

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Riitta-Leena Paunio

Oikeusasiamies ihmisoikeuksien puolustajana

Oikeusasiamiesinstituutio on maailmalla moninainen eikä sille ole yhtä yhteistä mallia. Eri maiden oikeusasiamiesten tehtävien painotukset ovat olleet merkittävässä määrin riippuvaisia perustamisen ajankohdasta sekä maan yhteiskunnallisesta ja valtiollisesta tilasta.

Ruotsin ja Suomen oikeusasiamiesinstituutioiden perustaminen oli osa näiden maiden kansallisvaltioiden oikeusvaltiokehitystä. Valtiovallan valtasuhteiden tasapainoa ja lakien noudattamista julkisessa toiminnassa haluttiin vahvistaa, kun oikeusasiamiehen virka perustettiin Ruotsiin 200 vuotta sitten.¹ Oikeusasiamiehen tehtävänä oli valvoa lakien noudattamista ja asettaa virkamiehet laiminlyönneistään virkavastuuseen. Virkarikosoikeudellisen vastuun toteuttamisessa syyttäjän rooli oli tarpeellinen. Suomeen oikeusasiamies perustettiin Ruotsin mallin mukaan toisena maailmassa maan itsenäistyessä.²

Myöhemmin, kun oikeusasiamiesinstituutio levisi maailmalle 1900-luvun loppuvuosikymmeninä, painopiste siirtyi hallintomenettelyn asianmukaisuuden arviointiin ja kehittämiseen julkisen hallinnon kasvaessa voimakkaasti. Oikeusasiamies tuomioistuinlaitoksen ja hallintokoneiston ulkopuolisena tahona sopi tähän tehtävään hyvin. Virkarikosoikeudellisen vastuun toteuttamisessa tarpeellinen syyttäjän rooli ei enää ollut keskeinen.

Oikeusasiamiesinstituutio osana kansainvälistä ihmisoikeuskehitystä

Oikeusasiamiesinstituution leviäminen eri maihin viime vuosisadan loppuvuosikymmeninä on tapahtunut yhtäaikaaisesti kansainvälisen ihmisoikeuskehityksen viime vaiheiden kanssa, nimenomaan Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusjulistuksen jälkeisen kuuden vuosikymmenen aikana.³ Tähän kansainväliseen ihmisoikeussopimuskehitykseen liittyy mm. YK:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettujen toimien perustaminen 1990-luvulla, ja käsitykseni mukaan myös kansallisten oikeusasiamiesinstituutioiden perustaminen liittyy tähän

¹ Mats Melin, JO-ämbetet 200 år – en blick mot framtiden, JO – Jesper Ekroth – Kjell Swanström (red.), Lagarnas väktare. Vällingby 2009.

² Mikael Hidén on tarkastellut oikeusasiamiesinstituution tavoitteita ja pyrkimyksiä useissa kirjoituksissaan. Instituution syntyvaiheita hän on käsitellyt yksityiskohtaisesti artikkelissaan Säätyin asiamiehestä oikeusasiamieheen – Lainvalvoja-idean vaiheita ennen Hallitusmuodon säätämistä. JFT 1967, s. 346–376.

³ YK:n ihmisoikeusjulistuksen merkityksestä ihmisoikeuskehityksessä ks. Allan Rosas, Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkityksestä. Lakimies 1/1995, s. 69.

yleiseen historialliseen kehitykseen oikeusvaltioperiaatteen, demokratian ja ihmisoikeuksien turvaamisessa.

Viimeisimmäksi perustettujen ja erityisesti monien kehittyvien maiden oikeusasiamiesten tehtävissä onkin korostettu yleistä ihmisoikeuksien turvaamista ja edistämistä. Yleisesti kehitys on kulkenut sitä kohti, että kansainvälisissä sopimuksissa ja kansallisissa perustuslaeissa turvattujen ihmisoikeuksien edistäminen on tullut kansainvälisen ihmisoikeuskehityksen myötä entistä useammin oikeusasiamiehen keskeiseksi tehtäväksi.

