

## Tavoitteita ja haasteita – oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa 90 vuotta

---

Artikkelini tarkoitus on pohtia nykyhetken valossa eduskunnan oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan tavoitteita ja haasteita. Pieni katsaus historiaan lienee merkkipäivään liittyen paikallaan ja auttaneen hahmottamaan nykyistä ja tulevaa.

Odotukset itsenäisyyden ajan alkaessa oikeusasiamiesinstituutiota perustettaessa eivät olleet suuret. Professori Mikael Hidén on monissa kirjoituksissaan kuvannut instituution historiaa ja sen syntyvaiheita. Hänen mukaansa tehtävän perustaminen sai osakseen vain vähän huomiota. Hallitusmuodon esityöt eivät anna paljonkaan johtoa silloisesta ajattelusta, ei myöskään oikeusasiamiehen johtosäännön valmistelu. Syntyhistoria viittaa lähinnä huoleen valtioelinten välisistä valtasuhteista. Odotuksia kansalaisten oikeuksien puolustamiselle tai tarpeita virkamiesten virkatoiminnan valvonnalle ei näytä paljonkaan pohditun.

Lienee selvää, että oikeusasiamiehen tehtävän perustamiseen vaikutti esikuvana sekä Ruotsin oikeusasiamies että Suomen oikeuskansleri. Molempien juuret ovat kaukana Ruotsin historiassa. Jyri Inha on valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muotoutumista 1917–1919 koskevassa väitöskirjassaan etsinyt nykyisen oikeuskansleri-instituution juuria 1600-luvun hallinnon uudelleenjärjestelyistä Ruotsissa. Jo tuolloin perustettiin kruununsynnyttäjän virka, jonka tehtävät myöhemmin laajenivat koskemaan koko oikeusjärjestyksen valvontaa.

Valtataistelu säätyjen ja kuninkaan välillä leimasi Ruotsin historiaa 1700-luvulla. Kaarle XII asetti itsevaltiutensa ja sotaretkiensä aikana vuonna 1713 kuninkaan korkeimman asiamiehen valvomaan, että lakeja ja asetuksia noudatettiin hallinnossa. Vallan muutokset heijastuivat myös tämän kuninkaan korkeimman asiamiehen – sittemmin oikeuskanslerin – tehtäviin ja nimeämiseen. Kun säätyvalta alkoi Kaarle XII:n kuoleman jälkeen, oikeuskanslerin tehtäväksi tuli ylimpien valtiollisten valtaoikeuksien soveltamisen seuraaminen säätyjen lukuun, ja hän oli myös säätyjen lainopillinen neuvonantaja. Hänen tuli antaa kertomus säätyvaltiopäiville lakien ja asetusten noudattamisesta valtakunnassa.

Kustaa III:n aikana oikeuskanslerista tuli uudelleen kuninkaan mies. Inhan mukaan oikeuskanslerin asema ja suhde valtion ylimpään johtoon juontuu juuri tästä kustavilaisen ajan kuninkaalle ja toisaalta autonomisen ajan keisarille alisteisesta oikeuskansleri-prokuraattorimallista. Mielenkiintoinen jäännös historian käännteistä on mielestäni se, että oikeuskansleri edelleen antaa kertomuksensa toiminnastaan ja lainkäytön ja hallinnon tilasta nimenomaan eduskunnalle.

Kun Ruotsissa vuoden 1809 valtasiirtymän vuoksi uuden hallitusmuodon säätäminen tuli ajankohtaiseksi, perustettiin säätyjen oikeusasiamies oikeuskanslerille rinnakkaiseksi valvontaviranomaiseksi. Hidénin mukaan instituution perustamisesta keskusteltiin Ruotsissa hallitusmuodon valmistelun yhteydessä vilkkaasti. Myös Ruotsissa oikeusasiamiesinstituution perustamisen vaiheet viittaavat kuitenkin siihen, että kyse oli ensisijaisesti valtasuhteiden tasapainosta. Mutta keskusteltiin myös oikeusasiamiehen syyttäjävaltuuksien laajuudesta, suhteesta oikeuskanslerin virkaan sekä ylipäätään kahden laillisuusvalvojan tarpeesta. Esitettiin muun muassa ajatus siitä, että säätyjen valvontaelin toimisi tehokkaana vastapainona virkamiesten mahdolliselle halulle säilyttää hallituksen suosio kansan oikeuksien kunnioittamisen kustannuksella. Joka tapauksessa lopputulos oli, että kumpikin valtiomahti sai oman laillisuusvalvojansa, mutta ei rinnakkaisin vaan päällekkäisin valtuuksin.

