

# YK:n kidutuksen vastainen kansallinen valvontajärjestelmä

## Johdanto

YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja (jatkossa: pöytäkirja) astui kansainvälisesti voimaan kesäkuussa 2006. Pöytäkirjalla luotiin uusi valvontajärjestelmä, jonka tavoitteena on ennaltaehkäistä kidutusta ja muuta halventavaa kohtelua suljetuissa laitoksissa. Kaksitasoinen järjestelmä koostuu uudesta YK:n kidutuksen vastaisesta alakomiteasta sekä sopimusvaltioihin nimettävästä tai perustettavasta kansallisesta valvontajärjestelmästä. Sekä kansallisella valvontajärjestelmällä että kidutuksen vastaisella alakomitealla on oikeus vieraillla kaikissa sopimusvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvissa paikoissa, joissa pidetään tai voidaan pitää vapaudenriiston kohteeksi joutuneita ihmisiä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta tai suostumuksesta.

Kukin sopimusvaltio perustaa tai nimeää yhden tai useamman kansallisen valvontajärjestelmän kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun estämiseksi sopimusvaltiossa. Sopimusvaltiot ovat päätyneet kansallisen valvontajärjestelmän nimeämisessä erilaisiin ratkaisuihin. Esimerkiksi Tanskassa on oikeusasiamies nimetty kansalliseksi valvontajärjestelmäksi. Ranskassa valvontajärjestelmäksi on perustettu uusi elin. Sloveniassa kansallisena valvontajärjestelmänä toimii oikeusasiamies yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa.

## Suomen ratifiointivalmistelut

Suomi allekirjoitti pöytäkirjan 23. syyskuuta 2003. Pöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 22. kesäkuuta 2006. Pian sopimuksen allekirjoituksen jälkeen ulkoasiainministeriö ryhtyi valmistelemaan pöytäkirjan ratifioimista. Ulkoasiainministeriö pyysi 4.6.2004 päivätyssä eriviranomaisille osoitetussa lausuntopyynnössä kiinnittämään erityisesti huomiota siihen, mikä

viranomaistaho voisi Suomessa toimia pöytäkirjassa tarkoitettuna kansallisena valvontaelimellä, sekä siihen, millaisia lainsäädännöllisiä muutoksia pöytäkirjan ratifioiminen edellyttäisi.

Oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa kiinnitettiin tuolloin huomiota siihen, että oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies toimittaa muun muassa virastojen ja laitosten tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Lain mukaan oikeusasiamiehen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua. Lausunnossa pidettiin ongelmallisena sitä, että Suomeen perustettaisiin uusi valvontaelin tekemään niitä tehtäviä, jotka jo sisältyvät eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin.

Syyskuussa 2006 ulkoasianministeriö perusti eri ministeriöiden sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian edustajista koostuvan työryhmän valmistelemaan pöytäkirjan kansallista ratifiointia. Työryhmän alustava kanta oli ensimmäisistä kokouksista alkaen se, että Suomeen ei ole tarpeellista tai järkevää perustaa uutta suljettuja laitoksia valvovaa elintä, koska vapautensa menettäneiden valvonta on yksi oikeusasiamiehen erityistehtävä.

Tämän artikkelin kirjoitusajankohtana käytettävissä olevien tietojen perusteella on todennäköistä, että eduskunnan oikeusasiamies tullaan Suomessa nimittämään lisäpöytäkirjan tarkoitamaksi kansalliseksi valvontaelimeksi. Tästä syystä on kiinnostavaa tarkastella sitä, täyttäväkö eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta ja toimintatavat ne kriteerit, joita uusi pöytäkirja kansalliselta valvontajärjestelmältä edellyttää.

Pöytäkirjan mukaan sopimusvaltiot takaavat ensinnäkin kansallisen valvontajärjestelmän toiminnallisen riippumattomuuden. Kansallisen valvontajärjestelmän asiantuntijoilla tulee olla riittävä ammatillinen pätevyys ja asiantuntemus. Asiantuntijoita valittaessa on pyrittävä molempien sukupuolten tasapainoiseen edustukseen sekä maassa olevien etnisten ryhmien ja vähemmistöjen riittävään edustukseen.

Kansalliselle valvontajärjestelmälle tulee antaa valtuudet tutkia säännöllisesti suljetuissa laitoksissa pidettyjen vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden henkilöiden kohtelua. Tarkoituksena on vahvistaa tarvittaessa heidän suojeluaan kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta vastaan. Edelleen kansallisilla valvontajärjestelmillä tulee olla valtuudet antaa viranomaisille suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden henkilöiden kohtelua ja oloja. Valvontajärjestelmällä tulee lisäksi olla oikeus tehdä ehdotuksia ja antaa lausuntoja olemassa olevasta tai suunnitellusta lainsäädännöstä.

