

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta oikeusasiamiehen tehtävänä

Lähtökohtia

Oikeusasiamiehen perustehtävät on määritelty perustuslain tasolla. Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on velvollisuus valvoa, että hänen valvontavaltaansa kuuluvat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tässä toiminnassaan oikeusasiamiehen on valvottava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tässä perustuslaillisessa toimessiannossa on erotettavissa kaksi osaa. Lakien noudattamisen ja velvollisuuksien täyttämisen valvonta on niin sanottua perinteistä laillisuusvalvontaa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta edustaa oikeusasiamiehen tehtävissä uudempaa puolta. Tämä on ollut leimallista myös muiden maiden oikeusasiamiesinstituutioiden viimeaikaisessa kehityksessä.

Oikeusasiamiehen päätehtävä on kanteluiden käsitteleminen ja ratkaiseminen, se myös vie valtaosan viraston käytettävissä olevista henkilöresursseista. Tämä kantelukenttä on laaja ja monipuolinen, ja sillä on sekä yleiset – yhteiskunnalliset – että yksityiset – kunkin kantelijan omiin intresseihin liittyvät – funktionsa. Kantelijan näkökulmasta katsottuna voidaan sanoa, että kanteluteitse oikeusasiamiehen puoleen kääntyvien päämäärät ja toivomukset vaihtelevat huomattavasti. Osa kanteluiden kohteesta ja kantelijoiden tavoitteista sopii suoraan ja nimienomaisesti oikeusasiamiehen perustehtäviin eli laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaan, osa kohdistuu enemmän tai vähemmän niiden ulkopuolelle.

Kanteluinstituutioon perusluonteen mukaista on, että yksittäiset kantelut voivat kertoa tietysti hallinnon epäkohdasta tai ongelmasta käsillä olevaa tapausta laajemminkin. Tällaisessa tilanteessa kanteluinstituution yleiset ja yksilötason intressit ja funktiot kohtaavat toisensa hyvin. Toisaalta nämä funktiot eivät aina käy yksiin esimerkiksi siksi, että kyse on harvinaisesta yksittäistapauksesta, kantelu perustuu väärinkäsitykseen, kohdistuu oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolisiin asioihin tai on muutoin perusteeton.

Hyvin usein kantelijan tavoitteena on yksinkertaisesti saada ulkopuolisen tahon varmistus siitä, onko viranomaisen päätös tai menettely ollut asian- ja lainmukainen. Kantelijan kannalta pelkkä oikeusasiamiehen kannanotto tai vastaus kantelijan esittämään kysymykseen saattaa olla riittävää. Kantelija saattaa toisaalta myös nimenomaisesti vaatia jotain toimenpidettä tai oikeusasiamiehen reagointia, kuten virkamiehen ojentamista tai rikosoikeudellista rankaisemista, tai esittää vahingonkorvausvaatimuksia virkamiestä tai viranomaista kohtaan. Edelleen kantelijoiden joukossa on anteeksipyyntöä odottavia tai lainmuutosta ja viranomaiskäytäntöjen muutoksia toivovia henkilöitä. Ylipäättään useitakin vuosia tapahtumien jälkeen tehdyt kantelut osoittavat, miten viranomaistoiminnassa koettu vääräys voi eri tavoin jäädä painamaan kantelijan mieltä pitkäksi aikaa.

Kanteluiden tutkinta on tyypillistä ja suomalaisittain perinteistä viranomaistoiminnan lainmukaisuuden valvontaa. Kanteluiden kautta oikeusasiamiehen tietoon välittyy varsin kattavasti tietoa hallinnon eri osa-alueilta. Yksittäinen kantelu voi tuoda ilmi merkittäviä epäkohtia, joihin oikeusasiamies voi puuttua reagoimalla jälkikäteen esimerkiksi moittivalla käsityksellä, huomautuksella tai virkarikossyytteellä. Toisaalta oikeusasiamies voi myös vaikuttaa epäkoh- tien oikaisemiseen tai estämiseen vastaisuudessa esimerkiksi viranomaiskäytäntöjen muut- tamista tarkoittavalla ohjaavalla käsityksellä tai nimenomaisella esityksellä lainsäädännön tai muun normiston muuttamiseksi.

Tyypillistä on toisaalta myös se, että kantelussa esitetään toive siitä, että oikeusasiamies muuttaisi tai määräisi muutettavaksi tuomioistuimen tai viranomaisen tekemää ratkaisua. Näiltä osin kantelijat joutuvat pettymään, koska oikeusasiamies ei voi ikään kuin astua toi- sen viranomaisen sijaan eikä käyttää toiselle viranomaiselle laissa suotuja toimivaltuuksia. On selvää, että oikeusasiamiehen omat toimivaltuudet rajoittuvat niihin, joista on säädetty oikeusasiamiestä itseään koskevassa lainsäädännössä.

