojaa konkretisoiva lainsäädäntö on ollut voimassa jo suhteellisen pitkään, näyttäisi edelleen siltä, että yksityiselämän suojaan kuuluvien oikeuksien toteutumisessa on ongelmia.

Menettelyllisten perusoikeuksien toteutuminen

Perustuslain 21 §:ssä turvataan jokaisen oikeus laadukkaisiin lainkäyttö ja hallintopalveluihin. Säännös sisältää vaatimukset asian asiamukaisesta ja viivytyksettömästä käsittelystä, käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuulluksi ja hakea muutosta sekä päätösten perustelemisesta. Lisäksi perustuslain 21 §:ään ankkuroituu vaatimukset virkakielen selkeydestä, huolellisuus-

sekä neuvonta- ja palveluvelvollisuudesta samoin kuin viranomaistoiminnan puolueettomuudesta ja yleisestä uskottavuudesta.

Yksilöimättä kertomukseen sisällytettyjä ratkaisuja eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta on todettava, että menettelyllisten perusoikeuksien toteutumiseen liittyvät ongelmat näyttäisivät koskettavan sosiaali- ja terveydenhuollossa ja erityisesti perustuslain 19.2 §:ään ankkuroituvassa perustoimeentuloturvan toimeenpanossa kaikkia perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon ulottuvuuksia. Lisäksi on korostettava, että menettelyllisten perusoikeuksien toteutumisen ongelmat eivät rajoitu sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon alaan. Tämän lisäksi oikeusasiamies on aiheellisesti puuttunut virkamiesten käytökseen, mikä osaltaan liittyy hallinnon yleiseen luotettavuuteen ja uskottavuuteen.

Oikeusasiamies on esittänyt toiveen, että uudistettu hallintolaki ohjaisi hallintoviranomaisten toimintaa siten, että kantelujen tarve tässä suhteessa vähenisi. Toiveeseen on helppo yhtyä, mutta sen lisäksi voidaan perustellusti kysyä riittääkö lainsäädännön uudistaminen tilannetta korjaamaan. Hallintokulttuurin muutos perus- ja ihmisoikeusystävälliseen suuntaan muodostaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta edelleen suuren haasteen, johon vastaaminen voi edellyttää panostusta myös hallinnon jatkuvaan koulutukseen. Toinen kysymys on myös hallinnon resurssien riittävyys ja siihen liittyvä julkisen vallan aktiivinen velvollisuus turvata ja edistää perusoikeuksien täysimääräistä toteutumista. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannassa olisi käsittääkseni perusteltua selvittää ja tarkastella myös mahdollisia rakenteellisia tekijöitä, jotka osaltaan vaikuttavat perusoikeuksien täysimääräiseen toteutumiseen.

Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonta

Oikeusasiamiehen kertomukseen sisältyy jakso telepakkokeinojen (telekuuntelu, televalvonta ja tekninen kuuntelu) ja peitetoiminnan valvonnasta. Telepakkokeinojen osalta kertomuksessa todetaan, että oikeusasiamiehelle kanteluja tulee varsin vähän, mikä mahdollisesti johtuu näiden pakkokeinojen luonteesta. Toisin sanoen pakkokeinojen kohteena olevat henkilöt eivät aina saa tietoa siitä, että tällaisia keinoja on käytetty. Oikeusasiamiehen kanslia onkin pyrkinyt omaloitteisilla tarkastuksilla ja muutoin selvittämään ongelmatilanteita. Myös sisäasiainministeriön kertomuksen pohjalta on otettu tapauksia tutkittavaksi.

Telepakkokeinojen valvontajärjestelmään liittyy kuitenkin ongelmia ja oikeusasiamiehen kertomuksessa telepakkokeinojen valvontaa luonnehditaan valvonnan valvonnaksi. On syytä kiinnittää huomiota siihen, että laillisuusvalvonta perustuu pitkälti ministeriön kertomukseen, joka taas puolestaan saa olennaisilta osin tietonsa esitutkintaviranomaisten sille toimittamien pöytäkirjojen välityksellä. Valvonnan kattavuuden kannalta on ongelma, että tietoja ei ministeriölle aina toimiteta. Ottaen huomioon kantelujen vähäisen määrän ja valvonnan perustumisen ministeriön kertomukseen, voidaan perustellusti kysyä, toteuttaako nykyinen valvontajärjestelmä riittävän tehokkaasti oikeusturvavaatimusta puututtaessa telepakkokeinoin yksilön perusoikeuksiin.

Oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan laillisuusvalvonnassa esiin tulleet ongelmat näyttäisivät liittyvän yhtäältä telepakkokeinojen käytön edellytysten arviointiin ja toisaalta päätöksentekoprosessiin. Kertomuksen mukaan pakkokeinojen käyttöön on myönnetty lupia sellaisissakin tilanteissa, joissa laissa säädettyjä luvan myöntämisen edellytyksiä ei ole ollut (esim. ns. tolppaluvat, s. 60). Lisäksi kertomuksessa todetaan, että lainsäädännön ehdottomista menettelyllisistä vaatimuksista on poikettu käsiteltäessä telepakkokeinopäätöksiä tuomioistuimissa (mm. jätetty istuntokäsittelyjä toimittamatta). Yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta voidaan ainakin perustellusti kysyä, miksi tuomioistuimet ovat hyväksyneet kaikki vaatimukset siitä, että pakkokeinojen kohteelle ilmoittamista lykätään tai ilmoitus saadaan jättää kokonaan tekemättä.

Oikeusasiamiehen kertomuksessa korostetaan yhtäältä telepakkokeinoja käyttävien virkamiesten koulutuksen ja ohjauksen tärkeyttä ja toisaalta tuomioistuinten roolin tärkeyttä pakkokeinojen käytön edellytysten asianmukaisen ja tiukan tulkinnan näkökulmasta. Nämä vaatimukset eivät liene menettäneet merkitystään kun kertomusvuoden jälkeen telepakkokeinojen käyttöalaa on laajennettu mm. kotirauhan piiriin.

Peitetoiminta kuuluu epäkonventionaalisiin tai epäsovinnaisiin rikosentorjunta- ja rikosentutkin-takeinoihin, jotka otettiin poliisilakiin 2001 uusina keinoina vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden vastustamisessa. Myös peitetoimintaan kohdistuva oikeusasiamiehen valvonta on ministeriön vuosittaisen kertomuksen varassa. Valeostoista tällaista velvollisuutta ei ole. Ministeriön valvonta puolestaan on keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin antamien selvitysten varassa. Kysymyksessä on samantyyppiset ongelmat valvonnan valvonnasta kuin telepakkokeinojenkin kohdalla.

Oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan kertomusvuonna peitetoimintaa on käytetty hyvin rajoitetusti, joskin rajanveto peitetoiminnan ja valeostojen välillä on havaittu ongelmalliseksi. Lainsää-

dännön tarkistaminen on havaittu tarpeelliseksi. Lisäksi kertomuksessa on korostettu peitetoiminnan ongelmallisuutta hallinnon lainalaisuuden, virkatoiminnan yleisen luotettavuuden ja perusoikeuksien, erityisesti yksityiselämän ja oikeusturvan kannalta. Perustuslakivaliokunta onkin korostanut, että tuomioistuimen tehtävä on varmistua siitä, että oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei vaarannu käytettäessä epäsovinnaisia menetelmiä.

Oikeusasiamiehen kertomuksessa todetaan peitetoiminnan olevan vasta käynnistymässä, joten havaintoja konkreettisista tapauksista ei vielä ole. Kertomuksessa korostetaan kuitenkin koulutus- ja ohjaustarpeita tässäkin suhteessa ja lisäksi painotetaan, että peitetoiminta ei voine kuulua poliisin jokapäiväiseen keinovalikoimaan.