Tarkastelen tässä kirjoituksessa sitä, täyttääkö eduskunnan oikeusasiamies pöytäkirjassa kansalliselle valvontaelimelle asetetut kriteerit. Jotta tähän kysymykseen voitaisiin vastata, tulee käsitellä ainakin seuraavia kysymyksiä. Onko eduskunnan oikeusasiamies riippumaton elin ja onko sillä käytettävissään pöytäkirjan edellyttämät moniammatilliset resurssit? Tekeekö oikeusasiamies väärinkäytöksiä ennaltaehkäiseviä (preventiivisiä) tarkastuksia vai onko tarkastustoiminta luonteeltaan virheisiin reagoivaa? Ovatko oikeusasiamiehen tarkastukset säännöllisiä ja voiko oikeusasiamies tehdä myös yllätystarkastuksia? Onko tarkastuksilla mahdollisuus saada tarkastuskohteesta kaikki tarpeellinen, tarvittaessa salainen tieto? Onko oikeusasiamiehellä mahdollisuuksia tehdä tarkastuskohteelle ehdotuksia toiminnan parantamiseksi?

Ennen kuin ryhdyn tarkastelemaan yllä mainittuja kysymyksiä tarkemmin, on syytä esittää lyhyt katsaus oikeusasiamiehen nykyiseen toimivaltaan etenkin siltä osin kuin se liittyy tämän kirjoituksen aihepiiriin. Perustuslain mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuintimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuosi kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Oikeusasiamiehen tehtävistä on tarkemmin säädelty laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä. Lain mukaan oikeusasiamies hoitaa tehtäviään tutkimalla kanteluita, ottamalla asioita käsiteltäväksi omina aloitteina tai toimittamalla virastojen ja laitosten tarkastuksia. Erityisesti oikeusasiamiehen on toimitettava tarkastuksia vankeiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua.

Oikeusasiamies voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle tai saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Oikeusasiamies voi myös laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

## Kansallisen valvontajärjestelmän riippumattomuus

Kansallisen valvontajärjestelmän tehokkaan toiminnan yksi tärkeimpiä edellytyksiä on sen riippumattomuus ja itsenäisyys. Pöytäkirja edellyttää, että sopimusvaltiot takaavat kansallisen valvontajärjestelmän toiminnallisen riippumattomuuden sekä henkilökunnan riippumattomuuden. Riippumattomuuteen kuuluu muun muassa itsenäisyys muista viranomaisista tai oikeuslaitoksesta, itsenäinen toiminnan suunnittelu, taloudellinen itsenäisyys sekä riippumat-

tomuuden turvaava vahva oikeudellinen perusta. Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (European Committee for the Prevention of Torture, CPT) on korostanut sitä, että suljettujen laitosten tarkastuksiin osallistuvien henkilöiden tulee aina olla riippumattomia tarkastuskohteen hallinnosta.

Riippumattomuus on yksi eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan kulmakiviä. Sekä oikeusasiamies että hänen henkilökuntansa ovat muusta valtionhallinnosta riippumattomia virkamiehiä. Oikeusasiamiehen toiminnasta on säädetty perustuslaissa, mikä vahvistaa oikeusasiamiehen riippumatonta ja vahvaa asemaa. Oikeusasiamies nimittää itse omat virkamiehensä. Hän päättää myös omista toimintatavoistaan.

Oikeusasiamiehen voidaan katsoa olevan riippumaton myös taloudellisesti, vaikka oikeusasiamiehen budjetti onkin liitetty eduskunnan budjettiin. Toiminnan riippumattomuutta ja läpinäkyvyyttä edesauttaa myös se, että oikeusasiamiehen on annettava eduskunnalle selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voisi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä. Oikeusasiamies ei ota vastaan käskyjä tai ohjeita eduskunnalta, vaikka eduskunta valitseekin oikeusasiamiehen. Oikeusasiamiehen toiminnan riippumattomuuden ei voida katsoa vaarantuvan myöskään siitä, että perustuslain mukaan oikeusasiamies voidaan painavasta syystä vapauttaa tehtävästään kesken toimikauden.