Hyvin harvoin, mutta silloin tällöin, voi yksittäisissä tapauksissa myös tulla suoraan kantelijan il- moittamana tietoon, että kantelija yksinkertaisesti haluaa tehdä kanteluillaan kiusaa tai haittaa virantoimitukselle tai jollekin yksittäiselle virkamiehelle. Joidenkin vaatimusten yksioikoisuudes- ta päätellen kantelijoilta tuntuu joskus unohtuvan, että myös virkamiehellä on yksityishenkilönä samat perus- ja ihmisoikeudet kuin niin sanotulla tavallisella kansalaisella. Oikeusasiamiehen käytännössä kantelut kuitenkin tutkitaan aina tapauskohtaisesti kantelun sisällön perusteella. Tässä mielessä kantelijan motiivilla ei ole merkitystä kanteluiden tutkimisessa.

Kanteluiden tutkinnassa yleisen tason laillisuusvalvontaintressit yhdistyvät yksittäisen kante- lijän oikeuksien toteuttamisintresseihin. Kantelua tutkittaessa relevantit laillisuusvalvontaint- ressit luonnollisesti juontavat ensisijaisesti kyseisestä kantelusta ja sen ilmentävistä seikoista

itsestään. Kanteluiden käsittelyssä on kuitenkin ainakin joissain suhteissa otettava huomioon myös muita kuin kuhunkin yksittäiseen kanteluun liittyviä tekijöitä. Rajallisten voimavarojen puitteissa tiettyjä asioita on esimerkiksi priorisoitava muita kiireellisemmiksi. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta menettäisi pitkälti merkitystään, jos oikeusasiamies ei voisi vaikuttaa tehokkaasti ja oikea-aikaisesti, siis joutuisasti ja viivytyksettä, sellaisiin asioihin, joissa on selvä puuttumisen tarve ja joissa oikeusasiamiehellä on myös reaaliset vaikuttamismahdollisuudet. Jotta tähän päästään, on asioiden kiireellisyyden priorisointi välttämättömyys, josta ei nykyisillä kantelumäärillä pääse eroon.

Pelkän kanteluiden priorisoinnin avulla saavutettavat tulokset toiminnan vaikuttavuudelle voivat nekin olla parhaimmillaan rajalliset. Priorisoinnin keinoin voitaisiin mahdollisesti päästä suhteellisen pitkälle, jos oikeusasiamiehen tehtävät rajoittuisivat kanteluiden käsittelyyn. Näin ei kuitenkaan ole asian laita. Oikeusasiamiehen hyvin perusteltuna velvollisuutena on huolehtia useasta muustakin laillisuusvalvonnallisesta tehtävästä kuin kanteluiden käsittelystä. Tällaiset muuntyyppiset velvoitteet ovat lisääntyneet erityisesti perusoikeusuudistuksen jälkeen. Tämän kirjoituksen lähempänä aineena olevat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontatehtävät eri muodoissaan ovat tuoneet ja tuovat lisähaasteita oikeusasiamiehen työlle. Mielestäni on realistista ajatella, että ne eivät voi olla jollain tavoin vaikuttamatta oikeusasiamiehen perinteisimpään toimintamuotoon eli kanteluiden käsittelyyn.

Artikkelini tarkoituksena on pyrkiä havainnollistamaan viitattuja oikeusasiamiehen uusiksi luonnehdittavia tehtäviä osana tehtäväkentän kokonaisuutta (jakso 2).

Pyrin tämän jälkeen tuomaan esille, että kyse ei ole toisistaan irrallisista tehtäväkentistä, vaan pikemminkin toisiaan täydentävistä toimintamuodoista (jakso 3). Tulevaisuudessa oikeusasiamiehen toimintaan todennäköisesti vaikuttavana uutena kehityspiirteenä esittelen myös yleisellä tasolla hanketta niin sanotun kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiseksi Suomeen; todennäköisimmin juuri oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen (jakso 4). Lopuksi käsittelemme oikeusasiamiehen uusien toimintamuotojen vaikutuksia kanteluiden käsittelylle erityisesti siltä kannalta, voidaanko oikeusasiamiehen voimassa olevan lainsäädännön mukaista harkintavaltaa kanteluiden tutkittavaksi ottamisessa pitää enää riittävänä tai asianmukaisena (jakso 5).

Perus- ja ihmisoikeusvalvonta käytännön työssä

Aikaisemmin perustuslakina voimassa olleen hallitusmuodon perusoikeussäännökset uudistettiin 1995, ja perusoikeussäännökset siirrettiin sittemmin lähes sellaisenaan voimassa olevaan perustuslakiin vuonna 1999. Euroopan ihmisoikeussopimus tuli Suomessa valtiosisäi-

sesti voimaan 23.5.1990. Suomen oikeusjärjestelmä ei ollut tuossa vaiheessa kuitenkaan vielä kaikin osin ihmisoikeussopimuskelpoinen, mistä syystä ihmisoikeussopimukseen johduttiin tekemään pitkäksi aikaa asioiden suullista käsittelyä eri lainkäyttöelimissä koskenut ja nyttemmin peruutettu varauma.