Lopuksi kertomuksessa hahmotellaan ongelmia ja haasteita, joita valvontajärjestelmä kohtaa kansainvälistymisen myötä. Jos telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvontajärjestelmää voidaan luonnehtia valvonnan valvonnaksi jo kansallisella tasolla, arvioidaan kertomuksessa kansainvälistyvien tilanteiden olevan kansallista peitetoimintaa vaikeammin valvottavia sekä virkakoneiston sisäisesti että laillisuusvalvonnalle.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2002

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2002 on rakenteeltaan aikaisemmin arnettujen kertomusten kaltainen. Kertomuksesta saa kuvan oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston toiminnasta kertomusvuonna.

Kertomukseen sisältyy jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Huomio kiinnittyy siihen seikkaan, että tässä jaksossa alaotsikkojen 3.1 Yleisiä näkökohtia, 3.2 Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa ja 3.3 Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan

valvonnassa tekstit ovat lähestulkoon sanatarkasti samanlaisia kuin vuoden 2001 kertomuksessa. Näiden osuuksien perusteella ei helposti saa täyttä kuvaa siitä, mikä merkitys perus- ja ihmisoikeuksilla on kokonaisuudessaan ollut oikeuskanslerin suorittamassa valvonnassa eikä kertomusvuoden aikana esiin nousseista perusoikeusongelmista valtioneuvoston tai viranomaisten toiminnassa. Tältä osin kertomuksessa olisi edelleen kehittämisen varaa, kuten perustuslakivaliokunta on todennut mietinnöissään esim. PeVM I/1997vp, 3/1998 vp, 15/1998 vp, 12/2000 vp ja 2/2001 vp.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyvien tapauksien lukumäärä ei ole kovin suuri. Jaksossa käsitellään tapauksia, jotka liittyvät yhdenvertaisuuteen, henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityisyyteen, rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, sananvapauteen, kielellisiin oikeuksiin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon takeisiin. Toisaalta perusoikeusnäkökulma tulee esille joissakin tapauksissa myös kertomuksen muissa jaksoissa.

Oikeuskanslerin kertomuksen perus- ja ihmisoikeuksia käsittelevän jakson perusteella on merkille pantavaa, että tapaukset painottuvat oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin. Useissa ratkaisuissa on kysymys asioiden käsittelyn viipymisestä tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa. Yksilön perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta on ongelmallista jos hänen oikeuksiaan, etuuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätöksenteko viipyy kohtuuttomasta.

Oikeus saada kirjallinen päätös ja päätösten perusteleminen samoin kuin asiakkaan neuvominen hallintoviranomaisessa ovat antaneet oikeuskanslerille aihetta toimenpiteisiin. Oikeuskanslerin kertomuksessa on oikeusasiamiehen tavoin katsottu asiallisen kielenkäytön kuuluvan hyvään hallintotapaan.

Oikeuskanslerin kertomuksesta välittyvät ongelmat perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon toteutumisessa antavat aiheen kommentteihin ja huomioihin, jotka on esitetty jo eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen tarkastelussa.

Laillisuudenvälvojen kertomuksilla voidaan nähdä olevan useita tehtäviä, joista vähäkin ei ole hallintoon kohdistuva ohjaava ja ennaltaehkäisevä vaikutus. Kuitenkin kertomuksista välittyy hyvin kuva myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmakohtista ja kehittämistarpeista. Näiltä osin kertomukset täyttävät niille asetetut vaatimukset.



Helsingissä helmikuun 4. päivänä 2004

Hallintotieteiden tohtori *Jukka
Viljanen*

*ft v/P '1/029&S<*fo JO*

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2002 (K 10/2003 vp) JA VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS VUODELTA 2002 (K 12/2003 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 4.2.2004

1. Yleistä kertomuksista

Tarkastelen molempia yleisten lainvalvojien kertomuksia ja niiden perus- ja ihmisoikeusosioita omaa tutkimusaihepiiriäni korostaen eli tarkastelemalla erityisesti kertomusten suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteisiin. Lisäksi palaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteisiin arvioimalla ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa oikeusasiamiehen kertomuksen lukua 4. (Telepakkokeinojen ja peitetöiminnan valvonta).

Tarkasteltavat kertomukset antavat tärkeää tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Tämän informaatiokanavan hyödyntämisessä on uusia kehitysmahdollisuuksia. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa viitataan yleisessä osassa Suomen ihmisoikeustilanteeseen liittyvään arvosteluun. Kertomus tarjoaa tuoretta tilastotietoa Suomea vastaan tehdyistä ihmisoi-

keusvalituksista. Esille on nostettu tiettyjä asiaryhmiä, jotka ovat erityisesti huomioitu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle tehdyissä yksilövalituksissa. Lyhyesti kertomuksessa viitataan myös valitusten asialliseen sisältöön niiden 26 valituksen osalta, joissa ihmisoikeustuomioistuin antoi vuoden aikana päätöksensä.

Vaikka tätä tapaa on sinänsä pidettävä hyödyllisenä ja tilannetta valaisevana, niin viittausten epämääräisyys jää ihmetyttämään. Suomalaiseen ihmisoikeusvalitukseen voitaisiin viitata aivan hyvin ratkaisun nimellä ja valitusnumerolla.

Samalla laajasti viranomaisten pariin leviäviin kertomuksiin tulisi dokumentoitua Suomea kunakin vuonna koskevat ratkaisut.

Ongelma liittyy laajemmin siihen, miten hyvin ihmisoikeustuomioistuimen antamat tulkintaohjeet tulevat huomioiduksi kansallisella tasolla. Tämä kysymys asettaa vaatimuksia monen tason toimijoille. Kyse ei ole siis pelkästään siitä, miten lainsäätävä ottaa asiat huomioon, vaan erityisesti perustuslaista ja sen määrittämästä perus- ja ihmisoikeuksien suojeluvuorotteesta voidaan johtaa tarve aktiivisemmalle tiedotustoiminnalle suhteessa ihmisoikeussopimusten velvoitteisiin. Juuri yleisten lainvalvojien tehtävän kuvaan sopisi jonkinlainen yhteenveto vuosittain annetuista Suomea koskevista ratkaisuksista. Nähdäkseni yksilöidympi viittaus kansainvälisiin ihmisoikeuslähteisiin tulisi toteuttaa kertomuksissa kautta linjan, niin kertomuksen sisältämissä ratkaisuselosteissa kuin yleisissä ihmisoikeustilannetta esittelevissä jaksoissa.