## Tarkastusten säännöllisyys

Kansallisen valvontajärjestelmän tärkein tehtävä on suljettuihin laitoksiin tehtävien vierailujen avulla "säännöllisesti" tutkia vapautensa menettäneiden kohtelua. Säännöllisesti toistuvien vierailujen tavoitteena on kehittää tarkastusjärjestelmä, joka mahdollisimman tehokkaasti ennalta ehkäisee kidutusta ja muuta epäinhimillistä kohtelua suljetuissa laitoksissa. Pöytäkirjassa ei määritellä sitä, mitä tarkoitetaan "säännöllisellä" vierailulla. Oleellista on vierailujen toistuvuus, minkä avulla voidaan seurata aikaisemmillä tarkastuksilla havaittujen epäkohtien korjaantumista ja kehittää rakentavaa vuoropuhelua tarkastuskohteen kanssa. Tarkastusten määrä ja säännöllisyys jäävät käytännössä kansallisen valvontaelimen harkintaan. Tarkastustarpeeseen vaikuttaa niin käytettävissä olevat resurssit kuin myös suljetuissa laitoksissa olevien oikeusturvaan liittyvä tarve uusien tarkastus-

Tulkinta-apua säännöllisen vierailun käsitteelle voidaan saada esimerkiksi Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean, CPT:n vankilatarkastusten säännöllisyyteen liittyvistä suosituksista. CPT on jo vuosia tehnyt tarkastuksia suljettuihin laitoksiin ja kehittänyt vankilatarkas-

tusten periaatteita ja standardeja. CPT:n toimivalta Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa on pitkälti sama kuin uudella YK-järjestelmään kuuluvalla kidutuksen vastaisella alakomitealla.

CPT:n mukaan eräs vankilavierailujen tärkeimmistä tekijöistä on juuri se, että ne ovat säännöllisiä ja ennalta ilmoittamattomia. CPT on jäsenvaltioille antamissaan suosituksissa katsonut, että vain kerran vuodessa vankilaan tehtävä tarkastus vähentää tarkastusten tehokkuutta. CPT ei pitänyt tällaista tarkastustoimintaa säännöllisenä.

Suomea koskevissa raporteissa on myös kiinnitetty huomiota siihen, että suljettuihin laitoksiin tehtävien tarkastusten tulisi olla sekä säännöllisiä että tarvittaessa myös ennalta ilmoittamattomia. Oikeusasiamiehen tekemien tarkastusten määrää komitea on pitänyt alhaisena, koska esimerkiksi joihinkin suomalaisiin vankiloihin oli tehty vain yksi tarkastus kolmessa vuodessa. Tällainen tarkastusrytmi on CPT:n mielestä selvästi riittämätön. CPT on arvostellut Suomea myös siitä, että oikeusasiamiehen tarkastukset eivät ole ennalta ilmoittamattomia. Vuonna 2008 julkaistussa raportissa CPT kehotti Suomen viranomaisia antamaan oikeusasiamiehelle riittävät resurssit, jotta oikeusasiamies (tai joku muu riippumaton taho) voisi tehdä säännöllisiä ja ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia vankiloihin.

Kidutuksen vastainen järjestö APT (Association for the Prevention of Torture) on myös esittänyt omia suosituksiaan tarkastusten säännöllisyyden tulkitsemisesta. Tehokas ja hyvin koordinoitu kansallisen valvontajärjestelmän tarkastussysteemi voisi APT:n mielestä koostua esimerkiksi kolmenlaisista tarkastuksista: perusteellisista ja moniammatillisista ennalta ilmoitetuista tarkastuksista, yllätystarkastuksista sekä seurantatarkastuksista.

APT:n mielestä tarkastusten säännöllisyyden tarpeen tarkempi määrittäminen riippuu tarkastuskohteesta ja siellä olevien henkilöiden suojelun tarpeesta tai esimerkiksi siitä, millaisia ongelmia tarkastuskohteessa on havaittu aikaisemmin. Tarkastusten säännöllisyyden arvioinnissa voidaan hyödyntää esimerkiksi kansalaisjärjestöiltä saatua informaatiota tai ottaa huomioon se, onko jokin muu taho juuri tarkastanut kyseessä olevan suljetun laitoksen.

YK:n kidutuksen vastainen erityisraportoija on suosituksissaan kiinnittänyt huomiota ennalta ilmoittamattomien tarkastusten tärkeyteen. Suositusten mukaan juuri yllätystarkastuksilla saadaan oikea ja turhista häiriöistä vapaa kuva tarkastuskohteesta. Jos tarkastuksista ilmoitetaan etukäteen, voidaan kohteen olosuhteita parannella tai antaa suljetun laitoksen henkilökunnalle tai siellä vangittuina oleville tarkastukseen vaikuttavia epäasianmukaisia ohjeita.