Suomessa oikeusasiamiestä on usein pidetty eräänlaisena tiennäyttäjänä tai edelläkävijänä perus- ja ihmisoikeusjuridiikan ottamisessa mukaan oikeudelliseen argumentointiin. Perinteet perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin viittaamisessa ja erityisesti näiden oikeusohjeiden käyttämisessä nimenomaisesti ratkaisun oikeudellisessa tulkinnassa ovat Suomessa yleisesti ottaen vielä varsin lyhyet. Perusoikeusuudistusta edeltävinä aikoina ja varmaan vielä jonkin aikaa sen voimaan tultuakin saatettiin – ehkä ei aina edes täysin pilailumielessä – arvioida, että juristi, joka joutuu vetoamaan perusoikeussäännöksiin, lienee asian ajamisessa hyvin heikoilla. Nykyään tilanne voi olla näissä suhteissa jo osin vastakkainen niin, että perus- ja ihmisoikeusjuridisen argumentaation käyttämättä jättäminen voi osoittaa jopa puutteita ammatillisessa osaamisessa. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatyössä hyvä ihmisoikeusjuridinen ammattitaito on välttämättömyys.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta oikeusasiamiehen työssä konkretisoituu monella eri tavalla. Keskeinen toimintamuoto on vuosittain merkittävän erillisen työpanoksen vaativan oikeusasiamiehen vuosikertomuksen jakson Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta laadinta. Siinä pyritään antamaan kokonaiskuva perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta erityisesti laillisuusvalvonnassa ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten oikeuskäytännössä esille tulleiden huomioiden valossa. Siinä käsitellään perusoikeuksittain eri hallinnonaloilla esille tulleita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle relevantteja ratkaisuja ja tapahtumia.

Tuo jakso perustuu pääosin kustakin ratkaisusta antohetkellään kanslian sisäiseen käyttöön laadittuun tiivistelmään jutun perus- ja ihmisoikeusolottuvuuksista (niin sanottu pio-seloste), joita työstetään edelleen vuosikertomuksessa, ja joista pyritään tekemään yleiskatsauksellisia havaintoja eri hallinnonaloilla vallitsevista perus- ja ihmisoikeushaasteista sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ylipäätään.

Pyrkimys on siis ollut tiettyyn yleiskatsauksellisuuteen ja synteisien tekemiseen vuoden varrella ja pidemmälläkin aikavälillä esille tulleista perusoikeushavainnoista. Tätä pyrkimystä edustavat myös oikeusasiamiehen vuosikertomukseen sisältyvät oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten laaja-alaisiin laillisuusvalvonnallisiin näkemyksiin perustuvat puheenvuorot.

Niin sanotusti ruohonjuuritasolla eli esittelijöiden toiminnassa joudutaan enemmän tai vähemmän suppeampialaisemmin erikoistumaan tietyn oikeudenalan asioihin. Yksin oman

työnsä alaa koskevaa ratkaisukäytäntöä seuraamalla eivät perus- ja ihmisoikeudelliset ulottuvuudet kunkin esittelijän kohdalla voi välttämättä kehittyä täysin kattaviksi. Oikeusasiamiehen kansliassa onkin panostettu henkilöstön koulutukseen, ja henkilöstöä myös kannustetaan omaehtoiseen kouluttautumiseen niin oman erityisasiantuntemuksen alaan kuin perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan yleisemmin liittyvissä kysymyksissä.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa tuetaan oikeusasiamiehen kansliassa myös kanslian sisäisesti tapahtuvalla systemaattisella oikeuskäytännön seurannalla ja tiedottamisella (muun muassa korkeimpien oikeuksien ratkaisut, perustuslakivaliokunnan kannanotot sekä YK:n eri komiteoiden, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kannanotot ja ratkaisut). Erityisesti EIT:n ratkaisuihin viitataan usein kanteluratkaisuiden perusteluissa. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä on seurattu keskitetysti oikeusasiamiehen kanslian henkilöstön toimesta jo useita vuosia. Syyskuun 2008 alusta lähtien tätä seurantatyötä on auttanut se, että Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaarin toimistosta lähetetään noin kahden viikon välein uutiskirje EIT:n toiminnoista. Näin oikeusasiamiehen kansliaan saadaan säännöllisin väliajoin tietoon valmiiksi ryhmiteltyä ja seulottua ajankohtaista tietoa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Tämä apu on erinomaisen tärkeää, koska se helpottaa merkittävästi olennaisen erottamista jatkuvasta tietotulvasta.

Käytännössä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta konkretisoituu jatkuvasti yksittäisiä kanteluita esiteltäessä ja ratkaistaessa. Hyvin usein oikeusasiamiehen toimenpideratkaisun taustalla tai nimenomaisena osana on myös jokin perus- ja ihmisoikeusjuridinen käsitys tai argumentti. Perusoikeushavainto voi liittyä sekä huomautukseen tai moittivaan käsitykseen että ohjaavaan käsitykseen. Ensiksi mainituissa moitetilanteissa perusoikeushuomio voidaan tuoda esille esimerkiksi menettelyn moitittavuuden arvioinnissa havainnollistamalla lainvastaisen tai virheellisen menettelyn seurauksena aiheutuneita kielteisiä perusoikeusvaikutuksia. Ohjaavien käsitysten kohdalla kyse ei ole lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä mutta kuitenkin tilanteesta, jossa olisi ollut mahdollista menetellä perusoikeuksien toteuttamisen kannalta paremminkin.