2. Kertomuksissa käsitellyt erityisiä perusoikeuskysymyksiä

2.1. Päätösten perusteleminen

Yhtenä keskeisenä ihmisoikeussopimusten antina suomalaisen lainkäyttöön on ollut perustelukulttuurin uudistuminen, jossa suppea, lähinnä lakipykäliin pohjautuva perustelutapa on korvautumassa aidoilla perusteluilla. Tällaiseen perusteleamiseen mallit ovat löydettävissä mm. eurooppalaisten tuomioistuinten ratkaisukäytännöistä. Niille on tyypillistä yhdistää sopivalla tavalla yleiset opit ja tapauksen yksityiskohtainen tarkastelu kiinteäksi verkoksi, jossa myös ulkopuolisille tulee selväksi päätökseen johtaneet perusteet.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa on laaja jakso, jossa kiinnitetään huomiota perustelemiseen ja virkakielen selkeyteen. Yhtenä keskeisenä linjanvetona nousee esille ratkaisu, joka koskee hakijan oikeutta saada perusteltu päätös tarkastuslautakunnasta (s. 138). Kyseisessä asiassa on ollut pitempään tilanne, joka ei ole tyydyttänyt oikeusasiamiestä. Tietyistä asiaryhmistä mainitaan mm. työkyvyttömyyseläkepääätökset. Asiaan on otettu kantaa vuonna 1996 ja vuonna 2000 on pyydetty lautakuntaa selvittämään, mitä mahdollisuuksia olisi asian parantamiseksi. Vuoden 2002 päätöksessään oikeusasiamies katsoo, että tarkastuslautakunnan perustelukäytäntö on kehittynyt myönteiseen suuntaan, joskin sitä olisi edelleen kehittämisen varaa. Lautakunnan työtavat ovat muuttuneet oikeusasiamiehen mukaan kovin hitaasti.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on esittänyt kritiikkiä Suomea koskevissa ratkaisuisaan samoihin seikkoihin. Eräissä tapauksissa se ei ole hyväksynyt suomalaisten tuomioistuinten perustelujen niukkuutta. Tuoreimpana esimerkkinä on tarkastuslautakuntaa koskeva tapaus *H.A.L. v. Finland* (27.1.2004). Tapaus ei ole yksittäinen esimerkki, vaan vastaavantyyppisiä puutteita perusteluissa on todettu myös tapauksessa *Hirvisaari v. Finland* (27.9.2001) eläkelautakunnan ja vakuutusoikeuden osalta. Samoin kuin oikeusasiamiehen kertomuksessa näissäkin tapauksissa perustelut ovat puuttuneet erilaisten sosiaalisten tukien epäämispäätöksissä ja näitä koskevien muutoksenhakuasteiden ratkaisuisa.

Tuoreimmassa *H.A.L.* -ratkaisussa kyseessä oli erilaisten asiantuntijoiden antamien lausuntojen perusteella tapahtuneiden ratkaisujen perustelujen puutteellisuus. Lopulliseen päätökseen on kirjattu puutteellisesti perusteet, joilla valittajan hakemus on hylätty. Käytetyt lainsäädännökset kerrotaan, mutta samalla jätetään selittämättä miten tosiasiat ja muuttunut lopputulos selittyvät.

Hirvisaari-tapauksen kohdalla valittajan etuutta heikennettiin, vaikka toisessa osassa perusteluja kerrotaan terveydentilan heikkenemisestä. Valittajan kannalta tilanne tietysti näyttäytyy täysin mielivaltaisena. Onko todella niin, että mitä sairaampi olet, sitä vähemmän saat korvauksia. *H.A.L.* -tapauksessa tilanne oli pitkälti vastaavanlainen; psyykkisillä

perusteilla aiemmin myönnetty sairauspäiväraha evättiin. Lisäksi ratkaisussa ei ole ilmaistu, miksi henkilöä hoitaneiden lääkärien antamat lausunnot on jätetty huomioimatta.

Perusajatuksena on, että valitusvaiheessa tuomioistuin voi hylätä valituksen viittaamalla aikaisempaan päätökseen, mutta tällöin aikaisemman päätöksen tulee olla riittävästi perusteltu, jotta valittaja voi hyödyntää valitusmahdollisuuttaan. Ihmisoikeussopimus lähtee juuri tehokkaan muutoksenhaun toteuttamismahdollisuuksista. Yksilöllä ei ole mahdollisuuksia osallistua kunnolla asian käsittelyyn ilman riittäviä perusteluja, koska ilman niitä hänellä ei ole käytettävissään asiankäsittelyssä tarvittavaa riittävää informaatiota.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut vahvistavat sen, että oikeusasiamiehen toimesta on puututtu keskeiseen ongelmaan, joka vaikuttaa lisäksi esiintyvän tietyillä aloilla systemaattisesti. Kyse ei ole pelkästään yksittäisistä puutteista, vaan laajemmin koko oikeusturvan puutteita ilmentävästä ongelmasta. Ihmisoikeussopimuksen velvoitteiden noudattamisessa esiintyviä puutteita ei voi puolustella pelkästään resurssien riittämättömyydellä. Kyse on myös tiettyjen tuomioistuinten kulttuuriin syöpyneestä virheellisestä ajatuksesta siitä, että niiden ei ole tarpeen esittää perusteita.

2.2. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset- käsittelyn kesto

Keskeinen oikeusjärjestelmän toimivuuden arvioinnissa huomioitava seikka on oikeus saada asiat käsiteltyä viranomaisten toimesta kohtuullisessa ajassa. Molemmista tarkasteltavista kertomuksista löytyy ratkaisuja, joissa puututaan asioiden käsittelyn viipymiseen. Hiljattain Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamassa ratkaisussa *Kangasluoma v. Finland* (20.1.2004) todettiin, että asian käsittelyaika oli ollut kohtuuton. Ihmisoikeustuomioistuin totesi erityisesti, että esitutkinta vaihe (pre-trial investigation) ja käräjäoikeuden käsittely kestivät liian kauan. Ihmisoikeustuomioistuin ei löytänyt asian viivästymiselle riittävää perustelua ja totesi, ettei se vastannut sopimuksen 6 artiklan edellyttämän riipeyden (diligence) vaatimusta. Hallitus oli omassa kannassaan katsonut, että kokonaisuudessa asian käsittely oli kestänyt vajaat neljä vuotta, mikä oli kohtuullista. Valittajan kannalta asian käsittelyn kokonaiskesto oli huomattavasti pidempi. Pelkästään esitutkintavaihe kesti 3 ja

puoli vuotta. Käräjäoikeuden ensimmäinen vaihe kesti 2 ja puoli vuotta, hovioikeudessa kului 1 vuosi ja 2 kuukautta, korkein oikeus hylkäsi valituslupahakemuksen reilussa kahdessa kuukaudessa.

Myös tehokkaiden oikeussuojakeinojen puuttuminen todettiin samassa ratkaisussa. Valittaja oli pyrkinyt viemään rikosprosessin kohtuuttoman pitkän keston tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällaista mahdollisuutta ei lainsäädäntö tarjonnut. Hallitus joutui myöntämään, että pelkkä asian käsittelyn viivästyminen ei oikeuta korvauksien saamiseen. Myöskään oikeuskäytäntö ei tarjonnut esimerkkiä, jossa valittaja olisi voinut saada lievitystä tilanteeseensa.

Asiaan tekee käsiteltävien kertomusten kannalta mielenkiintoiseksi se, että tapaukseen liittyy myös valittajan kantelua koskeva apulaisoikeuskanslerin ratkaisu vuodelta 2000 (30.10.2000), jossa todettiin, ettei käsittelyn kesto ollut kohtuuton. Koska valitus oli vireillä ihmisoikeustuomioistuimessa, apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei ole tarvetta ryhtyä toimenpiteisiin.

Mainitun perusteella olisi oikeuskanslerin viraston pohdittava sitä, onko sen tulkinta oikeudenkäynnin viivytyksettömyydestä joiltain osin ristiriidassa ihmisoikeustuomioistuimen kannan kanssa ja siten tarkistettava aikaisempaa käsitystään. Oikeudenkäynnin on myös rikosasioissa tapahduttava kohtuullisen ajan kuluessa. Sopimuksen 6 artiklan soveltamisen kannalta ei välttämättä ole olennaista, milloin rikossyyte valtionsisäisen oikeuden mukaan katsotaan nostetuksi, vaan olennaista on aineellinen suoja. Henkilö on sopimuksen mukaisessa mielessä syytteessä siitä lähtien kun kohdistetut epäilyt ovat olennaisesti vaikuttaneet henkilön asemaan tai viranomaisen toimesta on ilmoitettu henkilölle hänen tekemäksi väitetystä rikoksesta.