Instituutiot ovat myös vuosikymmenten saatossa kehittyneet kansainvälisen ihmisoikeusajattelun ja vaikutteiden myötä. Suomi on tästä hyvä esimerkki. Kansainvälisen ihmisoikeuskehityksen mukanaan tuoma perus- ja ihmisoikeuspainotus näkyy meillä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa monella tavoin.⁴ Vaikka en tarkastele tässä yhteydessä tätä kehitystä enempää, mainitsen kuitenkin lyhyesti joitakin kaikkein keskeisimpiä vaikutuksia.⁵

Laillisuuden käsite on ensinnäkin tullut aikaisempaa laajemmaksi ja sen sisältö kattavammaksi. Laillisuuteen on tullut oleellisena osana kuulumaan oikeusturva, hyvä hallinto sekä yleensä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lain suppea kirjaimellinen tulkinta on saanut väistyä laajemman laillisuuskäsityksen tieltä. Luonnollisesti myös normipohja on laajentunut merkittävästi kansallisten perusoikeussäännösten, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja kansainvälisten valvontaelinten, ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen elävän ja kehittyvän ratkaisukäytännön myötä.

Perus- ja ihmisoikeudet näkyvät oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa erityisesti siinä, että tarkastelun näkökulma on muuttunut viranomaisten velvollisuuksien noudattamisen arvioinnista ihmisten oikeuksien toteutumisen tarkasteluun. Ratkaisuissa ei voida yleensä enää tyytyä – kuten aikaisemmin – toteamaan, että viranomainen on toiminut hänelle kuuluvan harkintavallan rajoissa. On arvioitava myös sitä, onko ratkaisu tai menettely ollut omiaan parhaalla mahdollisella tavalla turvaamaan ihmisten perustuslaissa tai kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja oikeuksia.

Myös esille tulleet kysymykset ovat muuttuneet. Eräs selkeimpiä kehityspiirteitä perusoikeusuudistuksen jälkeiseltä ajalta on ollut taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien nousu vapausoikeuksien rinnalle. Lisäksi lainsäädännön riittävyys ja asianmukaisuus sekä voimavarakysymykset tulevat esille näiden, valtiovallan aktiivisia toimenpiteitä edellyttävien oikeuksien turvaamisessa.⁶

⁴ Mikael Hidén on mm. artikkelissaan Finnish Parliamentary Ombudsman as Guardian of Human Rights and Constitutional Rights: An integrated approach tarkastellut eduskunnan oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvontaa oikeusasiamiesinstituution juhlaikirjassa Ilkka Rautio (ed.), Parliamentary Ombudsman of Finland 80 years. Helsinki 2000, s. 61–71. Ks. myös Linda C. Reif, The Ombudsman, good governance and the international human rights system. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2004, s. 137–141.

⁵ Edeltäjäni oikeusasiamies Lauri Lehtimäki kiinnitti suurta huomiota oikeusasiamiehen perusoikeusvalvonnan kehittämiseen perusoikeusuudistuksen jälkeisinä vuosina.

⁶ Olen tarkastellut erityisesti sosiaalisia oikeuksia laillisuusvalvonnassa perusoikeusuudistuksen jälkeen sekä yleisemminkin perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehityspiirteitä mm. artikkelissani Havaintoja eduskunnan oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehityspiirteistä Juhlajulkaisussa Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Jyväskylä 2004, s. 264–276.

Lopuksi mainitsen, että laillisuusvalvonta on perus- ja ihmisoikeusmandaatin (lakisääteisen velvoitteen) jälkeisenä aikana johtanut yksittäisiä tapauksia ja epäkohtia laajempien perus- ja ihmisoikeusongelmien selvittelyyn ja että perus- ja ihmisoikeusvalvontaa on kehitetty ja aktivoitu myös siten, että viime vuosina on valittu tarkastuksilla ja muussa toiminnassa huomioon otettavia yhteisiä teemoja, jotka ovat liittyneet hyvään hallintoon ja oikeusturvaan. Myös perus- ja ihmisoikeusvalvontaa koskevaan raportointiin oikeusasiamiehen kertomuksissa on panostettu merkittävästi.