Aivan yksiselitteistä ei ole, miten yleiskatsauksellisuuteen pyrkivä vuosikertomuskatsaus ja yksittäisen kantelun käsittely ja ratkaiseminen kohtaavat.

Ideaalitilanteessa tiedon yhden osa-alueen toiminnoista tulisi välittyä molemmansuuntaisesti. Tehtäessä yhteenvedoa tai katsausta tietynä vuotena esille tulleista ja ratkaistuista laillisuusvalvonta-asioista tieto luonnollisesti kulkee nimenomaan kanteluista ja omista aloitteista kohti yleiskatsausta. Kuitenkin tärkeää on, että tieto välittyy ja vaikuttaa myös toiseen suuntaan eli niin, että yleishavainnot esimerkiksi tietyllä hallinnonalalla esiintyvistä perus-

oikeuksien kannalta relevanteista ongelmista otetaan huomioon myös yksittäisiä kanteluita ratkaistaessa sekä uusien omien aloitteiden vireillepanossa.

Esimerkkinä tällaisesta perus- ja ihmisoikeushavaintojen välittymisestä konkreettiseen laillisuusvalvontatyöhön voidaan mainita niin sanottujen salaisten pakkokeinojen, kuten telekuuntelun, televalvonnan ja peitetoiminnan, valvonta. Sen tyyppisenä toimintamuotona ovat juuri omat aloitteet ja tarkastukset, joita voidaan tehdä suunnitelmallisesti tiettyihin oikeudellisiin, usein perus- ja ihmisoikeudellisiin kysymyksenasetteluihin keskittyen.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat tulevat usein esille myös oikeusasiamiehen lausunnoissa esimerkiksi ministeriöille, eduskunnan valiokunnille ja kansainvälisessä yhteistyössä sekä lainvalmisteluun liittyvissä kuulemistilaisuuksissa. Oma-aloitteisena toimintamuotona tarkastuksilla otetaan yleisemminkin esille perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen relevantteihin erityisteemoihin liittyviä kysymyksiä. Viime vuosina ne ovat koskeneet neuvontaa ja julkisuutta. Myös näistä kysymyksistä laaditaan kanslian sisäinen pio-seloste vuosikertomuksen kat-
sausta varten.

Oikeusasiamiehen kanslian kansainvälisen yhteistyön eri muodoissa perus- ja ihmisoikeusjuridiikka on usein pääosassa. Nykymuotoinen laillisuusvalvonta edellyttää kansainvälistä verkostoitumista ja kanslian henkilöstön osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön perus- ja ihmisoikeusjärjestöjen kanssa. Tällaista yhteistyötä tehdään muun muassa Euroopan oikeusasiamiesten yhdyshenkilötoiminnassa (European Network of Ombudsmen Liaison Officers) sekä toiminnassa Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaarin kansallisten ihmisoikeustoimijoiden yhteistyöverkostossa (National Human Rights Structures). Lisäksi yhteistyö Euroopan unionin perusoikeusviraston kanssa vaatii eneneviä työpanoksia.

Kokonaisuutena tarkastellen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta ja sen koulutus-, tiedonsaanti- ja yhteistyötarpeet vaativat oikeusasiamiehen kansliassa jo nykyään merkittävän työpanoksen. Perustuslaissa säädettyinä oikeusasiamiehen erityistehtävänä toiminta läpäisee kaikki laillisuusvalvonnan toimintamuodot. Kansainvälisen yhteistyön tiivistyessä toiminta edellyttäneenä jatkossa vielä nykyistä suurempia resurssipanostuksia.

Laillisuusvalvonta ja perus- ja ihmisoikeusvalvonta täydentävät toisiaan

Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös ilmentää oikeusjärjestelmämme van-

hastaan kuulunutta ajatusta lain noudattamisen tärkeydestä. Säännös on luonnollinen läh-
tökohta myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Kyse on oikeusvaltion ylläpitämisestä
sekä sen peruseräpäätöiden noudattamisen valvonnasta ja turvaamisesta.

Pääsääntöisesti laillisuusvalvonnassa on kyse jälkikäteisestä reagoinnista jo tapahtuneisiin
viranomaismenettelyihin ja -ratkaisuihin. Reagointikeinot ovat kuitenkin sikäli joustavat, että
kyseeseen voivat tarvittaessa tulla jälkikäteisten hallinnollisten seuraamusten lisäksi tai
sijaan myös tulevaan päin kohdistuvat toiminnan kehittämistä koskevat ohjaavat käsitykset
sekä esitykset lainsäädännön muuttamiseksi tai täydentämiseksi. Lainsäädännön kehittä-
miseen liittyvänä reagointikeinona toimivat myös oikeusasiamiehen hallituksen esitysluon-
noksista ja muista lainvalmisteluhankkeista antamat lausunnot ministeriöille ja eduskunnan
valiokunnille.