2.3. Ylimääräisten muutoksenhakekeinojen käyttäminen

Oikeuskanslerin kertomuksessa kiinnitetään huomiota tärkeään ongelmaan eli siihen, että ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisuja ajatellen ylimääräiset muutoksenhakuajat ovat varsin lyhyitä (s. 60-61). Asiaan on reagoitu muutoksenhakutoimikunnan mietinnössä (KM 2002:8), jossa esitetään, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai YK:n

ihmisoikeuskomitean toteaman loukkauksen jälkeen olisi mahdollista tehdä 6 kuukauden kuluessa tuomiovir-hekantelu.

Tällaiselle esitykselle on erittäin hyvät perustelut. Esityksessä ihmisoikeustuomioistuimen kohdalla pitäisi aikarajana käyttää Strasbourgin tuomion muuttumista lopulliseksi. Yleisten lainvalvojen aktiivinen toiminta tällaisissa tilanteissa on suoraan johdettavissa perustuslakiin kirjatusta tehtävästä. Tapauksen *Z v. Finland* (Appi. no. 22009/93, 25.2.1997) perusteella kehiteltiin malli, joka voisi toimia osassa tapauksia. Apulaisoikeuskansleri oli tehnyt purkuesityksen, jonka perusteella korkein oikeus purki aikaisemmassa ratkaisussa annetut lyhyet salassapitoajat (KKO 1998:33). Purkua ei voida välttämättä soveltaa kaikkien ihmisoikeusratkaisujen kohdalla. On nimittäin muistettava, että purku edellyttää ilmeisen väärää lainsoveltamista. Valitettavasti ylimääräisen muutoksenhaun määräajoista seuraa, että pitkittyessään kansallista prosessia voi olla mahdoton aloittaa muilla ylimääräisen muutoksenhaun perusteilla esim. tuomiovir-hekanteluna. Tällainen tilanne nousee esille silloin, kun kansallinen ratkaisu on perustunut virheelliseen menettelyyn.

Samalla kun mahdollisuuksia kansainvälisten ihmisoikeuselinten toteamien loukkausten kansallisen korjaamisen vaihtoehtoja selvitetään, on myös nähdäkseen laajemmin pohdittava, riittääkö pelkästään oikeuskäytännössä kehitelty mahdollisuus purkuun Strasbourgin tuomion jälkeen vai pitäisikö asia kirjata yksiselitteisesti myös kansalliseen lainsäädäntöön.

2.4. Kirjeenvaihdon suoja

Ihmisoikeustuomioistuimen ja valittajien välinen kirjeenvaihto on erityisen suojan kohteena, vaikka valittaja olisi vankilassa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa (s. 89) viitataan tilanteeseen, jossa vartija oli avannut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lähettämän kirjeen. Kyse ei ole vähäisestä asiasta ihmisoikeussopimuksen kannalta.

Tähän kysymykseen liittyvään erityissuojan tarpeeseen on kiinnitetty huomiota lukuisissa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa, erityisesti voidaan mainita tapaukset *Peers v. Greece* (19.4.2001, kohdat 81-82), *Valasinas v. Lithuania* (24.7.2001, kohdat 128-129) ja *A.B. v. the Netherlands* (29.1.2002, kohta 83) sekä tuoreimpana *Matwiejczuk v. Poland* (2.12.2003). Tuomioistuin on korostanut, että sen ja valittajan väliseen kirjeenvaihtoon liittyy erityinen

vaatimus luottamuksellisuudesta. Valtioiden perustelut mahdollisista tekaistuista viesteistä eivät ole vakuuttaneet ihmisoikeustuomioistuinta. Näyttötaakka asioissa on valtiolla. Puuttumiselle ei ole löydettävissä hyväksyttävää perustetta eikä puuttumisen välttämättömyydelle ole löydettävissä perusteita.

2.5. Perhe-elämän suoja

Yksi keskeinen ihmisoikeussopimuksen sopimusmääräys, jolla on merkittävää kansallista soveltamisalaa, on 8 artiklan perhe-elämän suoja (vastaava Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla). Oikeuskanslerin kertomuksessa lasten huostaanottotilanteisiin kiinnitetään huomiota ja korostetaan sitä, että huostaanotossa voimakkaalla tavalla puututaan perhe-elämän suojaan ja monesti tosiasiallisesti yksilön vapauteen. Vuonna 2001 annettu ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *K. and T. v. Finland* (12.7.2001) nosti esille tilanteen, joka on tyypillinen suomalaiselle huostaanottokäytännölle. Viranomaisten asenteet luonnollisiin vanhempiin olivat poikkeuksellisen kielteiset (exceptionally firm negative attitude) ja vaikka peruslähtökohtana on huostaanoton väliaikaisuus, lapset sijoitettiin sijaisvanhempien hoitoon käytännössä pysyvästi.

g

Apulaisoikeuskansleri on vaatinut sosiaali- ja terveysministeriöltä sen selvittämistä olisiko huostaanoton yleisempään arviointiin, sosiaalityöntekijöiden ja poliisien rooleihin ja yhteistyökuvioihin kiinnitettävä huomiota ja tulisiko asioissa antaa yhtenäiset valtakunnalliset ohjeet, (s. 57-59)

Apulaisoikeuskanslerin vaatimukseen on perusteltua yhtyä. Näitä ohjeita laadittaessa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että olennainen ihmisoikeussopimuksesta seuraava vaatimus on kunkin huostaanoton perusteiden saattaminen uudelleen tarkastelun kohteeksi tietyin väliajoin. Parantunut tilanne tulee näkyä tällaisessa arvioinnissa ja viranomaisten pitää lähtökohtaisesti pyrkiä yhdistämään perhe ja

päättämään huostaanotto. On muistettava, että käytännössä erilaisilla yhteydenpidon rajoituksilla voidaan katkaista luonnollisten vanhempien ja lasten välinen suhde. Tämän vuoksi viranomaisten on pystyttävä toimimaan objektiivisesti ja nähdä myös se tosiasia, että vanhempien usein ilmenevä epäluulo sosiaaliviranomaisia kohtaan johtuu kyseisen toimenpiteen voimakkuudesta.

Asiasta vastuussa olevat viranomaiset suhtautuivat varsin kriittisesti vuonna 2001 annettuun ratkaisuun. Ihmisoikeustuomioistuimen arvomaailmaa epäiltiin ja rivien välistä saattoi lukea, että erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten mielestä ihmisoikeustuomioistuimen on tulla turhaan opettamaan asiassa. Kyse tällaisissa reaktioissa on tietämättömyydestä. Ihmisoikeustuomioistuin toiminnalle on luonteenomaista tietty suvaitsevaisuus, erilaisten ratkaisujen sallivuus ja kansallisen järjestelmän kunnioitus. Toivottavasti ministeriössä ymmärretään mahdollisten valtakunnallisten huostaanotto-ohjeiden laadinnan yhteydessä ottaa huomioon saadut moitteet ja toteutetaan vaadittavat järjestelmätason parannukset, jotta vastaavat ongelmat voidaan jo ennalta estää.

3. Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonta

Telepakkokeinot ovat olleet erillisjaksona kertomuksessa vuodesta 1995 alkaen. Peitetoiminta on sen sijaan tuoreempi, koska vasta maaliskuun alussa 2001 tuli voimaan poliisilain muutos, joka ensimmäistä kertaa laintasoisena säänteli peitetoimintaa.