Ruotsin oikeusasiamiesinstituution perustamisesta on siis 200 vuotta. Oikeusasiamiehen tehtävät ja asema ovat Ruotsissa pysyneet perusteiltaan sellaisina, joiksi ne tuolloin vahvistettiin. Oikeuskanslerista sen sijaan on tullut hallituksen korkein asiamies, jonka tehtävissä painottuvat valtion edun valvonta ja hallituksen oikeudellinen neuvonta.

Jälkihuomautuksena voi tässä yhteydessä todeta, että ne kysymykset, jotka Ruotsin säätyvaltiopäivillä 1809 herättivät pohdintaa, ovat meillä edelleen keskustelun aiheena. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin päällekkäinen toimivalta ja tehtävien jako herättävät kysymyksiä, joskus myös kummastusta, niin kansalaisten kuin viranomaistenkin keskuudessa.

Sinänsä työnjako laillisuusvalvojen kesken on ollut käytännössä ainakin omana aikanaani toimivaa. Päällekkäistä työtä pyritään mahdollisuuksien mukaan välttämään. Onnistuminen edellyttää kuitenkin hyvää yhteistyötä, tiettyä hienovaraisuutta sekä samansuuntaisia linjauksia laillisuusvalvonnasta ja sen yleisistä ja yksittäisistä kehittämishankkeista.

## Alku oli vaikea

Oikeusasiamiesinstituution toiminnassa 1900-luvun alkuvuosikymmenet olivat pienimuotiset. Yleisesti lienee tiedossa, että oikeusasiamies Alopaeus ehdotti vuonna 1921 ja maan hallitus vuonna 1932 tehtävän lakkauttamista. Joitakin pieniä muutoksia oikeusasiamiehen asemaan tehtiin: toimikautta pidennettiin ensin yhdestä vuodesta kolmeen, myöhemmin neljään, oikeusasiamiehen tehtävä erotettiin kansanedustajan toimesta jo 1920-luvulla niin, että oikeusasiamies ei voinut enää toimia kansanedustajana, ja lopulta 1950-luvulla hyväksyttiin naisen oikeus tulla valituksi oikeusasiamieheksi.

Ensimmäisten vuosien toimintakertomuksien perusteella voi todeta, että toiminta on ollut alusta pitäen kanteluiden ja omien aloitteiden tutkintaa sekä tarkastuksia virastoihin ja laitoksiin. Kanteluiden määrä oli ensimmäisenä vuonna vain 39, mutta tarkastuksia tehtiin 22 ja ne suuntautuivat monipuolisesti maistraatteihin, raastuvanoikeuksiin, tuomiokuntien arkistoihin sekä seitsemään vankilaan ja yhteen pakkotyölaitokseen. Myös omia aloitteita tutkittiin useita. Kanteluiden määrät kasvoivat pikku hiljaa ja samalla omien aloitteiden ja tarkastusten suhteellinen osuus laski. Kantelut koskivat pitkään pääosin oikeuden- ja vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja poliisin menettelyä. Sotavuosina kanteluissa näkyivät monet sotaan liittyvät kysymykset. Mainitsen esimerkiksi valtiollisen poliisin toiminnan, monet asevelvollisten ylimääräiseen palveluun ja kertausharjoituksiin liittyvät palkkaus- ynnä muut asiat, kansanhuoltoon liittyvät asiat, kotijoukkojen esikunnan menettelyn sodassa kaatuneiden ruumiiden luovuttamisessa heidän omaisilleen, kenttäoikeuden puheenjohtajan menettelyn ja vaikkapa vankien turvaamisen ilmapommituksilta.