Ovatko oikeusasiamiehen tarkastukset pöytäkirjan edellyttämällä tavalla säännöllisiä? Oikeusasiamies tekee vuosittain noin 70–80 tarkastusta. Vuonna 2007 tarkastuksia tehtiin 69 koh-

.....

teeseen ja vuonna 2008 71 kohteeseen. Suurimmat vankilat tarkastetaan 2–3 vuoden välein, suljetut psykiatriset sairaalat muutaman vuoden välein, esimerkiksi turvapaikanhakijoiden säilöönottoyksikkö tarkastettiin edellisen kerran vuonna 2006. Poliisivankiloita on viime vuosina tarkastettu vuosittain vain muutama.

Pöytäkirja ei tarkemmin määrittele sitä, kuinka usein tarkastuksia tulisi tehdä. Tästä syystä oikeusasiamies mielestäni täyttää ainakin pöytäkirjan vähimmäisvaatimukset tarkastusten säännöllisyydestä.

Jos oikeusasiamies nimetään kansalliseksi valvontajärjestelmäksi, on tarkastuksia ainakin CPT:n suositusten valossa kuitenkin syytä pyrkiä lisäämään ja tarkastusmenetelmiä kehittämään. Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvien tarkastuskohteiden suuren määrän vuoksi voi ainakin oikeusasiamiehen tekemien tarkastusten määrän kasvattaminen olla vaikeaa. Tarkastusmäärää ja niiden säännöllisyyttä voidaan lisätä niin, että kanslian esittelijät tekevät itsenäisesti tarkastuksia. Tarkastusten säännöllisyyteen voidaan vaikuttaa myös kehittämällä nykyaikaisia tarkastusmenetelmiä, selkeyttämällä tarkastusten tavoitteita, parantamalla raportointia sekä luomalla selkeät pelisäännöt tarkastusten seurannalle. Tarkastustoimintaa tulee saatujen hyvien kokemusten perusteella jatkuvasti kehittää. Harvemmin tehtävien perusteellimpien tarkastusten lisäksi on mahdollista tehdä lyhyempiä seurantatarkastuksia tai esimerkiksi tiettyihin teemoihin keskittyviä tarkastuksia.

Ennalta ilmoittamattomien tarkastusten tekemiselle ei ole oikeusasiamiehen toimivallan näkökulmasta estettä. Yllätystarkastuksia on viime vuosina kuitenkin tehty kohtuullisen harvoin. Ennalta ilmoitettu ja monipuoliseen taustamateriaaliin perustuva tarkastus toimii suomalaisessa avoimessa oikeuskulttuurissa kohtuullisen hyvin. Tarkastustoiminnan uskottavuuden ja tehokkuuden lisääminen edellyttää kuitenkin yllätystarkastusten lisäämistä. Muiden tarkastusten rinnalla tehdyt ennalta ilmoittamattomat – erään poliisimiehen sanoin "oikeat" – tarkastukset antavat realistisemman kuvan tarkastuskohteesta ja siellä mahdollisesti esiintyvistä ongelmista ja siten edesauffavat myös laitoksissa olevien kohtelun ja oikeusturvan edistämistä.

## Paikat, joissa pidetään vapaudenriiston kohteeksi joutuneita henkilöitä

Kansallisella valvontajärjestelmällä tulee lisäpöytäkirjan mukaan olla oikeus vierailta kaikissa sopimusvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvissa paikoissa, joissa pidetään tai voidaan pitää vapaudenriiston kohteeksi joutuneita henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta tai suostumuksesta. Tällaisia paikkoja ovat esimerkiksi

.....

vankilat, poliisilaitokset, tutkintavankilat, psykiatriset laitokset, koulukodit tai ulkomaalaisten säilytöyksiköt.

Pöytäkirjan tarkoittamia ovat myös paikat, joissa "voidaan pitää" vapauden riiston kohteiksi joutuneita ihmisiä. Määrittely mahdollistaisi esimerkiksi salaiseksi epäillyn laitoksen tarkastamisen. Paikka jossa vapauden riiston kohteeksi joutuneita henkilöitä pidetään tai voidaan pitää voi olla myös esimerkiksi laiva tai lentokone. Pöytäkirjan määritelmä suljetulle laitokselle on täten hyvin laaja ja kattaa periaatteessa myös yksityisten ylläpitämät suljetut laitokset, mikäli kuin tällaisia laitoksia viranomaisen määräyksestä tai suostumuksesta olisi sopimusvaltiossa. Kansallisen valvontajärjestelmän tarkastuksilta ei näin ollen voi sopimusvaltiossa välttyä siten, että pidätettyjä säilytettäisiin viranomaisen kehotuksesta esimerkiksi yksityisissä paikoissa tai salaisissa vankiloissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan virastojen ja laitosten tarkastuksia perehtyneeseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti oikeusasiamiehen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua. Suljetuilla laitoksilla tarkoitetaan sekä julkisen vallan ylläpitämiä laitoksia että yksityisiä laitoksia, mikäli nämä hoitavat julkista tehtävää. Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä tai hänen edustajallaan on oikeus päästä tutustumaan viraston tai laitoksen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti viraston tai laitoksen henkilökunnan sekä sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