Laillisuusvalvonnassa kuten monella muullakin yhteiskunnan sektorilla on tullut ilmeiseksi,
että lait ovat muuttuneet monimutkaisemmiksi ja tulkinnanvaraisemmiksi. Oikeudellisten
ratkaisuiden tekemistä edellytetään hallinnossa entistä enemmän – monesti ensi vaihees-
sa juridiikan suhteen maallikoilta –, ja tälle oikeudellisiin kriteereihin perustuvalla päätöksen-
teolle myös asetetaan entistä vahvempia laatuvaatimuksia. Tämän kehityskulun seurauksena
oikeusasiamiehelle tulee entistä enemmän kanteluita, joissa on kyse hyvän hallinnon edelly-
tysten väitetyistä toteutumatta jäämisestä.

Perusoikeusjuridisen ajattelutavan leviäminen on vaikuttanut viranomaisten harkintavallan
laajuuteen, joissain tilanteissa harkintavaltaa lisäten, toisissa harkintavallan käyttöä ohjaten
tai rajaten. Kaikesta tästä on seurannut se, että perinteinen niin sanottu legalistinen tai lain
kirjaimelliseen tulkintaan kiinnittyvä lähestymistapa ei aina vie laillisuusvalvonnallista(kaan)
juridista tarkastelua riittävän pitkälle.

Mistä mainitussa perusoikeusjuridisessa ajattelussa on sitten kysymys? Viime kädessä tämä-
kin näkökohta palautuu kysymykseen lain noudattamisesta. Perusoikeuksiin pohjautuvissa
laintulkinnissa on usein kyse lakitekstin laadusta siinä mielessä, antaako laki vastauksen
kaikkiin relevantteihin kysymyksiin, tai onko ja missä määrin laki on muotoiltu avoimeen, tul-
kintaa jättävään ja tulkintaa edellyttävään muotoon, joka ei välttämättä anna lainsoveltajalle,
eikä näin ollen laillisuusvalvojallekaan, yksiselitteistä ratkaisuvaihtoehtoa yksittäisessä tilan-
teessa. Perustuslaissa edellytetään nimenomaisesti, että lakeja tulee tulkita perus- ja ihmis-
oikeusmyönteisesti. Tämä lisää edelleen lainsoveltamisen avoimuutta ja tarvetta tilanneher-
källe joustavuudelle. Puheena oleva lain avoimuus tai joustavuus ei tietenkään tarkoita mieli-
valtaa. Oikeudellisen ratkaisun on aina kiinnityttävä oikeudellisesti hyväksyttäviin perusteisiin
ja avoimesti ilmaistuihin perusteluihin.

.....

Lainsäätäjän tahto on, että julkisessa toiminnassa noudatetaan lakia. Laillisuusvalvonta siis pyrkii osaltaan toteuttamaan lain taustalta löytyviä intressejä. Näissä intresseissä on kyse paitsi viranomaisten velvollisuuksista, samalla myös ihmisille lailla säädetyistä oikeuksista ja näiden oikeuksien kunnioittamisesta viranomaistoiminnassa. Kyse ei siis ole yksinomaan siitä, että lainsäätäjä on asettanut viranomaismenettelyyn ja ratkaisutoimintaan velvollisuuksia viranomaisille, vaan myös siitä, että lakiin on samalla sisäänrakennettu useita ihmisten perusoikeuksia ja muita oikeuksia. Nimenomaan tästä ihmisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta ja ylipäätään perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan kannalta oikeusasiamiehelle voi jäädä ja usein jääkin sanomisen tarvetta siitä huolimatta, että viranomaisen ei voida sinänsä katsoa menetelleen lainvastaisesti tai että viranomainen olisi ylittänyt harkintavaltaansa.

Voidaankin sanoa, että kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinnassa lain noudattamisen valvonta liittyy saumattomasti yhteen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kanssa. Viimeksi mainittuun toimintaan liittyy kuitenkin osa-alueita, jotka irtaantuvat yksittäisten kanteluiden käsittelytasosta. Eräistä tällaisista erityisesti kansainväliseen yhteistyöhön liittyvistä toimintamuodoista oli puhe edellisessä jaksossa. Seuraavassa käsittelen tätä toimintakenttää vielä lähemmin.

Kansallinen ihmisoikeusinstituutio oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen?

Oikeusasiamiehen tehtävät perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan saralla ovat kansallisella tasolla jo suhteellisen vakiintuneita. Eri valtioiden väliseen kansainväliseen yhteistyöhön perustuvat uudet kehityspiirteet voivat kuitenkin jatkossa muuttaa ainakin osittain oikeusasiamiehen tehtäviä näissä suhteissa. Erityisesti tarkoitan hanketta niin sanotun kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiseksi Suomeen.