Eräs merkittävä ja nykypäiviin heijastunut muutos oikeusasiamiehen tehtäviin oli työnjako oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välillä vuonna 1933. Oikeuskansleri oikeutettiin tuolloin siirtämään eräitä asiaryhmiä koskevat kantelut oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Näitä olivat ja ovat edelleen esimerkiksi vangittuna ja pidätettyinä olevien henkilöiden kantelut ja puolustusvoimia koskevat asiat. Käytännössä oikeuskansleri onkin poikkeuksetta siirtänyt tällaiset kantelut oikeusasiamiehen tutkittaviksi. Tämä on merkinnyt selkeää tehtävien eriytymistä tältä osin.

Suljetuissa laitoksissa olevien olojen ja kohtelun valvonta on tärkeä tehtäväkokonaisuus, joka edellyttää myös, että laitoksia tarkastetaan ja että laitoksissa olevilla on mahdollisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen tai hänen edustajansa kanssa. Kun tarkastuksia on tehty runsaasti kaikenlaisiin laitoksiin, tämä on korostanut oikeusasiamiehen toimintaa niin sanotussa haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien puolustajana.

Toisaalta oikeusasiamies on vain harvoin käyttänyt oikeuttaan olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa, mihin hänellä on oikeus mutta ei velvollisuutta. Valtioneuvoston valvonta ja oikeudellinen neuvonta on näin ollen painottunut tästäkin syystä käytännössä oikeuskanslerin tehtäväksi, josta se onkin tällä hetkellä merkittävä osa.

## Maailma on muuttunut

Maailmansodan jälkeinen maailma on muuttunut ratkaisevasti ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta sen myötä. Kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinta ja tarkastukset ovat toki edelleen oikeusasiamiehen tärkeimpiä tehtäviä. Tarpeellisten tarkastuksien toimittamisesta ja omista aloitteista on kuitenkin tingittävä kanteluiden lisääntyessä ja käsittelyaikaisten pitkiä työssä. Ajankohtaiset asiat puhuttavat yhä ihmisiä ja näkyvät heidän kanteluissaan.

Olen artikkelissani Havaintoja eduskunnan oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehityspiirteistä Pekka Hallbergin juhlakirjassa vuodelta 2004 kuvannut oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kehittymistä viime vuosikymmeninä. Olen siinä tarkastellut muun muassa hyvinvointivaltion vahvistumista, julkishallinnon rakenteiden muutoksia, teknologian kehittymistä, kansainvälistymistä ja erityisesti kansainvälistä ihmisoikeuskehitystä sekä näiden ilmiöiden vaikutuksia oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan.

Tässä totean lyhyesti vain, että kun julkisen vallan tehtäväpiiri, sitä säätelevä normisto ja tehtäviä hoitavien virkamiesten määrä kasvoi merkittävästi, on luonnollista, että tämä näkyi niin kanteluiden määrässä kuin niiden sisällössä erityisesti 1970-luvulta alkaen. Hyvään hallintoon ja oikeusturvaan liittyvät kysymykset tulivat oikeusasiamiehen tehtäväkentässä keskeiseen asemaan.

Hallinnon ja viranomaistoiminnan laajentumiseen liittyy myös myöhemmin julkisen hallinnon yksityistämiskehitys 1980-luvulta alkaen. Hallintoviranomaisten aikaisemmin suorittamia tehtäviä on siirretty enenevässä määrin yksityisille tahoille. Ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa laajennettiin tästä syystä vuoden 1991 alusta siten, että myös yksityiset tahot kuuluvat laillisuusvalvonnan piiriin siltä osin kuin ne hoitavat julkisia tehtäviä. Oikeusasiamiehen toimivallan näin määräytyviä tulkinnanvaraisia rajoja tarkastelee Mikko Sarja jäljempänä artikkelissaan.

Kuten tiedossa on, ihmisoikeuksien suojaaminen kansainvälisin sopimuksin viimeisten kuuden vuosikymmenen aikana on muokannut myös suomalaista oikeuskulttuuria ja oikeusjärjestystä ratkaisevalla tavalla. Perus- ja ihmisoikeuksien kehittymistä osaksi suomalaista

oikeusjärjestystä ei voi sivuuttaa laillisuusvalvonnan kehittymistä ja haasteita tarkasteltaessa. Erityisesti näin on asianlaita, koska perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin hallitusmuodossa säädettyä valvontatehtävää painotettiin perus- ja ihmisoikeusvalvontaan.