Oikeusasiamiehen oikeus tarkastaa vankiloita, suljettuja psykiatrisia laitoksia tai muita julkisen vallan ylläpitämiä suljettuja laitoksia täyttää lisäpöytäkirjan vaatimukset. Oikeusasiamiehellä ei kuitenkaan ole toimivaltaa tarkastaa yksityisiä laitoksia. Voisiko oikeusasiamies näin ollen halutessaan tarkastaa esimerkiksi valtion alueella olevan lentokoneen, jossa voitaisiin tilapäisesti säilyttää esimerkiksi Euroopasta käännytettäviä laittomia siirtolaisia?

Nähdäkseni oikeusasiamiehellä olisi tuossakin kuvitteellisessa tilanteessa oikeus tehdä tarkastus lentokoneeseen. Oikeusasiamies valvoo ja hänen toimivaltansa rajoja määrittää se, onko kyseessä julkisen tehtävän hoitaminen. On vaikea kuvitella tilannetta, että Suomen alueella olevassa yksityisessä laitoksessa, kuten lentokoneessa, riistettäisiin ihmisten vapaus ilman mitään yhteyttä Suomen viranomaisiin tai julkiseen valtaan. Ainakin normaalitilanteessa voitaneen lähteä siitä, että tällainen tilapäinenkin vapaudenriisto perustuu pöytäkirjassa tarkoitettuun viranomaisen määräykseen, kehotukseen tai suostumukseen. Kun tällainen yhteys voidaan luoda, voi oikeusasiamies kansallisena valvontaelimenä tehdä tarkastuksen myös valtion alueella olevaan lentokoneeseen tai laivaan.

.....

## Tarkastusmenetelmät ja toimivaltuudet

Pöytäkirja määrittelee ne oikeudet, jotka kansallisella valvontajärjestelmällä tulee olla, jotta se voisi tehokkaasti valvoa suljetuissa laitoksissa pidettyjen kohtelua. Valvontajärjestelmällä tulee olla oikeus päästä kaikkiin suljettuihin laitoksiin sekä mahdollisuus kahdenkeskisiin luottamuksellisiin keskusteluihin suljetuissa laitoksissa olevien henkilöiden kanssa. Valvontajärjestelmällä tulee lisäksi olla oikeus saada kaikki tarvitsemansa tieto, joka liittyy vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden olosuhteisiin tai kohteluun.

Lisäpöytäkirja ei tarkemmin määrittele, mitä laitokseen liittyviä asioita kohtelulla tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Tarkoittaako kohtelu toiminnan lainmukaisuuden arviointia, laitoksen olosuhteiden tai toiminnan valvontaa tai jopa toimintaan liittyvien taloudellisten resurssien kohdentamiseen liittyviä kysymyksiä? CPT on todennut, että laitoksia tarkastavan elimen tulisi kiinnittää huomiota kaikkiin laitoksessa olevien kohteluun vaikuttaviin kysymyksiin. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi laitoksen kunto ja olosuhteet, voimassa oleva lainsäädäntö, laitoksen sisäiset ohjeet ja määräykset, laitoksessa olevien tietoisuus oikeuksistaan tai esimerkiksi laitoksen tapahtumien kirjaamiseen liittyvät seikat.

Oikeusasiamiehen suljettujen laitosten tarkastuksilla pyritään mahdollisimman laajasti kiinnittämään huomiota laitoksessa olevien asianmukaiseen kohteluun. Tarkastuksilla kiinnitetään huomiota laitoksen olosuhteisiin, laitoksessa olevien kohteluun, lainsäädännön ja ihmisoikeussopimusten asettamiin vaatimuksiin, kurinpitoon, terveydenhuoltoon, uskonnon harjoittamiseen tai esimerkiksi vähemmistöjen kohteluun. Tarve valvoa laitoksessa olevien ihmisten kohtelua on sidoksissa myös lainsäädännön turvaamiin muutoksenhakukeinoihin. Sellaiset viranomaisratkaisut, joista on mahdollisuus tehdä oikaisupyyntö tai valittaa tuomioistuimeen, voivat vaatia vähemmän oikeusasiamiehen huomiota kuin ne kysymykset, joita ei ole mahdollista saattaa ulkopuolisen tahon tutkittavaksi.

