

Mikko Puumalainen

OIKEUSKANSLERIA KOSKEVAN LAIN UUDISTUS

Eduskunnan oikeusasiamiestä ja valtioneuvoston oikeuskansleria koskevat lait muuttuvat. Keskeisin ponnin uudistukselle oli kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen ja sitä koskeva lainmuutos tulee voimaan ensi vuoden alusta. Lainmuutosta valmisteltiin oikeusministeriön työryhmässä.

Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen Suomeen on merkittävä uudistus. Keskus voi muun muassa kerätä ja levittää perus- ja ihmisoikeuksien tilaa, toteutumista ja valvontaa koskevaa tietoa koko ihmisoikeuskenttää hyödyntäen. Myös ylimmille laillisuusvalvojille tästä on hyötyä, esimerkiksi suunniteltaessa tarkastuksia viranomaisiin sekä valmisteltaessa omia aloitteita. Yhtä lailla laillisuusvalvojille on hyötyä kansallisten ihmisoikeuskeskusten kansainvälisten perustamisperiaatteiden mukaisesti keskuksen yhteyteen perustettavasta neuvottelukunnasta. Sen kautta laillisuusvalvoja voi täydentää tietoaan ihmisoikeustyön todellisuudesta, ja vastaavasti välittää tietoa omasta työstään muille toimijoille.

Täysin luontevasti idea kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta ei kuitenkaan perinteiseen pohjoismaiseen laillisuusvalvontamaisemaan sijoitu. Kansainvälisesti ombudsman -institu-

tiolla voi olla erilaisia rooleja. Suomessa valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on tässä ombudsman -tehtävässään perinteinen pohjoismainen painotus. Tehtävä on meillä ennen kaikkea viranomais-toiminnan lainmukaisuuden valvontaa. Ylimmät laillisuusvalvojat Suomessa eivät – toisin kuin jossain muualla – ole laajalla alalla toimivia yleisiä ihmisoikeuksien edistäjiä, vaan he perustuslain mukaan nimenomaan tehtävässään laillisuusvalvojina valvovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Suomessa erityisvaltuutetuilla – kuten vähemmistövaltuutetulla toimiessaan tietyn ihmisryhmän aseman ja oikeuksien turvaajana – on sen sijaan yleisempi perus- ja ihmisoikeuksia edistävä tehtävä.

Uudistuksen jälkeenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen yksityisessä toiminnassa on olennaisesti toisin valvottua kuin julkisen vallan käyttö. Tämähän johtuu muun muassa siitä, ettei ylimmillä laillisuusvalvojilla ole tällä alueella toimivaltaa eikä keskus ole valvontaelin. Esimerkiksi vammaisten ihmisten sekä ikään perustuvan syrjinnän valvomiseksi julkisen toiminnan ulkopuolella tulisi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi keskuksen perustamisen jälkeen ripeästi toteuttaa

laajalla mandaatilla toimivaa yhdenvertaisuusvaltuutettua koskeva uudistus. Sen jälkeenkin riittää pohdittavaa vielä perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan tehostamisessa.

Samassa yhteydessä oikeusasiamiehen aloitteesta muutettiin lakien kanteluiden tutkintakynystä ja tutkinnan vanhentumisaikaa koskevia säännöksiä. Nämä muutokset tulivat voimaan jo kesäkuun 2011 alusta.

Oikeusasiamiestyössä valvonnan ja siten toiminnan keskiössä on viranomainen. Tästä huolimatta kansalaisella on siinä lähes yhtä keskeinen rooli, koska valtaosa oikeusasiamiesten työstä perustuu kansalaisten tekemiin kanteluihin. Voi siis sanoa, että laillisuusvalvojat ja kansalaiset yhdessä valvovat viranomaisia. Kantelijan tärkeä rooli ilmenee myös siinä, että vaikka kantelun perusteella valvottavaa ei yksittäisessä tapauksessa olisikaan, kaikki kantelut luetaan ja arvioidaan ja lähes poikkeuksetta niihin vastataan. Asian selvittäminen kantelijalle – vaikka aihetta enempiin epäilyihin ei olisikaan – on olennainen ja ikään kuin toinen puoli oikeusasiamiestyötä.