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvontaa tarkastellaan erikseen jäljempänä Pasi Pölösen artikkelissa. Toteankin tässä vain sen, että kansainvälisen ihmisoikeuskehityksen mukanaan tuoma painotus näkyy oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa monin tavoin. Laillisuuden käsite on saanut aikaisempaa laajemman sisällön, normipohja on muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja Euroopan unionin oikeuden vuoksi laajentunut merkittävästi ja oikeusasiamiehen tarkastelun näkökulma on muuttunut viranomaisten velvollisuuksien noudattamisen arvioinnista ihmisten oikeuksien toteutumisen tarkasteluun.

Myös esille tulevat kysymykset ovat muuttuneet. Kansalais- ja vapausoikeuksien tarkastelu on aina ollut oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa keskeisellä sijalla. Näin on edelleen ja varsinkin laitosten valvonnassa ne ovat painottuneet entistä enemmän. Myös oikeusasiamiehelle vuonna 1995 säädetty erityistehtävä salaisten pakkokeinojen valvonnassa on vahvistanut perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä oikeusasiamiehen työssä. Mutta kun perusoikeuksina on vahvistettu myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, myös ne ovat saaneet paljon painoa. Hyvään hallintoon ja oikeusturvaan liittyvät kysymykset ovat tulleet, jos mahdollista, entistäkin keskeisemmiksi.

Hallitusmuotoon ja sittemmin perustuslakiin sisältyvät perus- ja ihmisoikeudet ja niitä täsmentävä lainsäädäntö ovat sinänsä parantaneet merkittäväällä tavalla yksityisten ihmisten perusoikeuksia ja -vapauksia viimeisten vuosikymmenten aikana. Oikeusjärjestys antaa aikaisempaa kattavammin oikeusturvaa ja oikeuttaa jokaisen saamaan oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan asian tuomioistuimen käsiteltäväksi ja käyttämään laissa turvattuja muutoksenhakukeinoja. Esimerkiksi oikeusasiamiehen suljettuihin laitoksiin kohdistuvassa valvonnassa aikanaan niin usein kohdattu laitosvalta-ajattelu on jäänyt jo kauan sitten historiaan. Kansallisen oikeusturvan ohella yksilövalitusmenettely joihinkin kansainvälisiin valvontaelimiin on tullut mahdolliseksi ja kansainvälisten sopimusten valvonta muutoinkin laajaksi ja kattavaksi.

Tämä positiivinen kehitys ei kuitenkaan ole johtanut siihen, että perus- ja ihmisoikeuksien voitaisiin sanoa toteutuvan täysimääräisesti maassamme niin, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta olisi käynyt tarpeettomaksi, päinvastoin.

Oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluiden määrät ovat kasvaneet voimakkaasti. Nykyisellään niitä tulee lähes 4 000 vuodessa. Kasvu oli suhteellisen tasaista 1990-luvun alkuvuosiin, jolloin se lähti voimakkaaseen nousuun. Erityisen vahvaa kasvu on ollut jälleen viimeisten viiden vuoden aikana, jolloin kanteluita on jätetty puolta enemmän kuin aikaisemmin.

Kun pohditaan syitä kanteluiden kasvaviin määriin, tarjotaan usein selitykseksi sähköisen asiointin helppoutta, ihmisten aktiivisuutta oikeuksiensa puolustamisessa ja yhteiskunnassa vallitsevia yksilön oikeutta korostavia arvoja. Sähköinen maailma onkin mahdollistanut ihmisten monipuolisen osallistumisen omaa elämänpiiriään koskevaan keskusteluun ja vaikuttamiseen. Eikä liene syytä sivuuttaa myöskään sitä, että ihmisten elämänlaatu ei näytä enää 1990-luvun laman jälkeen kohonneen bruttokansantuotteen kasvusta huolimatta. Odotukset ja vaatimukset julkisen vallan toimintaa kohtaan ovat nousseet. Nämä kaikki seikat ovat varmasti osaltaan vaikuttaneet kehitykseen.