Oikeusasiamiehellä on toimivaltansa puitteissa hyvät edellytykset valvoa suljetussa laitoksessa olevien kohtelua. Oikeusasiamiehen sangen lyhyitä, usein korkeintaan yhden päivän kestäviä tarkastuksia ei kuitenkaan voida pitää APT:n tarkoittamina perusteellisina tarkastuksina. Oikeusasiamiehen kanslian pääsääntöisesti lakimieskoulutuksen saaneiden henkilöiden tekemillä tarkastuksilla kiinnitetään lisäksi enemmän huomiota oikeudellisiin kysymyksiin kuin ei-oikeudellisiin näkökohtiin, laitoksen toimintatapoihin tai esimerkiksi toiminnan kehittämiseen liittyviin policykysymyksiin.

Tarkastusdelegationin jäsenten ammatillinen tausta ja koulutus onkin eräs sellainen tekijä, johon oikeusasiamiehen tulisi kansallisella valvontajärjestelmänä kiinnittää enemmän huo-

.....



miota. Pöytäkirjan mukaan kansallisella valvontajärjestelmällä tulee olla "riittävä ammatillinen pätevyys ja asiantuntemus". Lisäpöytäkirjan mukaan valvontajärjestelmään tulisi myös mahdollisuuksien mukaan kuulua molempia sukupuolia sekä myös maassa asuvien etnisten ryhmien ja vähemmistöjen riittävä edustus.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemille tarkastuksille osallistuvat pääsääntöisesti tarkastuskohteen hallintoon (esimerkiksi vankeinhoito, poliisi, terveydenhuolto tai ulkomaalaisasiat) erikoistuneet lakimiehet. APT:n mielestä riittävä asiantuntemus sen sijaan edellyttää, että suljettujen laitosten vierailuilla on tarvittaessa mukana myös muiden alojen asiantuntijoita, esimerkiksi lääkäri, psykologi, sosiaalityöntekijä, paloturvallisuusasiantuntija tai vähemmistöjen edustaja.

Oikeusasiamiehen tarkastusten ammatillista asiantuntemusta voidaan laajentaa ottamalla tarkastuksille mukaan ulkopuolisia asiantuntijoita. On selvää, että eri alojen asiantuntijat katsovat tarkastuskohdetta eri näkökulmista ja eri asioita painottaen ja näin lisäävät tarkastusten monipuolisuutta ja preventiivistä luonnetta.

Voidakseen toimia tehokkaasti valvontajärjestelmällä tulee pöytäkirjan mukaan olla toimivaltta saada kaikki tieto, joka liittyy suljetuissa laitoksissa olevien kohteluun ja vankeusolosuhteisiin. Tällainen tieto voi liittyä terveydenhoitoon, ruokahuoltoon, hygieniaolosuhteisiin, päiväohjelmiin tai esimerkiksi kurinpitopöytäkirjoihin. Suomen perustuslain mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten kaikki tarvitsemansa tiedot. Oikeusasiamiehestä annetun lain nojalla oikeusasiamiehellä tai hänen edustajallaan on tarkastusten yhteydessä oikeus päästä tutustumaan viraston tai laitoksen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin. Tietojensaantioikeus on myös salaisiin tietoihin ja asiakirjoihin.

YK:n kidutuksen vastainen erityisraportoija totesi raportissaan vuonna 2006, että yksi suljettujen laitosten tarkastusten tärkeimmistä tiedonhankintamenetelmistä on luottamukselliset kahdenkeskiset keskustelut vapautensa menettäneiden kanssa. Myös pöytäkirja edellyttää, että kansallisella valvontajärjestelmällä on mahdollisuus luottamuksellisiin ja kahdenkeskisiin keskusteluihin suljettujen laitosten tarkastusten aikana.

Kahdenkeskiset keskustelut ovat osa oikeusasiamiehen perinteistä tarkastustoimintaa. Oikeusasiamiehellä tai hänen edustajallaan on oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeus keskustella luottamuksellisesti viraston tai laitoksen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa. Keskustelut on mahdollista järjestää joko ennakoilmoittautumisen perusteella tai esimerkiksi siten, että oikeusasiamies itse valitsee ne henki-

löt, joiden kanssa hän toivoo kahdenkeskistä keskustelua. Oikeusasiamiehen toimivaltuudet täyttävät tältä osin pöytäkirjan kriteerit.