3.1. Telepakkokeinot

Telepakkokeinoja ovat telekuuntelu, televalvonta ja tekninen kuuntelu. Televalvonta on telekuuntelua vähemmän yksilön oikeuksiin, koska siinä ei pyritä selvittämään varsinaisesti viestin sisältöä, vaan siinä hankitaan salassa pidettäviä tunnistamistietoja liittymän tulevasta ja siitä lähtevistä viesteistä. Telekuuntelussa kuunnellaan salaa viestiä tai tallennetaan se. Teknisessä kuuntelussa kuunnellaan epäiltyä ja se tapahtuu erilaisten teknisten apuvälineiden avulla.

Ihmisoikeustuomioistuin on ollut keskeisesti laatimassa perusvaatimuksia telepakkokeinojen käyttämistilanteisiin. *Huvig* ja *Kruslin* tapauksissa (24.4.1990) todetut minimivaatimukset ovat vakiintuneet myöhemmässä ratkaisukäytännössä. Keskeisiä keinoja tarkasteltaessa telepakkokeinojen valvontaa ovat sellaiset, joilla pyritään ehkäisemään näiden pakkokeinojen käyttöön liittyvä mahdollisten väärinkäytösten uhka. Telekuuntelun kohteeksi voi joutua myös sellainen, johon ei kohdistu varsinaista epäilystä. Ihmisoikeustuomioistuin on myös muistuttanut *Lambert-tapaaksessa* (24.8.1998), että myös kolmansien osapuolten asema on turvattava telekuuntelun yhteydessä. Myös näiden kolmansien osapuolten asemaan ja oikeusturvaan on kiinnitettävä huomiota telekuuntelun yhteydessä.

Yleisesti telekuuntelulupien kohdalla on näkyvissä voimakas määrällinen kasvu, sillä verrattaessa vuotta 2002 telekuuntelulupia myönnettiin poliisille ja tullille yhteensä lähes kaksinkertaisesti aikaisempaan vuoteen (2001) nähden. Teknisen kuuntelun osalta kyse on edelleen varsin vaatimattomista määristä,

f

ainoastaan rangaistuslaitoksissa käytetyn kuuntelussa on havaittavissa moninkertaistunut pakkokeinon käyttö.

Yhtenä esille nostettavana asiana on nähdäkseni tuomioistuinten rooli telepakkokeinojen soveltamisessa. Tuomioistuimille jää keskeinen tehtävä hyväksyessään tai hylätessään luvan telekuunteluun. Kertomuksessa viitataan siihen, että telekuuntelulupia ei ole lainkaan hylätty. Kertomuksessa mainitaan samalla, että Ruotsissa alhainen hylkäysprosessi johti siihen, että valmistellaan julkisen asiamiehen nimittämistä telekuunteluasioihin. tietojen hävittäminen. Tämä kehityspiirre on otettava vakavasti. Oletuksena ei voi olla määrien kasvaessa, että lähtökohtaisesti pyynnöt ovat aina perusteltuja ja viranomaiset eivät ryhdy toi-

menpiteisiin, jolleivät ne ole välttämättömiä. Luvan saamisen helppous voi johtaa amerikkalaisista tv-sarjoista nähtyyn tilanteeseen, jossa aina löytyy sellainen tuomari, jolta saa helposti luvan, vaikka kaikkia tuomioistuimia luvan saamisen edellytykset eivät vakuuttaisikaan.

Yleisemminkin tarkasteltavien pakkokeinojen käytön yhteydessä ei pidä tyytyä pelkästään siihen, että lainsäädäntö täyttää siltä vaadittavat täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset. Kyse on myös perimmiltään voimakkaan rajoituksen ja sen hyväksyttävyyden testaamisesta soveltamisvaiheessa. Ihmisoikeus-kielellä kysymys on nimenomaan yksilön oikeuksiin kohdistuvan puuttumisen välttämättömyyden testaamisesta. Välttämättömyydestin kokonaisuudessa nousevat esille kolme tekijää: pakottavan yhteiskunnallisen tarpeen olemassaolo, puuttuminen ja tavoiteltu intressi ovat oikeassa suhteessa keskenään ja perustelujen riittävyys ja relevanttius. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntö osoittaa, että tällaisen testin läpikäynti myös soveltamisvaiheessa on välttämätön. Kyseisten pakkokeinojen kohdalla ei ole koskaan syytä puhua ru-tiinitilanteista, joissa päätös tehdään automaattisesti. Puuttuminen yksilön oikeuksiin on niin voimakas ja vakava, että siihen on lähtökohtaisesti kohdistettava tiukka välttämättömyyden testaaminen.

3.2. Peitetoiminta

Peitetoiminnan osalta kertomuksessa todetaan, että poliisi on vuonna 2002 ensimmäisen kerran käyttänyt lain suomaa valtuuksiaan ja *hyvin* rajatusti kohdistanut peitetoimintaa tärkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen.

Mielenkiintoinen on viittaus laajenevaan peitetoiminnan kansainvälistymiseen. Peitetoimintaa tietenkin käytetään sellaisten rikosten paljastamiseen ja selvittämiseen, jotka tapahtuvat usein useamman valtion alueella. EU:n voimistuva yhteistyö alueella tarkoittaa, että suomalaiset poliisimiehet voivat joutua toimimaan useamman maan alueella ja toisaalta toisen jäsenvaltion viranomaiset toimivat vastavuoroisesti Suomessa. Aiempaa rauennutta esitystä (HE 185/2002 vp) seuranneeseen uuteen lakiesitykseen (HE 31/2003 vp) perustuva laki keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa hyväksyttiin viime syksynä. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta on jo joutunut pohtimaan kysymystä ja todennut, että vieraan valtion

edustajien suorittama telekuuntelu on sidoksissa suomalaisen viranomaisen kansalliseen lainsäädäntöön pohjautuvaan päätöksentekoon ja se on rajattava tilanteisiin, jotka ovat Suomen lainsäädännön mukaan sallittuja (PeVL 9/2003 vp).

Peitetoimintatapauksissa ihmisoikeustuomioistuimessa viitataan monesti arviointiin siitä, onko henkilö houkuteltu ansaan (entrapment) eli onko henkilöä yllytetty rikokseen. Näin tapahtui esim. tapauksessa *Edward and Lewis v. the United Kingdom* (22.7.2003). Näissä tilanteissa syntyy helposti valittajan oikeusturvan kannalta ongelmallinen tilanne, koska hyvin usein käytettyä aineistoa ei anneta puolustuksen käyttöön, vaan se pidetään salaisena. Tämän vuoksi valittaja vedotessaan yllytykseen ei ole tasavertaisessa asemassa, vaan syyttäjä saa helposti ratkaisevaa hyötyä asiankäsittelyssä. Ihmisoikeustuomioistuin on englantilaisen oikeuden osalta todennut tuomarin asettuvan helpommin yllytysväitteiden osalta syyttäjän puolelle ja katsoi asiassa loukatun valittajan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Ihmisoikeustuomioistuin on myös korostanut peitetoimintaan liittyen yleisiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia tapauksessa *Allan v. the United Kingdom* (5.11.2002). Tapauksessa korostuvat ongelmat, jotka liittyvät henkilöltä saatavan tiedon hankkimiseen siten, että henkilö ilman tahtoa tunnustaa syyllistyneensä rikokseen. Todistusaineistoa oli hankittu mm. käyttämällä apuna vankitoveria, jolle oli laitettu kuuntelulaitteet. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueeseen kuuluu oikeus riittävään puolustukseen ja oikeus vaieta ja olla muutoinkaan myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen (privilege against self-incrimination) ts. oikeus olla todistamatta itseään vastaan (nemo tenetur se ipsum accusare). Kun käytetään muita keinoja saavutamaan sama tulos kuin kuulustelemalla, samalla hyvin helposti loukataan yksilön oikeuksia. Ihmisoikeussopimuksen takaaman turvan kannalta kielletty vastoin yksilön tahtoa tapahtuva myötävaikuttaminen oman syyllisyytensä selvittämiseen voi tapahtua peitetoimintaa tai telepakkokeinoja käytettäessä.