Toisaalta tosiasia on, että vaikka perus- ja ihmisoikeudet ovat tosiasiallisesti parantuneet, ne eivät ole kaikin osin toteutuneet. Erityisesti tämä näkyy sosiaalisten ja kollektiivisten oikeuksien kohdalla sekä väestöryhmien yhdenvertaisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Ja luonnollisesti kansainvälistyminen, teknologian kehittyminen ja monet muut ilmiöt tuovat jatkuvasti uusia perusoikeusongelmia ja -haasteita.

## Odotukset ovat kasvaneet

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuotoon otettiin julkiseen valtaan kohdistuva perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen velvoite. Ajateltiin, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla lakeja sovellettaessa, perusoikeuksien käyttöä turvaavalla ja täsmentävällä lainsäädännöllä ja taloudellisilla voimavaroilla. Tämä ei ole kuitenkaan osoittautunut riittäväksi. Niin kansallisesti kuin kansainvälisesti on käynyt ilmeiseksi, että oikeuksien toteutuminen edellyttää myös panostusta valvontaan.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon seuraamiseksi on luotu moninaisia seurantajärjestelmiä, ja eräiden vaikutus on ollut merkittävä. Toisaalta on voitu havaita, että valvontaa ei voida laskea kansainvälisten valvontaelinten varaan. Kansallinen valvonta on ensisijaisen tärkeää.

Perus- ja ihmisoikeuksiin on perusoikeusuudistuksen jälkeisinä vuosina maassamme sinänsä kyllä kiinnitetty merkittävästi huomiota, mutta valvonta ja järjestelmällinen seuranta ovat hakeneet pitkään muotojaan.

.....

Viime vuosina kehittynyt valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko on osoittautumassa hyväksi seurannan välineeksi ja välttämättömäksi edellytykseksi perus- ja ihmisoikeuksien tilan arvioinnissa. Pidän tärkeänä sitä, että valtioneuvosto on ottanut vuoden 2009 ihmisoikeuspoliittiseen selontekoonsa kattavan kotimaisen osion. Siinä on tuotu esille monia keskeisiä perus- ja ihmisoikeusongelmia ja kerrottu myös ihmisoikeustilanteeseen kohdistuneesta kansainvälisestä kritiikistä.

Olen monissa puheenvuoroissani peräänkuuluttanut tällaista valtiovallan omaa selvitystä ja näkemystä keskeisistä perus- ja ihmisoikeusongelmista. Tämä raportointi on nyt lähes viisitoista vuotta perusoikeusuudistuksen jälkeen toteutunut. Mutta mielestäni pelkkä ongelmien esittely ei riitä, vaan eduskunnalle on esitettävä myös toimintasuunnitelma keskeisimpien ongelmien ja epäkohtien poistamiseksi. Tällainen näkemys ja sitoumus on tärkeitä sisällyttää myös hallitusta muodostettaessa sen ohjelmaan. Erityisen tärkeitä se on mielestäni siitä syystä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen saattaa edellyttää toimenpiteitä, jotka eivät ole toteutettavissa ministeriö- tai hallinnonalakohtaisten kehysten puitteissa. On epäkohtia, joiden poistamiseen on sitouduttava tällaisten kehysten ulkopuolella. Syrjintään tai vaikkapa perheväkivaltaan liittyvät asiat ovat tästä esimerkkejä.

Toinen tärkeä seikka on, että julkisen vallan toimijat kaikilla hallinnon tasoilla sitoutuvat edistämään perus- ja ihmisoikeuksia. Pidän merkityksellisenä erityisvaltuutettujen toimintaa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa.

Haluan painottaa myös kunnallisten luottamushenkilöiden ja virkamiesten ymmärrystä perus- ja ihmisoikeuksien mukanaan tuomista velvoitteista. Hallinnon osaaminen ja sitoutuminen ja myös sen sisäinen riittävä valvonta on ensisijaisen tärkeitä. Tässä olisi mielestäni runsaasti tehtävää. Luottamus hallintoon ja viranomaistoimintaan murtuu, ellei ihmisten oikeuksia oteta vakavasti. Juhlapuheet eivät vakuuta ihmisiä. Oikeusasiamies saa runsaasti tähän viittaavaa kansalaispalautetta eikä sitä tule mielestäni väheksyä.