## Vuoropuhelu hallituksen ja kidutuksen vastaisen alakomitean kanssa

Kansallisen valvontaelimen toiminta on vaikuttavampaa, jos sillä on toimivalta tehdä tarkastushavaintojensa perusteella suosituksia vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden henkilöiden kohtelun ja olosuhteiden parantamiseksi. Pöytäkirja edellyttää, että kansallisella valvontajärjestelmällä on oikeus antaa viranomaisille suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden henkilöiden kohtelua ja oloja ja täten ennalta ehkäistä huonoa kohtelua. Suositusten käsittelemisen tavoitteena on kehittää viranomaisten kanssa käytävää rakentavaa vuoropuhelua. Näin voidaan jatkuvasti kehittää laitoksen toimintaa ja edistää kansainvälisen oikeuden tai kansallisen lain noudattamista laitoksissa. Valvontajärjestelmällä tulee olla oikeus myös pitää yhteyttä kidutuksen vastaisen alakomitean kanssa.

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeusasiamiehestä annetussa laissa todetaan lisäksi, että oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Siltä osin kuin on kysymys oikeudesta antaa suljetussa laitoksissa olevien kohteluun liittyviä suosituksia, oikeusasiamiehen toimivalta mahdollistaa tehokkaan toiminnan kansallisena valvontaelimenä.

On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että oikeusasiamiehen toimivaltuudet eivät rajoitu suositusten antamiseen. Oikeusasiamies voi nostaa syytteen tai antaa huomautuksen vastaisen varalle, jos hän katsoo, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai virheellisesti. Jos aiheutta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Oikeusasiamiehen vahva mandaatti luo hyvät edellytykset puuttua tarkastusten yhteydessä havaittuihin epäkohtiin. APT on kuitenkin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että kansallisen valvontajärjestelmän syyteoikeus voi vaikeuttaa aidon ja rakentavan vuoropuhelun käymistä tarkastuskohteen kanssa. Voidaankin ajatella, että esimerkiksi tarkastuskohteen henkilökunta ei ole halukas käymään vuoropuhelua sellaisista mahdollisista ongelmista tai virheistä, jotka

voisivat johtaa huomautukseen, poliisitutkintaan tai jopa syytteen nostamiseen. Kansallisena valvontajärjestelmänä oikeusasiamiehen tulee ottaa tämäkin vuoropuhelun rakentavuuteen vaikuttava tekijä huomioon. On kuitenkin syytä huomata, että oikeusasiamiehen toiminnan painopiste on kehittää ja edistää perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa hallintoa. Virkasyytteet tai esitutkimääräykset ovat oikeusasiamiehen toiminnassa sangen harvinaisia. Edelleen voidaan todeta, että esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomisesta ei voi Suomen rikoslain mukaan nostaa syytettä, jos teko on vähäinen. Oikeusasiamies voi tästä syystä kansallisena valvontajärjestelmänä käydä tarkastuskohteen kanssa pöytäkirjan tarkoittamaa vuoropuhelua myös ilman syytteen nostamisen vaaraa.

Lisäpöytäkirjan mukaan sopimusvaltion viranomaiset käsittelevät kansallisen valvontajärjestelmän suositukset ja käyvät sen kanssa keskustelua suositusten toimeenpanoon liittyvistä toimenpiteistä. Suomen lainsäädännössä ei ole määräyksiä oikeusasiamiehen suositusten käsittelemisestä. Ihmisoikeuksien toteutumisen ja hyvän hallinnon edistämisen näkökulmasta voisi olla hyvä luoda järjestelmä, jonka puitteissa oikeusasiamiehen kannanotoista ja niiden käytännön toteuttamisesta keskusteltaisiin viranomaisten kanssa. Tällainen systemaattinen seurantamekanismi olisi osa viranomaisten kanssa käytävää vuoropuhelua, jolla pyritään parantamaan suljetussa laitoksissa olevien kohtelua.

Kansallisella valvontajärjestelmällä tulee myös olla oikeus pitää yhteyttä kidutuksen vastaisen alakomitean kanssa. Kidutuksen vastainen alakomitea puolestaan voi pöytäkirjan mukaan ylläpitää suoria yhteyksiä kansalliseen valvontajärjestelmään, tarjota koulutusta ja teknistä apua tai neuvoa ja avustaa kansallista valvontajärjestelmää, kun se kehittää keinoja vapauden kohteeksi joutuneiden suojelemiseksi. Kidutuksen vastainen alakomitea voi myös antaa sopimusvaltiolle suosituksia ja lausuntoja kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi perustetun kansallisen valvontajärjestelmän toimivaltuuksien vahvistamiseksi.