Oikeusasiamiesinstituutioiden monimuotoisuudesta

Oikeusasiamiehen roolia ihmisoikeuksien puolustajana on viime vuosina pohdittu paljon ja siitä on tehty vertailevia tutkimuksia.⁷

Usein instituutiot jaotellaan ns. klassisiin oikeusasiamiesinstituutioihin, joissa laillisuuden valvonta on oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä sekä ns. ihmisoikeusoikeusasiamiehiin, joiden tehtävissä yhdistyvät erilaisin variaatioin oikeusasiamiehen ja ihmisoikeuskomissioiden ja -instituutioiden tehtävät. Näissä keskeisenä pyrkimyksenä on yleensä puuttua vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin ja edistää ihmisoikeuksia myös ihmisoikeuspolitiikan keinoin.⁸ Myös luokittelu kolmeen perustyyppiin on ollut tavallinen. Tällöin klassisten oikeusasiamiesten ja ihmisoikeusoikeusasiamiesten lisäksi kolmantena kategoriana on pidetty sovittelutyyppejä instituutioita, joissa kansalaisten auttaminen monissa hallinnon sokkeloissa on keskeinen tehtävä. Sovittelua voidaan kuitenkin mielestäni pitää nykyään jo jossain määrin tavanomaisena oikeusasiamiehen toimintatapana monissa instituutioissa. Kategorisoinneilla ei ylipäänsä ole mielestäni suurta merkitystä, mutta luonnollisesti ne osoittavat instituution monimuotoisuuden ja sen, että yritykset asettaa oikeusasiamiehet yhteen muottiin eivät hevin onnistu.

Vaikka instituutio on moninainen, ihmisoikeuksien puolustaminen on mielestäni kuitenkin oleellinen osa kaikkien oikeusasiamiesten työtä. Erilaisista rooleista ja painotuksista riippumatta oikeusasiamiesten tehtävät liittyvät läheisesti oikeusvaltion ylläpitämiseen ja sen perusperiaatteiden noudattamiseen.

Kuten edellä totesin, instituutioita tarkasteltaessa kiinnitetään usein huomiota nimenomaan oikeusasiamiehen rooliin ihmisoikeuksien puolustajana. Usein tätä roolia arvioidaan ns. ihmisoikeusmandaatin avulla. Oikeusasiamiehen rooli määräytyy käsitykseni mukaan ihmisoikeusmandaatin ohella kuitenkin keskeisesti myös hänen tehtävistään ja hänen lähestymistavastaan perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen. Luonnollisesti myös oikeusasiamiehen toimivalta ja käytettävissä olevat keinot määrittävät tätä roolia.

Mielestäni oikeusasiamiehen erilaisia rooleja ihmisoikeuksien puolustajana onkin syytä

⁷ Viimeisiltä vuosilta ks. erityisesti Reif 2004 ja Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions*. Vienna: Springer 2008.

⁸ Näin mm. Reif 2004, s. 1–54. Hän hahmottelee tämän lisäksi lukuisia muita oikeusasiamiesinstituutioiden kategorioita niiden erityispiirteiden mukaan.

analysoida lähemmin. Olen Tukholmassa Ruotsin oikeusasiamiehen 200-vuotistapahtumaan liittyvässä oikeusasiamiesten maailmankokouksessa kesällä 2009 pohtinut oikeusasiamiehen roolia ja merkitystä ihmisoikeuksien puolustajana oikeusasiamiesten eräiden keskeisten tehtävien kautta. Seuraava tarkasteluni pohjautuu kokouksessa pitämäni esitelmään.

Oikeusasiamiesten tehtävistä ihmisoikeuksien puolustajana

Tarkastelen seuraavassa siis oikeusasiamiehen roolia eräiden oikeusasiamiesten keskeisten tehtävien kautta. Ensiksi muutama havainto oikeusasiamiehen roolista oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisessa laillisuuden valvojana. Monissa maissa tämä on oikeusasiamiehen tärkein rooli ihmisoikeuksien puolustajana. Useissa maissa puolestaan oikeusasiamiesten keskeisin merkitys on hyvän hallinnon edistämisessä, merkittävä rooli ihmisoikeuksien edistäjänä sekin. Eräs perinteisesti oikeusasiamiehelle kuulunut tehtävä on ollut vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeuksien puolustaminen ja myös tässä näen oikeusasiamiehen merkittävänä toimijana ihmisoikeuksien puolustamisessa. Lopuksi tarkastelen oikeusasiamiehen roolia eräiden aikamme merkittävien ihmisoikeusongelmien poistamisessa.