Oikeusasiamiehen kertomuksessa viitataan siihen, että ihmisoikeusnäkökulmasta erityisesti yksityiselämän suoja nousee keskiöön. Kuitenkin kansainvälisessä oikeuskäytännössä peitetoimintaa arvioitaessa korostuu voimakkaasti kysymys myös kertomuksessa mainittuun oikeuteen saada oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Esimerkiksi tapauksessa *Teixeira de Castro v. Portugal* (9.6.1998) katsottiin, että peitetoimintaa harjoittaneiden poliisien toiminta

meni niin pitkälle, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti ei toteutunut. Tapauksen olosuhteissa oli selvää, että rikosta ei olisi koskaan tapahtunut ilman poliisien toimintaa. Yllyttämisen ja peitetoiminnan välillä voi helposti olla varsin pieni ero. Kynnys peitetoiminnan käyttämiselle on pidettävä korkeana ja samalla muistettava, että sitä käytettäessä ei ylitetä usein veteen piirrettyä rajaa tekoon yllyttämiseen.

Jukka Viljanen

Hallintotieteiden tohtori

Julkisoikeuden assistentti, Tampereen yliopisto,

os. Julkisoikeuden laitos, Kanslerinrinne 1,33014 Tampereen yliopisto /

Pinninkatu 42 A14,33100 Tampere

e-mail: iukka.viljanen@uta.fi, p. 03-215 6352,040-573 0931, fax: 03-215 7389

6.2.2004/Tuomas Ojanen

v% rp 00 Y T

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle***K 12/2003 vp Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2002***Yleisiä näkökohtia*

Oikeuskanslerin kertomuksen nimenomaisesti perus- ja ihmisoikeuksia koskeva jakso (luku 3) on yhtäältä kohtalaisen informatiivinen ja selkeä, mutta toisaalta varsin yleispiirteinen ja ennen muuta lyhyt: se muodostaa "vain" 11 sivua muutoin lähes 200 -sivuisesta kertomuksesta.

Perus- ja ihmisoikeuksia koskevan jakson suppeus ei nähdäkseni ole aivan tasapainossa sen kanssa, että näiden asioiden pitäisi olla oikeuskanslerin tehtävien yksi painopistealue perustuslain 108 §:n nojalla. Tosin kertomuksen monissa muissa osissa käsitellyillä asioilla on enemmän tai vähemmän ilmeisiä ja suoria kytkentöjä perus- ja ihmisoikeuksiin.

Silti perus- ja ihmisoikeuksien eräänlainen erityisasema oikeuskanslerin tehtävien joukossa perustelisi mielestäni kertomuksen kehittämistä siten, että sen painoituksissa ja rakenteessa näkyisi jonkin verran nykyistä enemmän perus- ja ihmisoikeusasioiden erityisasema.

EU-asioiden ulottaminen valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan

Vuotta 2002 koskevan oikeuskanslerin kertomuksen huomionarvoisin ja aikaisempiin kertomuksiin verrattuna uutta ulottuvuutta esiin tuova jakso liittyy perusoikeuksien toteutumiseen ja turvaamiseen "EY-lainsäädännön valmistelua ja hyväksymistä koskevassa päätöksenteossa" osana valtioneuvoston valvontaa oikeuskanslerin toimesta (s. 57).

Kertomuksessa todetaan, että kansallista EY-säädösvalmistelua koskevassa valvonnassa kiinnitetään huomiota "paitsi EY-oikeuden velvoitteisiin, myös Suomen oikeusjärjestyksen ja yksilön oikeusturvan vaatimukseen. EY-säädösten kansallisessa toimeenpanossa on otettava huomioon EY-lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen ohella myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen."

Tämä kannanotto on hyvin merkittävä: Suomessa näet lähdettiin varsinkin EU-jäsenyyden "kynnyksellä" käsityksestä, jonka mukaan EU:n jäsenyydellä ja kotimaisilla perusoikeuksilla ei ole juuri mitään tekemistä toistensa kanssa (EU:n oikeuden ja kotimaisen perusoikeusjärjestelmän erillisysteesi). Esimerkiksi EU:n liittymissopimusta koskevassa hallituksen esityksessä vuonna 1994 todettiin seuraavasti: "...EY:n toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä sovelletaan EY:n perusoikeusjärjestelmää ja jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä kunkin valtion perustuslakia ja sen ratifioimia ihmisoikeussopimuksia."¹

¹ HE 135/1994vp, kohta 4.9. Ks. myös UaVM 6/1992vp (valtioneuvoston EY-selonteko).

Näkemyks EU:n oikeuden ja kotimaisten perusoikeuksien erillisyydestä on saanut vahvan jalansijan suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa,² jossa ei ole käytännössä lainkaan käsitelty EU:n jäsenyyden ja kotimaisten perusoikeuksien välisiä suhteita ja vaikutuksia.³

Pidän erittäin tärkeänä, että oikeuskansleri on ulottanut valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan myös EU-säädösehdotusten kansallisen valmistelun tilanteisiin. Tämä on sopusoinnussa myös sen kanssa, että perustuslakivaliokunta arvioi *sekä* EU-säädösehdotuksia *että* (hyväksytyjen) EU-säädösten toimeenpanolakeja kotimaisen perusoikeusjärjestelmän sekä Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Yleisesti ottaen sekä perustuslakivaliokunnan että oikeuskanslerin säädösvalvonnan ulottaminen EU-säädösehdotuksiin ja EU-säädösten valtionsisäiseen toimeenpanoon on jopa välttämätöntä, jos halutaan turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tosiasiallisesti tehokas toteutuminen Suomessa. Jos EU-asioihin liittyvä kansallinen päätöksenteko olisi *a priori* kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ulkopuolella, tämä olisi suoranainen tyrmäysisku kotimaiselle perusoikeusjärjestelmälle, kun otetaan huomioon EU-asioiden määrä ja laatu kansallisessa päätöksenteossa Suomen oikeusjärjestyksen nykytilassa.

Kertomuksessa ei nimenomaisesti sanota mitään siitä, kattaako oikeuskanslerin valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeuksien valvonta myös tilanteet, joissa on kysymys EU-säädösten valtionsisäistä toimeenpanoa tarkoittavien lakiesitysten antamisesta eduskunnalle. Ymmärtääkseni valvonta kuitenkin kattaa - tai ainakin sen pitäisi kattaa - nämä(kin) tilanteet.

K 10/2003 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002 antaa mielestäni hyvän, kattavan ja selkeän kuvan oikeusasiamiehen toiminnasta ja toiminnan painopistealueista vuonna 2002. Kertomuksen perus- ja ihmisoikeuksia koskeva jakso on kertomuksessa asemassa, joka on sopusoinnussa sen kanssa, että perus- ja ihmisoikeuksilla on erityisasema oikeusasiamiehen tehtävien joukossa perustuslain 109 §:n nojalla. Nimenomaisesti perus- ja ihmisoikeusasioihin keskittyvän jakson lisäksi perus- ja ihmisoikeusnäkökulma suuntaa myös raporttia muilta osin ja näkyy ainakin epäsuorasti monien muiden kysymysten käsittelyssä.

Erityisen myönteisenä on mainittava, että kertomuksessa on tehty katsaus jokaiseen yksittäiseen perusoikeuteen, eikä siis tyydytty vain yleisluontoiseen katsaukseen koko perusoikeusjärjestelmän tasolla.