Tärkeää on huomata, että kansalaisen oma intressi asiaan ei kuitenkaan määrää laillisuusvalvontaa. Kantelu ei ole toimeksianto kantelijalta laillisuusvalvojalle (ks. HE 175/1999 vp). Ratkaisu siitä, miten asia tutkitaan, perustuu laillisuusvalvojan arvioon, onko viranomaisen toiminnassa tutkittavaa. Kantelu esimerkiksi saattaa johtaa perusteelliseenkin tutkintaan ja seikkaperäiseen ratkaisuun, vaikkei oikeusturvan intressiä kantelun tapauksessa olisikaan, mutta viranomaisen menettelyt ovat puutteelliset. Kanteluratkaisuilla harvoin voidaan kantelijalle suoraan oikeusturvaa antaa. Laillisuusvalvojahan ei voi esimerkiksi muuttaa viranomaisten päätöksiä tai määrätä korvauksia. Se on tuomioistuinten tehtävä.

Vahva oikeusturvan toteutumisen intressi ohjaa laillisuusvalvojan toimia niissä rajoissa, mitä hänellä on käytettävissään. Onhan useimmiten

viranomaisen velvollisuutena muun muassa taata oikeusturva noudattamalla laissa olevia velvoitteita oikeasta menettelystä. Virkavelvollisuuksien laiminlyönti – ja johon laillisuusvalvoja puuttuu – johtaa silloin myös oikeusturvan vaarantumiseen ja tähän puuttumalla voidaan epäsuorasti toki yleisemminkin edistää oikeusturvaa.

Lainuudistusten tavoitteena on kirjata ja selkeyttää näitä edellä kuvattuja käytänteitä. Lisäksi niissä lisätään ylimpien laillisuusvalvojen harkintavaltaa kanteluiden selvittelyssä ja toimenpiteistä päätettäessä. Harkintavaltaa ohjataan mainitsemalla kolme tärkeää perustetta: lain noudattaminen, oikeusturva tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Samalla kuitenkin lain kanteluiden tutkimisvelvollisuutta koskeva säännös, jonka taustalla on perustuslain 108 §, säilyi lähes muuttamattomana. Perustuslaissa oikeuskanslerin tehtäväksi on säädetty valvoa virkatointen ja julkisten tehtävien hoidon lainmukaisuutta. Oikeuskanslerilain mukaan hänellä on edelleen entinen velvollisuutensa tutkia kantelu, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Toisin sanoen, vaikka harkintavaltaa ohjaavia periaatteita kirjattiinkin lakiin kanteluiden selvittelyssä ja toimenpiteissä, kaikki kantelut pitää edelleen lukea ja arvioida. Kussakin tapauksessa toimet voivat toki merkittävästi vaihdella.

Laissa lyhennettiin myös kanteluiden tutkittavaksi ottamisen vanhentumisen aikarajaa viidestä vuodesta kahteen vuoteen sekä kirjattiin lakiin tiettyjä jo käytössä olevia toimintatapoja muun muassa toimivaltaan kuulumattomiin taikka muualla vireillä oleviin kanteluihin vastaamisessa. Näillä uskotaan tehostettavan kanteluiden käsittelyä ja parannettavan palvelua.

Uusi on myös säännös siitä, että oikeuskansleri tai oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Aiemminhan näin on voitu tehdä ylimpien laillisuusvalvojien välillä, mutta nyt mahdollisuus ulottuu myös muihin laillisuusvalvojiin. Kantelijan kannalta tämä voi merkitä, että hän voi saada vastauksen kanteluunsa esimerkiksi aluehallintoviranomaiselta, vaikka ensi vaiheessa onkin kirjoittanut asiastaan oikeuskanslerille. Myös oikeuskansleri saa tämän vastauksen tiedokseen ja voi sen estämättä ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin.

Siirtomahdollisuudessa pyritään hyödyntämään laillisuusvalvonnan koko kenttää. Muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon laillisuusvalvonnassa on erityisasiantuntemusta ja käytettävissä myös tuntuja tehostekeitä, kuten uhkasakkoja.