Laillisuuden valvonta oikeusvaltioperiaatteen vahvistajana

Oikeusvaltio on käsite, jonka sisältö on eri oikeuskulttuureissa erilainen. Demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta kohti maailmassa kuitenkin pyritään. Muun muassa YK:n vuoden 2005 huippukokous painotti oikeusvaltioperiaatteiden vahvistamista sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.⁹

Oikeusvaltioperiaatteeseen katsotaan yleisesti kuuluvan lainalaisuuden, vallanjaon tasapainon sekä ihmisoikeuksien turvaamisen.¹⁰ Oikeusvaltion eräs keskeinen elementti on se, että kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja se, että lakia tulee tarkoin noudattaa julkista valtaa käytettäessä. Julkisen vallan käyttäjällä tulee siis aina olla viime kädessä parlamentin säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperusta.

Lain noudattaminen on oleellinen osa ihmisoikeuksien turvaamista. Niiden toteutuminen edellyttää, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat kansallisia lakeja ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Konkretisoin lain noudattamisen merkitystä ihmisoikeuksien toteutumiselle muutamalla esimerkillä, jotka liittyvät lahjontaan, julkisuuteen ja poliisin toimintaan.

Lahjontaa on kaikkialla maailmassa, ja sen yleisyys on eräissä maissa oikeusvaltion rakentamisen suurimpia esteitä. Kansainvälisten tilastojen mukaan pohjoismaat ovat maailman vähiten korruptoituneiden maiden joukossa.¹¹ Omahyväisyyteen ei liene kuitenkaan aihetta missään. Rajanvetoa tavanomaisen vieraanvaraisuuden ja lahjontana pidettävän vaikuttamisen

⁹ 2005 World Summit Outcome. UN General Assembly Resolution A/RES/60/1 (2006).

¹⁰ Pekka Hallberg, *The Rule of Law*. Helsinki: Edita 2004, s. 70–90.

¹¹ 2008 Corruption Perceptions Index, Transparency Internationalin verkkosivuilla <http://www.transparency.org>.

välillä joudutaan käymään jatkuvasti. Vaikka nämä rajanvedot tehdään viime kädessä tuomioistuinten ratkaisuin, on myös laillisuusvalvojen mahdollisuus ja velvollisuus puuttua lahjontaan sitä havaitessaan. Myös hallintokulttuureissa piilevät epäasianmukaiset vaikuttamisen keinot sopivat hyvin laillisuusvalvojen havaittaviksi.

Korruption kitkemisessä näen keskeisenä keinona laillisuusperiaatteen yleisen ymmärtämisen ja juurruttamisen. Yleisen lainkuuliaisuuden ohella tärkeätä on myös luottamus julkiseen valtaan, hallinnon julkisuus sekä yhdenvertaisesti saatavilla olevat hyvät julkiset palvelut. Oikeusasiamiehen merkitystä vahvistaa mielestäni tässä suhteessa hänen syyteoikeutensa. Vaikka oikeusasiamiehen nostamien syytteiden määrät ovat Suomessa lähes olemattomia, pidän syyteoikeutta tärkeänä laillisuusperiaatteen yleisen vahvistamisen kannalta.

On helppo kuvitella, millaiset suunnattomat haasteet monilla oikeusasiamiehillä on eri puolilla maailmaa niissä maissa, joissa korruptio on vahvasti juurtunut yhteiskunnan rakenteisiin. Korruptoitumattoman virkakunnan merkitys ihmisoikeuksien toteutumiselle onkin saanut painoa monien viime vuosina ja vuosikymmeninä perustettujen uusien oikeusasiamiesten tehtävissä. Eräissä maissa oikeusasiamiehen ensisijainen tehtävä on juuri korruption vastustaminen.¹²

Hallinnon julkisuus on tärkeä keino taistelussa korruptiota vastaan mutta sen merkitys on myös muutoin suuri. Kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä on vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kontrolliin. Sananvapaus ja julkisuus turvataankin ihmisoikeutena kansainvälinen ihmisoikeussopimuksin ja monien valtioiden perustuslaeissa. Sananvapauteen kuuluu oikeus paitsi ilmaista ja julkistaa, myös vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja viestejä kenenkään ennalta estämättä.