Yhteistyö kansainvälisten elinten kanssa on nykyään osa oikeusasiamiehen normaalia toimintaa. Oikeusasiamies pyrkii seuraamaan useiden ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten kannanottoja ja esimerkiksi CPT:n antamia suosituksia. Yhteistyö kidutuksen vastaisen alakomitean tai muiden kansainvälisten elinten kanssa ei kuitenkaan millään tavalla pöytäkirjan mukaan rajoita oikeusasiamiehen toiminnan riippumattomuutta. Oikeusasiamiehellä on kansallisena valvontajärjestelmänäkin oikeus itsenäisesti päättää, minkälaisen käytännön merkityksen se antaa kidutuksen vastaisen alakomitean mahdollisille suosituksille tai neuvoille.


## Johtopäätöksiä

Edellä tehdyn katsauksen perusteella voidaan mielestäni todeta, että YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen valinnaisessa lisäpöytäkirjassa ei ole sellaisia määräyksiä, jotka estäisivät oikeusasiamiestä toimimasta kansallisena valvontajärjestelmänä. Kansalliselle valvontajärjestelmälle asetettuja vaatimuksia ei ole määritelty lisäpöytäkirjassa yksityiskohtaisesti, joten oikeusasiamiehen voidaan katsoa täyttävän ainakin valvontajärjestelmälle asetetut vähimmäisvaatimukset. Joiltain osin oikeusasiamiehen toimivalta menee kansalliselle valvontajärjestelmälle asetettuja vaatimuksia pitemmälle. Oikeusasiamiehen vahvuuksia kansallisena valvontajärjestelmänä ovat esimerkiksi vahva ja itsenäinen asema sekä laaja toimivalta puuttua suljetuissa laitoksissa havaittuihin epäkohtiin.

Tehokas kansallisena valvontajärjestelmänä toimiminen edellyttää nähdäkseni kuitenkin myös oikeusasiamiehen perinteisten toimintatapojen kehittämistä ja uudelleenarviointia. Suurin toiminta-ajatukseen liittyvä haaste voi olla se, että kansallisen valvontajärjestelmän tulee pyrkiä aktiivisesti ennaltaehkäisemään epäasianmukaista kohtelua eikä vain perinteisen laillisuusvalvojan tavoin reagoimaan havaittuihin oikeudellisiin ongelmiin tai kanteluihin. Kuten edellä on todettu, tämä edellyttää tarkastuskohteen kanssa käytävää rakentavaa vuoropuhelua, jonka tavoitteena on kehittää laitoksen toimintaa ja olosuhteita. Tällainen tulevaisuuteen suuntautuva ajattelu ei sinänsä ole modernille oikeusasiamiesinstituutiolle vierasta. Oikeusasiamiehen toiminnan eräänä tarkoituksena on hallinnon kehittäminen ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen edistäminen.

Kansallisena valvontajärjestelmänä oikeusasiamiehen tulee lisätä tarkastusten määrää sekä kehittää erilaisia tarkastusmenetelmiä. Tarkastukset voisivat jakaantua perusteellisiin ja lyhyisiin tarkastuksiin, seurantatarkastuksiin tai esimerkiksi vain tiettyihin erityisongelmiin keskittyviin tarkastuksiin. Tarkastusten säännöllisyyttä voidaan edistää lisäämällä kanslian esittelijöiden itsenäisiä tarkastuksia. Tarkastuksilla tulee olla nykyistä selkeämmät tavoitteet ja seurantamenetelmät. Yllätstarkastusten määrää tulisi myös kasvattaa.

Oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijoiden ammatillista osaamista tulisi myös monipuolistaa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi hyödyntämällä eri alojen ulkopuolisia asiantuntijoita. Terveystieteiden asiantuntijat tai esimerkiksi vähemmistöjen edustajat katsovat laitoksen olosuhteita erilaisesta näkökulmasta kuin lakimiehet. Selvää on, että monipuolisen asiantunteumuksen avulla voidaan paremmin ennaltaehkäistä suljettujen laitosten ongelmia.

Kansallisena valvontajärjestelmänä toimiminen on oikeusasiamiehelle mahdollisuus kehittää ja päivittää omia toimintatapojaan. Toimintatapoja tulee kuitenkin kehittää harkiten ja oikeusasiamiehen pitkiä ja ansiokkaita perinteitä kunnioittaen. 

.....