Myönteistä myös on, että oikeusasiamies tiedostaa laillisuusvalvonnan rajoitukset, varsinkin tuomioistuinten toimintaan verrattuna: laillisuusvalvonta on ensisijaisesti (viranomais)menettelyn valvontaa, eikä oikeusasiamiehen asiana ole yleensä ottaa kantaa aineellisoikeudellisiin kysymyksiin. Ne kuuluvat etupäässä riippumattomille ja puolueettomille tuomioistuimille. Aiemmin on ehkä toisinaan

ollut hiukan epätietoisuutta laillisuusvalvojien ja tuomioistuinten "oikeassa" toimivallanjaossa.

Oikeusasiamiehen kertomuksen hätkähdyttävien anti koskee telepakkokeinojen ja peitetoinnin valvontaa. Telekuuntelulupien määrä on kasvanut erittäin voimakkaasti (ks. s. 62), vaikka rikollisuustilanteessa ei ole ollut mitään merkittävää muutosta ainakaan kasvun suuntaan. Kun lisäksi telekuuntelulupahakemuksia ei ole hylätty lainkaan viime vuosina (ks. s. 64), tulee väkisin esiin esimerkiksi kysymyksiä siitä, turvaututaanko telepakkokeinoihin aivan liian kevein perustein Suomessa ja toteutuuko lupien myöntämiseen liittyvä tuomioistuinkontrolli lainkaan asianmukaisella tavalla. Kun lisäksi kertomuksesta käy hyvin

² Ks. esim. Antero Jyräniemi, *Valta ja Vapaus*. Talentum, Helsinki 2003, s. 466: "Jäsenyys sopimus rajasi valtiosisäisen perusoikeusjärjestelmän vaikutusalan ulkopuolelle niin EY-normien asettamisen kuin niiden soveltamisen Suomessa." Ks. myös Jyräniemi, s. 267: "Suomen oma perusoikeusjärjestelmä on siinä mielessä vajaatehoinen, että sen toimintaa rajoittaa Euroopan unionin vastaava järjestelmä."

³ Ks. kuitenkin Tuomas Ojanen, EU:n jäsenyys ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä. *Lakimies* 7-8/2003, s. 1149-1168, jossa on ensimmäistä kertaa käsitelty hiukan laajemmin kysymystä EU:n jäsenyyden ja kotimaisten perusoikeuksien välisestä suhteesta.

ilmi se, ettei oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta voi luonteeltaan jälkikäteisenä olla muuta kuin täydentävää, mielestäni Suomessa olisi nyt vakavasti syytä pohtia järjestelyjä, jotka takaisivat laillisuuden toteutumisen pakkokeinojen käytössä ja niitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa.

Kertomuksessa on nähdäkseni oikein korostettu esimerkiksi koulutuksen ja eräänlaisen "asennekasvatuksen" merkitystä. Eduskunnan pitäisikin nyt kiinnittää voimakkaasti huomiota pakkokeinojen käyttöön liittyviin arveluttaviin piirteisiin ja painotuksiin sekä tuoda ne painokkaasti asianomaisten ministeriöiden eli oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon.

Yksi huolenaihe liittyy selvästi esimerkiksi koulutuksen aukollisuuteen tai oikeastaan puuttumiseen. Nähdäkseni nimenomaan oikeusministeriön vastuulle kuuluisi huolehtia tuomarien "pakkokeinokoulutuksesta". On kuitenkin huomattava, että tässä koulutuksessa ei voi olla kysymys vain pakkokeinolainsäädännön aineellisoikeudellisen sisällön opettamisesta puhumattakaan telepakkokeinojen teknisistä kysymyksistä. Tällainen koulutus tarvitsee välttämättä tuekseen myös koulutusta niistä perus- ja ihmisoikeusnormeista, jotka luovat perusedellytykset ja -rajoitukset pakkokeinojen käytölle ja niitä koskeville päätöksentekoprosesseille.

Helsingissä 6. päivänä helmikuuta 2004

Tuomas Ojanen
julkisen eurooppaoikeuden professori Helsingin
yliopisto

25.2.2004
Helsinki

K 10/2003 vp
PeVP/14/2004 vp/A 45

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on kuullut asiantuntijoita käsitellessään eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta toiminnastaan vuonna 2002 (K10/2003 vp.). Asiantuntijoiden lausunnot on lähetetty tiedokseni ja varattu tilaisuus kommentoida niitä. Tämän johdosta esitän kunnioittavasti perustuslakivaliokunnalle seuraavan.

Lausunnoissa on yleisesti arvioitu varsin myönteisesti oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatyötä ja sen painotuksia lukuun ottamatta asianajaja Markku Fredmanin esittämää näkemystä syyteoikeuden käytöstä. Myös kertomus saa lausunnoissa kiitosta.

Syyteoikeuden käyttö

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan painotukset ja niissä tapahtuneet muutokset näkyvät sekä kertomuksessa että lausunnoissa. Se perusoikeuksien toteutumisen valvonta, jota kertomusvuonna on jatkettu samojen periaatteiden mukaan kuin aikaisemmin perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana, tuo usein esille puutteita viranomais-koneistossa, viranomaisten yhteistyössä ja/tai säädöksissä. Usein perus- ja ihmisoikeuksien toteutumatta jääminen ei ole yksittäisen virkamiehen ratkaisu vaan tietyn hallinnonalan toimintaan, sen edellytyksiin tai käytäntöihin liittyvä kysymys. Osittain tästä syystä, siis laillisuusvalvonnan painottumisesta viranomaistoimintaa kehittäväksi ja hallintoa ohjaavaksi, virkasyytteitä on viime vuosina nostettu harvoin. Tästä asianajaja Fredman arvostelee voimakkaasti laillisuusvalvoja.

Tämän johdosta totean, että pidän oikeusasiamiehen syyteoikeutta sinänsä perusteltuna ja tarpeellisena.

Syytteiden vähäisyydessä ei ole kysymys linjaratkaisusta sen suhteen, minkä toimenpiteiden laillisuusvalvojat yleisesti arvioivat parhaiten edistävän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Asioita, joissa syytteen nostaminen voisi tulla kysymykseen, tulee oikeusasiamiehen tutkittavaksi ylipäättänsä hyvin vähän. Tämä johtuu siitä, että rikosoikeudellisia toimenpiteitä edellyttävät asiat tai asiat,

joissa ilmoittaja odottaa rikosoikeudellisia toimenpiteitä, ohjautuvat jo alun perin säännönmukaisen viranomaiskoneiston eli poliisin ja yleisen syyttäjän tutkittavaksi. Oikeusasiamiehenä ei myöskään ole siinä määrin kuin aikaisemmin tarvetta ottaa omasta aloitteestaan tutkittavaksi syyteharkintaa edellyttäviä asioita, koska uudistuneella syyttäjälaitoksella on aiempaa paremmat edellytykset suoriutua tehtävistään. Esimerkiksi oikeusasiamiehen syyteharkinta ja syytemääräykset soti-lasrikosasioissa ovat aiemmin voineet olla perusteltuja sen vuoksi, että puolustusvoimiin kuuluvan sotilaslakimiehen objektiivisuutta on saatettu epäillä. Kun syyttäjän tehtävät sotilasrikosasioissakin kuuluvat nykyisin yleisille syyttäjille, ei oikeusasiamiehenä enää ole ollut tarvetta ottaa näitä asioita omaan syyteharkintaansa.

Oikeusasiamiehen tutkinnassa ilmi tulevat lainrikkomukset ovat yleensä vähäisiä ja tuottamuksellisia. Tällaisissa asioissa on yleensä tärkeämpää ja tarkoituksenmukaisempaa puuttua itse epäkohtaan ja pyrkiä yleisesti ohjaamaan viranomaistoimintaa kuin saattaa yksittäisiä virkamiehiä syytteeseen. Tätä ilmentää myös eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain **10** §, jossa oikeusasiamiehelle on nimenomaisesti annettu mahdollisuus huomautuksen antamiseen syy-tetoimenpiteisiin ryhtymättä.