Julkisuusperiaatteen noudattaminen ja avoimuus hallinnossa ovat keskeisiä edellytyksiä ihmisoikeuksien toteutumiselle. Julkisuusperiaatteen toteutumisen valvonta puolestaan on monien oikeusasiamiesten keskeistä työkenttää, oikeusasiamiehen roolista ja tehtävien painotuksista riippumatta. Näin on myös Suomessa. On myös syytä muistaa, että Ruotsin oikeusasiamiehen eräänä tärkeänä tehtävänä on ollut alusta lähtien julkisuusperiaatteen noudattaminen viranomaistoiminnassa.¹³

Poliisin toimintaympäristö on viime vuosina kansainvälistynyt voimakkaasti. Vakavan, usein rajat ylittävän rikollisuuden torjunta edellyttää kansainvälistä yhteistyötä. Tämä on muun muassa vaikuttanut siihen, että poliisin toimivalta ja keinot sekä rikosten torjunnassa että niiden tutkinnassa ovat kasvaneet. Kansainvälinen kanssakäyminen asettaa turvallisuudesta vastaavan poliisin monien haasteiden eteen. Ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää kuitenkin, että poliisin toiminta tapahtuu lain sille asettamissa puitteissa ja puuttuminen ihmisten oikeuksiin on lievimmän puuttumisen periaatteen mukaista.

Massiiviset poliisioperaatiot ympäri maailmaa ovat arkipäivää ja monet oikeusasiamiehet ovat joutuneet ottamaan kantaa poliisin toimintaan näissä tilanteissa omissa maissaan. Myös

¹² Ks. Reif 2004, alav. s. 9.

¹³ Hans Ragnemalm, JO om offentlighetsprincipen. Stockholm 1992, s. 3.

Suomessa oikeusasiamies on ottanut kantaa poliisin toimintaan mielenosoituksissa, viimeksi kansainvälisen Aasian ja Euroopan maiden kokouksen (ASEM) yhteydessä järjestetyssä Smash Asem -mielenosoituksessa. Poliisi lakkautti tämän mielenosoituksen suuressa poliisioperaatiossa. Vaikka apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedtin ratkaisun mukaan mielenosoituksen lakkauttaminen oli sinänsä laillinen, hän havaitsi poliisin mm. painottaneen huomattavan paljon toiminnan tehokkuutta, jolloin paikalla olleiden henkilökohtaiselle vapaudelle oli annettu varsin kevyt painoarvo.

Näillä muutamilla esimerkillä korruptiosta, julkisuusperiaatteesta ja poliisin toiminnasta voidaan mielestäni konkretisoida perinteisen lain noudattamisen valvonnan merkitystä ihmisoikeuksien turvaamisessa. Viranomaisten ja julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvonnan tarkoitus on turvata ja vahvistaa oikeusvaltiota. Näenkin tämän oikeusasiamiesinstituution keskeisimpänä merkityksenä ihmisoikeuksien turvaamisessa, vaikka monissa maissa vierastetaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa liian kapea-alaisena formaalisena näkökulmana; joissakin maissa sitä pidetään jopa oikeusasiamiehelle kuulumattomana toimintana.

Hyvä hallinto ihmisoikeutena

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat jo pitkään sisältäneet oikeuden oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin. Sen sijaan oikeus hyvään hallintoon on vasta saamassa jalansijaa ihmisoikeutena kansainvälisissä sopimuksissa. Euroopassa taloudellinen yhdenytyminen on ollut vaikuttamassa tähän kehitykseen. Myös Euroopan neuvoston piirissä on tapahtunut hallintomenettelyjen yleisten periaatteiden kehittämistä. Euroopan neuvoston suosituksissa hyvän hallinnon merkitystä oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa on korostettu ja mm. Euroopan unionin perusoikeuskirjaan sisältyy oikeus hyvään hallintoon.¹⁴ Vaikka perusoikeuskirjan säännös velvoittaa vain unionin toimielimiä, sillä lienee käytännössä kansallisia hallintomenettelyjä tosiasiallisesti suuntaava ja yhtenäistävä vaikutus.

Hallintomenettelystä on monissa maissa nykyään säädetty laissa Suomen tavoin, mutta sen sijaan kansainvälisessä katsannossa lienee edelleen melko harvinaista, että menettelyllinen oikeusturva on oikeusjärjestelmässä perusoikeuden asemassa siten kuin Suomessa on asiantaita.

Hyvään hallintoon kuuluu mm. oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Luonnollisesti oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet eivät tyhjenny näihin vaatimuksiin. Muun muassa lainalaisuus, yhdenvertaisuus, syrjimättömyys, hallinnon avoimuus ja julkisuus ovat edellytyksiä oikeusturvan ja hyvän hal-

¹⁴ Euroopan Unionin perusoikeuskirja 41 artikla ja Euroopan neuvoston Resolution (77) 31 On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities. Ks. myös Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita 2003, s. 28.

linnon toteutumiselle. Yhtä tärkeitä ovat puolueettomuus, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja oikeusvarmuus.