Kansallinen ihmisoikeusinstituutio on määritelty hallituksen perustamaksi pysyväksi toimielimeksi, jonka erityisenä tehtävänä on ihmisoikeuksien edistäminen ja valvonta kansallisella tasolla. Sen tarkoituksena on toimia keskitettynä yleisinstituutiona ihmisoikeuskysymyksissä sen sijaan, että ihmisoikeuskenttä olisi hajallaan useiden erillisten toimijoiden kesken, kuten on asian laita tällä hetkellä useassa maassa, Suomi mukaan lukien. Ajatuksena on, että ihmisoikeuskysymykset tulevat tehokkaammin koordinoituiksi integroidussa rakenteessa, jolla on myös käytettävissään riittävät toimivaltuudet.

Ihmisoikeusinstituution tulisi täyttää YK:n vähimmäissuosituksina hyväksymät niin sanotut Pariisin periaatteet. Ne on hyväksytty YK:n ihmisoikeustoimikunnan päätöslauselmalla vuon-

na 1992 ja YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla vuonna 1993. Myös Euroopan neuvoston ministerikomitea on suosittellut Pariisin periaatteiden huomioimista kansallisia ihmisoikeusinstituutioita perustettaessa. YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirjassa ja YK:n vammaisten oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa edellytetään jo nimenomaisesti, että näiden sopimusten mukaisia toimielimiä perustettaessa otetaan huomioon Pariisin periaatteet. Myös yhteistyö Euroopan Unionin perusoikeusviraston kanssa on tuonut esille tarpeen Pariisin periaatteiden mukaiselle keskitetylle toimijalle.

Pariisin periaatteet on nykyään kaiken kaikkiaan omaksuttu hyvin laajalti keskeisiksi arviointikriteereiksi eri kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen ihmisoikeustyössä. Myös Suomeen kohdistuu vahvoja paineita kyseisenlaisen ihmisoikeusinstituution perustamiseksi. Muun muassa perustuslakivaliokunta on pitänyt kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamishanketta tärkeänä.

Oikeusministeriö saattoikin kesällä 2009 vireille asiaan liittyvän lainvalmisteluhankkeen. Työryhmän tehtävänä on selvittää mahdollisuuksia järjestää Pariisin periaatteet huomioon otavalla tavalla eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perus- ja ihmisoikeuksien yleiseen edistämiseen Suomessa keskittyvä ihmisoikeusinstituutio neuvottelukuntineen. Asettamispäätöksen valossa näyttää siis todennäköiseltä, että oikeusasiamiehen tehtäväkenttään on jatkossa tulossa muutoksia.

Kansallisen ihmisoikeusinstituution tulisi täyttää kolme perusvaatimusta. Niissä maissa, joihin ihmisoikeusinstituutio on toistaiseksi perustettu, se on kuitenkin saatettu järjestää hyvinkin vaihtelevin tavoin. Käytännössä Pariisin periaatteiden noudattamisessa onkin tiettyä joustoa. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistossa toimiva kansainvälisten ihmisoikeusinstituutioiden koordinoitukomitea ICC akkreditoi kansalliset ihmisoikeusinstituutiot myöntäen joko täyden A-statuksen tai tarkkailijan B-statuksen. Sitä vastoin Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaari soveltaa omissa yhteistyöverkostossaan jossain määrin väljempää kriteereitä erityisesti vertaisarvioinnin perusteella.

Laaja ihmisoikeusmandaatti: Ensinnäkin Pariisin periaatteiden mukaisesti perustettavalla kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla tulisi olla mahdollisimman laaja mandaatti ja toimivaltuudet ihmisoikeuksien edistämisen ja suojelun saralla. Sen toimivaltaan tulisi kuulua seuranta- ja valvontatehtäviä, asiantuntija- ja neuvontatehtäviä sekä ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen liittyviä tehtäviä. Näissä tarkoituksissa kansallisen ihmisoikeusinstituution tulisi voida muun muassa antaa lausuntoja, suosituksia ja raportteja lainsäädäntöhankkeista ja ihmisoikeustilanteesta yleisesti tai yksittäisissä asioissa, myötävaikuttaa kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin liittyvään määräaikaisraportointiin ja toimia yhteistyössä kansalaisjärjestö-

jen kanssa. Ihmisoikeusinstituutiolla tulisi olla oikeus kuulla henkilöitä ja saada tietoja sekä asiakirjoja. Pariisin periaatteet eivät velvoita, mutta eivät myöskään kiellä kanteluiden tutkimista, ja kansallisen ihmisoikeusinstituution toimi- ja valvontavallan piiriin voi kuulua julkisen sektorin lisäksi myös yksityissektori.

Pluralistisuus: Ihmisoikeusinstituution organisaatio ja hallintorakenne voidaan järjestää usealla tavalla. Kuitenkin keskeinen edellytys on se, että instituution päättävän elimen kokoonpanon tulee olla pluralistinen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että siinä on oltava edustus muun muassa kansalaisjärjestöistä, yhteiskunnallisilla ja ammatillisilla järjestöillä, eri filosofisten ja uskonnollisten suuntausten edustajilla, ihmisoikeusasiantuntijoilla ja akateemisen maailman edustajilla sekä parlamentin edustajilla. Oikeusasiamiehen osallistuminen ihmisoikeusinstituution toimintaan on monissa maissa tavallista. Sitä vastoin hallituksen eli toimeenpanovallan edustajilla ei tule Pariisin periaatteiden mukaisesti olla oikeutta olla mukana ihmisoikeusinstituution päätöksenteossa – he voivat kuitenkin osallistua toimintaan neuvonantavassa ominaisuudessa.