Hallitusmuodon perusoikeusuudistuksen yhteydessä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnasta ei keskusteltu laajemmin eikä sen tarvetta ja mahdollisuuksia arvioitu. Perustuslakivaliokunta totesi, että perusoikeuksien valvonta ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien ohella ei tässä yhdessä vaatinut ehdotusta uusista institutionaalisista valvontajärjestelmistä. Valiokunta katsoi, että perustuslain noudattamisen valvonta on yleisempi koko valtiosääntöä, ei vain perusoikeuksia koskeva kysymys, joka oli toisaalla erikseen selvitettävänä eduskunnan syksyllä 1992 esittämän lausuman johdosta. Tietämäni mukaan tämä selvittely ei ole johtanut jatkotoimiin.

.....

Paljon on laskettu ylimpien laillisuusvalvojen varaan. Perus- ja ihmisoikeusvalvontaan onkin oikeusasiamiehen toiminnassa panostettu paljon, niin yksittäisiä kanteluita tutkittaessa kuin tarkastuksilla ja omin aloittein sekä kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjaksoa ja kansainvälistä osaamista kehittämällä.

Haasteet ovat kuitenkin suuret. Perus- ja ihmisoikeusvalvonta edellyttää ennen kaikkea mahdollisuutta omin aloittein ja nykyistä intensiivisemmällä tarkastustoiminnalla puuttua merkittäviin epäkohtiin. Se edellyttää tiiviitä yhteyksiä kansalaisyhteiskuntaan samoin kuin kansainvälistä yhteistyötä, kansainvälisten valvontaelinten ratkaisukäytäntöjen sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportoinnin ja niitä koskevien suositusten seuranta. Se edellyttää myös osallistumista tähän kansainväliseen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaan, joka on monimuotoista ja jatkuvasti kehittyvää.

Näihin painotuksiin ei ole nykyisellään riittävästi mahdollisuuksia. Kanteluiden käsittely ja tarkastusten toimittaminen ovat oikeusasiamiehen ydintehtäviä, mutta, kuten edellä olen todennut, kanteluiden määrien kasvaessa esimerkiksi tarkastuksista joudutaan tinkimään. Tarkastukset välittävät kuitenkin oikeusasiamiehelle erittäin tärkeitä tietoja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmista julkisten tehtävien hoidossa. Tämän tiedon avulla ja laajan tiedonsaantioikeutensa tuella oikeusasiamies on monella tavoin näköalapaikalla.

Lain mukaan oikeusasiamiehen on tutkittava kantelu, jos on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Säännös antaa vain vähän harkintavaltaa kanteluiden tutkimisessa eikä ota huomioon oikeusasiamiehelle kuuluvaa tehtävää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Nykyistä joustavampi sääntely olisikin tarpeen ja vastaisi paremmin kansainvälisiä sääntelymalleja ja perustuslaissa oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnalle asetettuja vaatimuksia. Tällöin olisi mahdollista arvioida, millainen merkitys asialla on kantelijan tai muiden oikeusturvalle, perus- ja ihmisoikeuksille ja hyvän hallinnon edistämiseksi. Harkintavallan lisäys parantaisi oikeusasiamiehen mahdollisuuksia oma-aloitteiseen laillisuusvalvontaan kuten tarkastuksiin ja omiin aloitteisiin. Se merkitsisi myös paluuta siihen tilanteeseen, joka 1990-luvulle saakka vallitsi ja jossa oikeusasiamiehellä oli tämä harkintavaltaa. Sitä tarvittaisiin nyt enemmän kuin koskaan ennen.

## Perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kokonaistarkastelulle olisi perusteita

Kuten edellä jo totesin, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvoite edellyttää mielestäni, että hallitusvalta seuraa ja raportoi valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selon-



teossa perus- ja ihmisoikeuksien tilaa ja toteutumista sekä linjaa toimintasuunnitelmassaan, miten epäkohdat ja ongelmat poistetaan. Tähän liittyy näkemykseni mukaan hallitusvallan velvollisuus ohjauksen, neuvonnan ja koulutuksen sekä hallinnon sisäisen valvonnan keinoin varmistua siitä, että hallinnossa on riittävästi tietoa ja osaamista niistä velvoitteista, joita kansainväliset ja kansalliset sitoumukset edellyttävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi, ja että näitä velvoitteita noudatetaan.

Sen lisäksi riippumaton perus- ja ihmisoikeusvalvonta on tarpeen. Kuten edellä totesin, perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa ei ole koskaan tarkasteltu kokonaisvaltaisesti, ei myöskään ylimpien laillisuusvalvojien roolia siinä. Laillisuusvalvonnassa kertyneiden kokemusteni pohjalta käsitykseni on, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta edellyttäisi kokonais- tarkastelua ja -arviointia lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnasta erillisenä asiana. Tässä yhteydessä olisi perusteltua tarkastella myös institutionaalisia ratkaisuja. Myös hallinnon sisäisen valvonnan ja perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja koulutuksen merkitystä olisi syytä pohtia samassa yhteydessä.

Oikeusministeriö on asettanut kesällä 2009 työryhmän valmistelemaan kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista. Kyse on ihmisoikeuksien edistämiseen ja valvontaan tarkoitettua toimielimestä, jonka tulee täyttää YK:n piirissä kehitetyt niin sanotut Pariisin periaatteet muun muassa riippumattomuudesta, laajasta ihmisoikeusmandaatista ja koordinoitusta rakenteesta. Työryhmän tehtävä on selvittää mahdollisuuksia järjestää instituutio neuvottelukuntineen eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen.

Samanaikaisesti lopettelee työtään yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista valmisteleva työryhmä. Sen tehtävänä on ollut uudistaa yhdenvertaisuuslainsäädäntöä tavalla, joka täyttäisi nykyistä paremmin perustuslain yhdenmukaisen ja laaja-alaisen syrjintäkiellon asettamat vaatimukset. Sen on tullut myös arvioida syrjintäasioita hoitavien viranomaisten asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia ja ottaa tässä huomioon Suomen nykyinen perus- ja ihmisoikeusvalvonta kokonaisuutena sekä tällaiselle valvonnalle asetetut kansainväliset vaatimukset.

Molempien työryhmien työssä heijastuvat kansainvälisestä ihmisoikeuskehityksestä johtuvat pyrkimykset vahvistaa kansallisesti ihmisoikeuksien valtiovallasta riippumatonta valvontaa, jossa myös kansalaisyhteiskunta on mukana. Parhaillaan valmistellaan myös YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirjan ratifoinnin edellyttämän kansallisen valvonnan järjestämistä. Oikeusasiamies tulee nykyisen valmistelun valossa myös tässä asiassa olemaan sopimuksessa tarkoitettu kansallinen valvontaelin. Seuraavaksi tulee pohdittavaksi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen edellyttämä kansallinen seuranta. On nähtävissä, että kansainvälinen kehitys tuo tulevaisuudessa lisää tällaisia velvoitteita. Kan-

sainvälisessä ihmisoikeuksien seurantajärjestelmässä nähdään tärkeänä se, että kansallisesti on nimetty yksi valvontaelin, jonka riippumattomuuteen, asiantuntemukseen ja riittävään kansalaisyhteiskunnan näkemysten huomioon ottamiseen voidaan luottaa.

Käsitykseni mukaan perus- ja ihmisoikeusvalvonnan sisältöä ja rakenteita olisi perusteltua tarkastella tässä vaiheessa edellä mainittuja työryhmiä yleisemmällä ja ylemmällä tasolla. Tällöin voitaisiin arvioida myös sitä, miten jatkossa vastataan kansainvälisen kehityksen asetamiin tuleviin haasteisiin. Nykyisiä rakenteita voidaan toki kehittää yksittäisten eteen tulevien tarpeiden pohjalta. Mutta perusteita olisi mielestäni nyt myös kokonaisvaltaiselle perus- ja ihmisoikeusvalvonnan tarpeiden arvioinnille maassamme. ☐☐☐☐