Siitä huolimatta, mikä hyvän hallinnon lakiperusta tai asema ihmisoikeutena kussakin maassa on, oikeusturvan ja hallintomenettelyn valvonta ja hyvän hallinnon edistäminen on ollut oikeusasiamiehen työssä keskeistä kaikkialla. Oikeusasiamiehet ovat kannanotoillaan kehittäneet viranomaistoimintaa hyvän hallintomenettelyn vaatimusten mukaisesti.¹⁵ Hallinnon viivästykset, neuvonnan, ohjauksen ja tiedottamisen puutteet, päätösten perustelujen niukuus, tietojen antamatta jättäminen, kaikkalainen passiivisuus, huolellisuuden puutteet, epäasiallinen kohtelu, tiedusteluihin vastaamatta jättäminen jne., lienevät kansalaisten ja oikeusasiamiesten arkipäivää kaikkialla.

Monissa niissä maissa, joissa hallintomenettelystä ei ole ollut lainsäädäntöä, oikeusasiamiehet ovat kannanotoillaan kehittäneet hyvää hallintoa ja luoneet sille myös normistoja. Tällaisista viimeaikaisista ohjeistoista mainitsen Ison-Britannian oikeusasiamiehen kehittämän ohjeiston.¹⁶ Myös Euroopan unionin ensimmäinen oikeusasiamies Jacob Söderman teki merkittävän työn kehittäessään unionille hyvän hallinnon koodiston.¹⁷

Menettelyllistä oikeusturvaa ei voi aliarvioida. Se luo edellytykset muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Ihmisten arjessa sen merkitys on suuri. Hyvän hallinnon merkitys ihmisoikeutena tulee jatkossa entisestään vahvistumaan ja oikeusasiamiehen rooli tältä osin ihmisoikeuksien turvaajana kasvamaan.

Vapautensa menettäneiden oikeudet

Hyvän hallintomenettelyn ohella vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeuksien puolustaminen on kuulunut useissa maissa oleellisena osana oikeusasiamiehen tehtäviin – viisasta kyllä. Kiduttaminen ja epäinhimillinen kohtelu niin vankiloissa kuin poliisin suojissa on monissa maissa arkipäivää ja tarve niiden estämiseen huutava.

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa kielletään ihmisarvoa loukkaava kohtelu ja turvataan yksilön henki, vapaus sekä henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus. Ihmisarvon loukkaamattomuus onkin kaikkien ihmisoikeuksien lähtökohta. Oikeusasiamiehen julkisen vallan toimiin kohdistama valvonta tässä suhteessa on mitä merkittävintä ihmisoikeuksien puolustamista.

Erityisen ihmisoikeusherkkiä asioita ovat mm. poliisin pakko- ja voimakeinot sekä olosuhteet suljetuissa laitoksissa ja aseellisessa palveluksessa. Psykiatrisissa sairaaloissa tahdostaan riippumatta olevat sairaat, poliisin kiinnittamat, pidättämät ja vankiloissa vangittuina pidetyt ovat erityisen suojan tarpeessa. Kaikkien niiden laitosten, joissa henkilöt ovat vapautensa me-

¹⁵ Suomessa laillisuusvalvojen kannanotot hyvästä hallinnosta ovat omalta osaltaan vaikuttaneet sekä vuoden 1982 hallintomenettelylain että vuoden 2003 hallintolain sisältöön.

¹⁶ Parliamentary and Health Service Ombudsman, *The Principles of Good Administration*, 27.3.2007.

¹⁷ Euroopan parlamentin 6.9.2001 hyväksymä päätöslauselma, jolla otettiin käyttöön hyvän hallintotavan säännöstö, jota Euroopan unionin toimielinten ja laitosten sekä niiden hallintojen ja virkamiesten tulee noudattaa suhteissaan kansalaisiin.

nettäeinä, valvonta on ihmisoikeuksien puolustamiseksi tärkeää. Kun arvioidaan, mikä on ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua, ollaan sidoksissa yhteiskunnan muuttuviin arvoihin ja käsityksiin. Vaikka kansainvälisten valvontaelinten ratkaisukäytäntö muokkaa näitä käsityksiä, myös oikeusasiamiehen valvonnalle ja kannanotoille on sekä tarvetta että tilaa.