Riippumattomuus: Kolmas perusvaatimus on se, että ihmisoikeusinstituution tulee olla itsenäinen ja riippumaton. Siksi sen aseman tulee perustua lakiin, jossa tulisi säännellä muun muassa jäsenten nimittämistavasta, kelpoisuusehdoista, toimikauden pituudesta, jäsenten erottamisenettelystä ja -kriteereistä sekä jäsenten oikeusasemasta muutenkin. Kansallisen ihmisoikeusinstituution tosiasiallinen riippumattomuus ja itsenäisyys tulisi varmistaa myös rahoitusteknisesti esimerkiksi omana budjettieränään.

Asian tiimoilta käydyssä keskustelussa oikeusasiamiestä on yleisesti pidetty Suomessa toimivista olemassa olevista ihmisoikeuselimistä lähinnä Pariisin periaatteita vastaavana tahona. Oikeusasiamies on juridisesti ja hallinnollisesti riippumaton, sillä on vakituiset toimitilat, laajat tiedonsaantioikeudet, ja oikeusasiamiehen nimenomaisena perustuslaillisena tehtävänä on valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Kuitenkaan nykymuodossaan oikeusasiamies instituutiona ei sellaisenaan täytä läheskään kaikkia Pariisin periaatteita. Oikeusasiamies ei ensinnäkään täytä pluralistisuuden vaatimusta – päinvastoin, oikeusasiamiehen ratkaisutoiminta henkilöityy pitkälti asian ratkaisijaan. Oikeusasiamiehen käytännön toiminta keskittyy myös vahvasti jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan eli kanteluiden tutkintaan, eikä oikeusasiamiehellä ole käytännössä mahdollisuuksia toteuttaa sellaista ihmisoikeuksia aktiivisesti edistävää, tutkimuksellista, koulutuksellista tai tiedotuksellista funktiota, jollaisen kuulumista kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle on pidetty tärkeänä. Edelleen yksityissektori on nykyisellään pitkälti oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakentän ulkopuolella.

Tässä vaiheessa ei ole vielä mahdollista arvioida, millaisen muodon ja millaiset tehtävät oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen tavalla tai toisella todennäköisesti perustettava kansallinen ihmisoikeusinstituutio tulee saamaan. Varmalta näyttää ainakin se, että muutoksia on tulossa. Näyttäisi kuitenkin siltä, että oikeusasiamies ei ilmeisesti voisi olla tai toimia suoraan, sellaisenaan, kansallisena ihmisoikeusinstituutiona, vaan että tämän uuden toimintamuodon mahdollistamiseksi ja siihen liittyvien tehtävien hoitamiseksi tulisi jollain tavoin järjestää erillinen organisaatorakenne, joka toisaalta muun muassa täyttäisi pluralistisen kokoonpanovaatimuksen ja riittävän laajan ihmisoikeusmandaatin, mutta joka toisaalta pysyisi erillään oikeusasiamiehen perinteisestä laillisuusvalvontatehtävästä sen riippumattomuuden ja toimintaedellytykset muutenkin turvaavalla tavalla.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulman huomioiminen kanteluiden tutkittavaksi ottamisessa?

On siis todennäköistä, että oikeusasiamiehen tehtävät ja vastuut perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa tulevat lisääntymään. Millainen vaikutus sillä on oikeusasiamiehen perustehtävän eli kanteluiden tutkinnan tehokkuudelle, kun käytettävissä olevat voimavarat ovat kuitenkin rajalliset? Kuluneen vuosikymmenen aikana nähtävästi pysyvästi tapahtunut ja raju kantelumäärän kasvu aiheuttaa jo sellaisenaan paineita sille, että toimintatapoja kanteluiden käsittelyssä olisi syytä osittain muuttaa. Mahdollisista kanteluruuhkista riippumatta kanteluiden tutkittavaksi ottamisessa ja käsittelyssä tulisi mielestäni joka tapauksessa voida ottaa nykyistä selvemmin huomioon oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvontaan liittyvät tehtävät. Epäkohtana on pidettävä sitä, että voimassa oleva lainsäädäntö kanteluiden tutkimisesta ei ota perus- ja ihmisoikeusvalvontaa nimenomaisesti huomioon.

Nykyisessä oikeusasiamiehestä annetussa laissa oikeusasiamiehelle on asetettu varsin pitkälle menevä velvollisuus tutkia kanteluasioita. Säännöksen mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Säännöksen on tulkittu tarkoittavan oikeusasiamiehen laajaa tutkintavelvollisuutta ja samalla sitä, että oikeusasiamiehellä on vain niukasti harkintavaltaa siinä, mitkä kantelut otetaan tutkittavaksi ja mitkä voidaan jättää tutkittavaksi ottamatta.