Toisaalta on niin, että esimerkiksi taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien ollessa kysymyksessä, virkarikosvastuu ei ole aina toteutettavissa. Tästä esimerkkinä mainitsen pyrkimyksen saattaa erään kaupungin luottamus- ja virkamiehet virkarikosoikeudelliseen vastuuseen heidän laiminlyönnistään varmistaa pienten lasten vanhempien oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka. Virkarikos-vastuun kohdentaminen osoittautui tällaisessa asiassa ylivoimaisen vaikeaksi.

Oikeusasiamies tutkii asiat normaalisti kantelumenettelyssä. Syytteen nostaminen edellyttää kuitenkin aina esitutkinnan toimittamista. Esitutkinnan toimittamisen tarvetta on aina arvioitava huolellisesti mm. edellä mainitut seikat huomioon ottaen. Silloin kun esitutkinta on toimitettu, syytekynnyksen tulee mielestäni lähtökohtaisesti olla oikeusasiamiehenä sama kuin yleisellä syyttäjällä.

Telepakkokeinojen valvonta

Fredman arvostelee yleisesti tuomioistuimia "kumileimasimen roolin" omaksumisesta pakkokeinoasioissa ja mainitsee yhtenä esimerkkinä telekuunteluluvat. Onkin tärkeää, etteivät tuomioistuimet omaksu liian passiivista roolia pakkokeinoasioissa. Onhan erityisesti telepakkokeinojen käytössä lähdetty siitä, että tuomioistuimet muodostavat oikeusturvan takeen, koska näissä asioissa ei ole vastapuolta ja asianosainenkin saa tiedon tapahtuneesta vasta jälkikäteen.

Telepakkokeinojen käytön valvonta on yksi oikeusasiamiehen erityistehtävä, joskin lainsäädäntö lähtee siitä, että kysymyksessä olisi ensisijaisesti valvonnan valvonta. Tapahtuuhan valvonta hyvin keskeisesti sisäasiainministeriön oikeusasiamiehelle toimittaman vuosiraportin välityksellä.

Oikeusasiamiehen suorittamassa telepakkokeinojen valvonnassa ei ole kuitenkaan tyydytty sisäasiainministeriön raporttiin perustuvaan valvontaan, vaan lisäksi on tehty useita telepakkokeinojen käyttöön keskittyneitä tarkastuksia mm. juuri tuomioistuimiin. Näillä tarkastuksilla on käyty pitkälle meneviä keskusteluja tuomioistuinten roolista telepakkokeinojen valvonnassa. On kuitenkin syytä muistaa, että tältäkin osin oikeusasiamies ei voi muuttaa tuomioistuinten päätöksiä eikä velvoittaa tuomioistujia käyttämään tuomiovaltaansa tietyllä tavalla.

Oma-aloitteinen valvonta esim. tarkastuksilla on kuitenkin tuonut esiin selviä epäkohtia ja jopa lainvastaista menettelyä. On myös voitu havaita, että tuomioistuimet ovat muuttaneet käytäntöjään käytyjen keskustelujen tuloksena. Sinänsä on hyvä tietää, että vaikka hylkääviä päätöksiä telepakkokeinoluipien myöntämisessä ei kokonaisuutena tarkastellenkaan juuri esiinny, tästä ei voi tehdä suoraa johtopäätöstä "kumileimasimen roolista". Hylkäämiseen johtavia hakemuksia vedetään pois, kun tuomari ilmaisee, että hakemuksella ei ole menestymisen mahdollisuuksia.

Fredman toteaa edelleen, että telekuuntelua olisi kohdistettu vangin ja hänen asianajajansa keskustelujen kuuntelemiseen. Tällaista tapausta ei ole ollut esillä tutkituissa asioissa, mutta vuonna 2004 on tehty yksi kantelu, johon Fredmanin kertomat tiedot sinänsä voisivat sopia. Tämä asia on parhaillaan tutkittavana.

Fredmanin lausunnosta voi saada sen kuvan, että hän uskoo tai ainakin odottaa oikeusasiamiehen tarkastavan kaikki Suomessa myönnetyt telepakkokeinolut. Näin ei ole eikä voikaan olla. Se vaatisi useiden kymmenien henkilöiden työpanoksen ja muuttaisi olennaisesti laillisuusvalvonnan roolia nykyisestä. Jo nykyisellään oikeusasiamiehen rooli telepakkokeinojen valvonnassa on varsin pitkälle menevä. Kysyä voidaankin, onko perusteltua, että laillisuusvalvonta on näin pitkälle "operatiivista" poliisi- ja tuomioistuintoiminnan valvontaa. Näin aktiivisessa roolissa piilee vaara, että oikeusasiamiehestä muodostuu yksi osapuoli telepakkokeinojen käytön rajojen määrittelyssä. Tämä tehtävä tulee mielestäni kuulua eduskunnalle lainsäätäjänä ja tuomioistuimille lainkäyttäjänä.

Kertomus

Hallintotieteiden tohtori Jukka Viljasen lausunnossaan esittämän näkemyksen mukaan oikeusasiamiehen kannanotot perus- ja ihmisoikeuksien



Riitta-Leena Paunio

toteutumis
esta
voisivat
olla
yksilöidym
min
ankkuroitu
ja Eu-
roopan
ihmisoikeu
stuomioist
uimen
Suomea
koskeviin
ratkaisuihi
n. Tämän
johdosta
totean
vain sen,
että pidän
ehdotusta
hyvänä ja
vuodelta
2003
parhaillaa
n
valmistelta
vana
olevassa
kertomuks
essa näin
on jo
menetelty.
Sen sijaan
Suomea
koskevien
tuomioistu
imen rat-
kaisujen
kokoamise
n katson
kuuluvan
ensisijaise
sti
hallinnon
tehtäväksi.
Oikeusasia
mies

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
MIETINTÖ */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 lakivaliokunnalle ja hallintovaliokunnalle tilaisuuden antaa lausunnon kertomuksen jaksosta "Telepakkokeinojen ja peite toiminnan valvonta". Lausunnot ovat tämän mietinnön liitteinä (LaVL 7/2004 vp ja HaVL 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 peite-toiminnan valvontaa* koskevien jaksoiden johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto

- oikeustieteen kandidaatti, 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 oikeusasiamiehen valvontatoimesta kertomusvuonna. Kertomusvuonna on lisätty oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen julkaisemista verkkosivuilla. Verkkosivujen kehittäminen lisää mahdollisuuksia saattaa oikeusasiamiehen toimenpideratkaisuja entistä laajemmin kaikkien saataville. Kertomusta ja ratkaisuista 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 kokonaismäärä 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, asunnottomuudesta, 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.

Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonta

Telepakkokeinojen käytön ja peitetoiminnan valvonta ovat oikeusasiamiehen erityistehittäviä. 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 oikeusasiamiehenä 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 tur/attujen perusoikeuksien ydinalueeseen. Telepakkokeinojen salaisen luonteen johdosta niiden kohteen mahdollisuudet reagoida pakkokeinon käyttämiseen 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 riittävyttä. 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 rikosentutkintamenetelmiin. Näillä tarkoitetaan peitetoimintaan 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 liittyvät näkökohtien takia suhtauduttava varsin varovasti (PeVL 5/1999 vp, s. 4—6). Oikeusasiamiehen rooli laillisuusvalvojana 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 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Henrik Lax /x
Markus Mustajärvi /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok

Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Wallin.