Vuonna 1987 tuli voimaan Euroopan Neuvoston ja YK:n sopimus kiduttamisen ja muun epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen kieltämisestä. YK:n sopimuksen lisäpöytäkirja vuodelta 2006 (OPCAT) edellyttää kansallisia valvontaelimiä, joiden tehtävänä on tarkastaa säännöllisesti kaikkia sellaisia laitoksia, joissa säilytetään vapautensa menettäneitä henkilöitä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai alentavan kohtelun estämiseksi.

Oikeusasiamies on monessa maassa nimetty tällaiseksi kansalliseksi mekanismiksi.¹⁸ Perusteena valinnalle lieene se, että oikeusasiamies täyttää kansalliselta mekanismilta vaadittavat riippumattomuuden vaatimukset mutta myös se, että oikeusasiamiehet ovat jo perinteisesti tarkastuksen ja muutoin valvoneet sopimuksessa valvottavaksi edellytetyjä kohteita. Oikeusasiamiesten nimittämistä kansalliseksi valvontaelimeksi pidän pääosin luottamuksen osoituksena oikeusasiamiesten toimintaa kohtaan, ja se sopiikin mielestäni hyvin oikeusasiamiesten perinteiseen tehtävään vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden ihmisoikeuksien puolustajana.

Mielestäni on oletettavaa, että tämä YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirjan tehtävä tulee vahvistamaan oikeusasiamiehen roolia ns. laitosvalvonnan ja vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden ihmisoikeuksien puolustajana. Vaikka tätä kansallisen valvontaelimen tehtävää ei kaikkialla annettaisikaan oikeusasiamiehelle, olen taipuvainen ajattelemaan, että vapautensa menettäneiden kohtelun valvonnan merkitys tulee mitä suurimmalla todennäköisyydellä kasvamaan.

Aikamme suuret ihmisoikeusongelmat

Entä mitkä ovat tämän ajan suuret ihmisoikeusongelmat ja millä tavoin oikeusasiamies voi taistella tällaisia ihmisoikeusloukkauksia vastaan?

Maailmanlaajuisesti monet suuret ihmisoikeusongelmat liittyvät köyhyyteen, aliravitsemukseen, puhtaasta veteen ja ympäristönsuojelun puutteisiin. Lisäksi niin sosiaalisten ja sivistyksellisten kuin kansalais- ja poliittistenkin oikeuksien toteutumisessa on puutteita. Sama koskee moniaalla myös riippumatonta tuomioistuinlaitosta, toimivia hallinnon rakenteita ja toimivaa kansalaisyhteiskuntaa. Kaikkialla on naisiin ja lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa ja ihmiskauppaa. Maahanmuuttajia, vähemmistöjä ja vammaisia syrjitään, alkuperäiskansoja alistetaan. On korruptiota ja kidutusta.

¹⁸ Tällainen ratkaisu on tehty noin 20 maassa. Ks. esim. The Association for the Prevention of Torture (APT):n verkkosivuilla olevia tietoja (<http://www.apt.ch>). Ks. myös Jari Pirjola, The Parliamentary Ombudsman of Finland as a National Preventive Mechanism under the Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *Nordic Journal of International Law* 77 (2008), s. 163–174.

Kehittyvien maiden ja monien uusien oikeusasiamiesten ensisijaisena tehtävänä on nimenomaan ihmisoikeuksien edistäminen. Eräät näistä oikeusasiamiehistä ovat taistelleet – joskus henkensä uhalla – ihmisoikeuksien puolustamiseksi.

Oikeusasiamiehen laissa säädetty toimivalta ja hänen käytettävissään olevat keinot luonnollisesti määrittävät pitkälle oikeusasiamiehen roolin ja toimintamahdollisuudet.