Aihetta epäillä -tutkintakriteerin soveltaminen heikentää asian selvittämismahdollisuuksia sekä laillisuusvalvonnallisten ratkaisujen tehokkuutta ja vaikuttavuutta, jos seurauksena on se, että ratkaisuja tärkeissä ja yleistä merkittävyyttä omaavissa asioissa ei pystytä antamaan oikea-aikaisesti eli riittävän nopeasti. Tällainen asiantila on valitettavasti nykyään jossain mää-

rin realiteetti. Tähän nähden ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista, että jokaiseen pieneen vaikkapa hyvin tekniseen virheeseen joudutaan puuttumaan täysimittaisen tutkinnan kautta, vaikka kyseisellä virheellä ei olisi vähäistä suurempia tai minkäänlaisia vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiselle, tai muutenkaan yleistä merkittävyyttä. Jos virhe on lisäksi jo oikaistu ja voidaan arvioida, että asiantila on otettu vastaisen toiminnan kannalta varteen ja opiksi, ei oikeusasiamiehen ole välttämättä perusteltua kuluttaa kovin runsaasti voimavarojaan asiassa.

Kyse on oikeastaan siitä, missä määrin oikeusasiamiehen voimavaroja keskitetään perustuslain 109 §:n 1 momentin ensimmäisen lauseen mukaisiin oikeusasiamiehen perinteisiin laillisuusvalvontatehtäviin, siis lain noudattamisen valvontaan, ja missä määrin voimavaroja keskitetään, tai lain mukaan voidaan keskittää, säännöksen toisessa lauseessa tarkoitettuihin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontatehtäviin. Voimassa olevan oikeusasiamiestä koskevan lain kanteluiden tutkintaa koskeva säännös ottaa huomioon näistä tehtävistä vain ensimmäisen.

Oikeusasiamiehelle enemmän harkintavaltaa jättävässä ratkaisunteossa kanteluasioiden käsittelyn painopiste siirtyisi asioihin, joissa oikeusturva- ja perus- ja ihmisoikeusvaatimukset edellyttävät erityisen joutuisaa ja tehokasta käsittelyä. Samalla voimavaroja olisi mahdollista kohdentaa enemmän oikeusasiamiehen oma-aloitteiseen laillisuusvalvontaan kuten omiin aloitteisiin ja tarkastuksiin. Näin oikeusasiamies voisi suunnitelmallisesti ja keskitetysti tutkia laillisuusvalvonnallisesti – johon käsitteeseen on siis luettava niin laillisuuden kuin perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden näkökulmat – tärkeimpiä asioita riittävin voimavaroin ja riittävän joutuisasti. Oikeusasiamiestä moititaan yleisessä keskustelussa aika ajoin siitä, että hän ei puutu riittävässä määrin oma-aloitteisesti erilaisiin epäkohtiin. Vuosittain vireille otettujen uusien omien aloitteiden määrä on viime vuosina vakiintunut noin 50–70:een. Määrällisesti ja laadullisesti enempi ei juuri ole mahdollista toiminnan nykyiset reunaehdot huomioon ottaen. Vahvempaa panostusta oma-aloitteiseen toimintaan olisi kuitenkin pidettävä perusteltuna ja toivottavana.

Nykyisessä toimintaympäristössä kanteluiden tutkintaa koskeva säännös voitaisiin muotoilla esimerkiksi niin, että oikeusasiamies tutkii laillisuusvalvontaansa kuuluvan kantelun, kun siihen on aihetta yksilön oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen kannalta. Tällainen muotoilu ei ottaisi mitään pois perinteiseltä laillisuusvalvonnalta, mutta mahdollistaisi selvästi myös perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien huomioimisen kanteluiden tutkinnassa. Näin oikeusasiamies pystyisi toteuttamaan tasapainoisemmin ja tehokkaammin sille perustuslainsäädetyt tehtävät.

Toinen muutostarve nykyisessä oikeusasiamiehestä annetussa laissa on sen säännös kanteluiden viiden vuoden mittaisesta vanhentumisesta. Näin pitkälle tutkintavelvoitteelle ei ole perusteita. Esimerkiksi virkarikosoikeudellisen vastuun toteuttamisen näkökulmasta säännöksen soveltamisesta runsaan kymmenen vuoden aikana kertyneet kokemukset eivät perustele tarvetta tutkia ajallisesti näin pitkälle taaksepäin perustuvia kanteluita. Euroopassa oikeusasiamiehet soveltavat tyypillisesti yhden vuoden, harvemmin kahden vuoden, vanhentumisaikaa. Myös Suomessa olisi perusteltua siirtää vastaavanpituisen kanteluiden vanhentumisaikaan.

Useassa ulkomaisessa oikeusasiamiesjärjestelmässä oikeusasiamiehelle on annettu kantelun tutkimisessa juuri edellä kuvatun kaltaista harkintavaltaa ja näin ollen liikkumatilaa perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa. Harkintavallan käyttäminen on laillisuusvalvonnallisen ammattitaidon keskiössä, ja sen tulisi sisältyä oikeusasiamiehen toimintaa kohtaan tunnetta-
vaan luottamukseen. 