Oikeusasiamies, jolle kuuluu yleinen ihmisoikeuksien edistämismandaatti, ja YK:n Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio ovat tehtäviltään luontevasti tällaisiin ihmisoikeuspoliittisiin kysymyksiin kantaa ottavia.¹⁹ Toisaalta en näe esteitä myöskään sille, etteikö ns. perinteisellä klassisella oikeusasiamiesinstituutiolla voi olla merkitystä monien yleisten ihmisoikeusongelmien esille tuomisessa ja niihin puuttumisessa. Mikäli oikeusasiamiehen toimivalta rajoittuu virkatoiminnan ja julkisten tehtävien hoidon valvontaan, oikeusasiamiehen toimet eivät voi kohdistua yksityisiin tahoihin. Viranomaiset kuitenkin voivat toimissaan olla aktiivisia tai välinpitämättömiä ihmisoikeusongelmien suhteen. Oikeusasiamies puolestaan voi olla aktiivinen tai välinpitämätön puuttumaan viranomaisten välinpitämättömyyteen.

Otan esimerkiksi monien yhteiskuntien suuren ihmisoikeusongelman, perheväkivallan. Se voi olla joko suoraan lapsiin kohdistuvaa tai puolisoitten välistä väkivaltaa, jonka silminnäkijäksi ja kuulijaksi lapsi joutuu. Jos oikeusasiamiehen toimivalta rajoittuu julkisten tehtävien hoitoon, kuten esimerkiksi Suomessa on asianlaita, selvitys voi kohdistua näitä tehtäviä hoitavien toimintaan lapsiin kohdistuvan väkivallan estämisessä, selvittämisessä ja väkivallan kohteeksi joutuneiden lasten hoitamisessa. Tällaisen selvityksen toteutin joitakin vuosia sitten, ja se johti erilliskertomukseen eduskunnalle ja eräisiin lainsäädäntöesityksiin. Peräänkuulutin myös viranomaistoiminnalta oma-aloitteisuutta, valppautta ja rohkeutta perheväkivallan ehkäisyssä ja uhrien auttamisessa.²⁰

Toinen esimerkki voi olla vaikkapa poliisin toiminta rasististen rikosten selvittämisessä. Poliisin suhtautuminen tällaisiin rikoksiin ja niiden selvittämiseen on tärkeä viesti yleiselle asennoitumalle esimerkiksi maahanmuuttajia tai omia vähemmistöjä kohtaan. Myös oikeusasiamies voi osoittaa aktiivisuutta ja aloitteellisuutta poliisin toiminnan selvittämisessä ja arvioimisessa ja vaikuttaa tätä kautta omalta osaltaan ihmisoikeusloukkauksia vähentävästi.

Käsitykseni on, että oikeusasiamiehen virkatoimintaan rajoittuva toimivalta ei merkitse sitä, etteikö oikeusasiamies voisi toimia ponnekkaisesti myös tämäntyyppisten ihmisoikeusongelmien poistamiseksi. Luonnollisesti oikeusasiamiehen ihmisoikeusmandaatti, toimivalta ja oikeusasiamiehen käytettävissä olevat keinot määrittävät näitä mahdollisuuksia ja asettavat niille rajat. Yhtä tärkeää on mielestäni kuitenkin perus- ja ihmisoikeusherkkyys ja oikeusasiamiehen tosiasialliset mahdollisuudet kasvavien oma-aloitteiseen toimintaan kantelutulvien keskellä.

¹⁹ The Paris Principles, UN General Assembly Resolution A/RES/48/134 (1993).

²⁰ Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu, oikeusasiamiehen erilliskertomus eduskunnalle 2006, K1/2006 vp.

Johtopäätös

Johtopäätökseni edellä sanotusta on, että oikeusasiamiesten rooli ihmisoikeuksien puolustajana voi olla kovin moninainen. Oikeusasiamiehen tehtävistä ja tosiasiallisista toimintamahdollisuuksista riippuen oikeusasiamiehen merkitys voi olla ensisijaisesti perinteisessä laillisuuden valvonnassa ja sitä kautta oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisessa. Se voi myös painottua hyvän hallinnon kehittämiseen tai vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden oikeuksien ja ihmisarvoisen kohtelun turvaamiseen mutta myös yleisemmin ihmisoikeuksien edistämiseen.

Edellä sanotun valossa näkemykseni on, että vaikka oikeusasiamiesten rooli ihmisoikeuksien edistämisessä on kansainvälisessä tarkastelussa moninainen ja heterogeeninen, se saattaa olla joissakin kysymyksissä kansallisesti merkittävä. Yhtä yhteistä roolia oikeusasiamiehillä ei kuitenkaan ole, eikä ihmisoikeusmandaatti tai sen puute ole tässä suhteessa ratkaisevaa.