Eduskuntakäsittelyn yhteydessä esillä oli ajatuksia hyvitys- ja sovittelutehtävien kirjaamisesta lakiin. Tähän ei kuitenkaan päädytty, mutta perustuslakivaliokunnan mietinnöstä on tähän liittyviä ajatuksenkulkuja luettavissa. Muutokset olisivat toteutuessaan muuttaneet merkittävästi ylimpien laillisuusvalvojien työtä ja ennen kaikkea siihen liittyviä kansalaisten odotuksia. Nykyisellään laillisuusvalvojan yksilöity selvityspyyntö viranomaiselle toisinaan toimii ponttimena viranomaisen oma-aloitteiselle aineettomalle hyvitykselle tai sovinnolle, jos sellaiseen on mahdollisuuksia. Sen sijaan kanteluratkaisun sisältäessä julkisen moitteen ei esimerkiksi anteeksipyyntövaatimuksen edellyttäminen sen ohella tunnu useinkaan enää luontevalta. Eduskuntavaiheessa ei ollut enää mahdollisuuksia asiaa perusteellisemmin valmistella ja siitä keskustella. Jos hyvitys- tai sovittelupalveluista halutaan tulevan näkyvä osa oikeuskanslerin toimintaa, edellyttää se kuitenkin laaja-alaisempaa

säännöstöä kuin vain lakiin kirjattu mahdollisuus oikeuskanslerille esittää kanteluratkaisussa tällaisia toimenpiteitä.

Oikeuskanslerin asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat perussäännökset on kirjattu perustuslakiin ja toiminnallisemmat säännökset asianomaiseen lakiin. Se taas perustuu merkittävältä osin aiemmin voimassa olleeseen oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen. Laisa kuvatus lisäksi oikeuskanslerin työhön sisältyy muitakin merkittäviä toimintatapoja. Esimerkiksi valtioneuvostossa päätettävien asioiden ennakkollinen niin sanottu listatarkastus, joka on valtioneuvoston valvonnan keskeinen työkalu, perustuu pitkäaikaiseen vakiintuneeseen käytäntöön eikä ilmene laista (Ks. esimerkiksi tässä kertomuksessa ”Esittelylistojen tarkastaminen”, s. 34–41). Myöskään perustuslain 108 §:stä ilmenevä valtioneuvoston päätöksenteon ulkopuolinen ministerien toiminnan laillisuusvalvonta ei näy yksiselitteisesti oikeuskansleria koskevasta laista. Oikeuskanslerin tehtävä antaa presidentille, ministerille ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä jää myös yksistään perustuslain varaan.

Oikeuskansleri on riippumaton ja korostetun itsenäisesti toimiva laillisuusvalvoja. Uskotavuus sekä luottamus oikeuskanslerin objektiivisuuteen ovat toiminnan keskeinen lähtökohta. Välttämätön, joskaan ei vielä riittävä ehto tälle on, että asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat perussäännökset on kirjattu perustuslakiin ja toiminnallisemmat säännökset asianomaiseen lakiin. Kaikkea ei toki tarvitse säännellä yksityiskohtaisesti, koska tietty joustavuus on myös syytä säilyttää. Seuraavassa lainuudistuksessa saat-taisi kuitenkin olla aiheellista pohtia, olisiko oikeuskanslerin toimintaa tarkemmin säätel-vään lakiin syytä kirjata laajemmin nykyisiä perustuslakiin perustuvia vakiintuneita käytänteitä.

Yhdenvertaisuudesta

Viime vuoden kertomuksessa yleispuheenvuorossani (Syrjintäkiellon soveltamisesta laillisuusvalvonnassa, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2009, s. 15–18). tarkastelin yhdenvertaisuussääntelyn merkitystä laillisuusvalvonnassa sekä siihenastisessa ratkaisukäytännössäni esiin tulleita yhdenvertaisuuteen liittyviä kanteluasioita. Pohdin samalla myös yhdenvertaisuuslainsäädännön epäyhdenmukaisuudesta aiheutuvia tulkintaongelmia, jotka ratkaisussani olivat tulleet esille ja joita myös niillä pyrin selvittämään.

Joissakin ratkaisuissa syrjintäperusteena näyttyi asuinpaikka. Näitä olivat ratkaisut kunnan toripaikkatakojen perusteesta ja määrästä (OKV/339/1/2006) sekä kaupungin työllistämispäätöksistä (OKV/150/1/2008). Kummassakin tapauksessa ratkaisevaa oli, että niissä tuli yhdenvertaisuuslaki sovellettavaksi ja sehän säätää perustuslakia ankaramman kiellon epäyhdenvertaiselle kohtelulle. Välittömänä pidettävälle syrjinnälle ei ole hyväksyttäviä perusteita ja poikkeukset ovat nimenomaisesti ja suppeasti säädeltyjä.

Puheenvuoron kirjoittamisen jälkeen kesäkuussa 2010 ratkaisin tapauksen, jossa esille tuli vastaavanlainen kysymyksenasettelu eli kunnan asukkaan suotuisampi kohtelu vertailukelpoisessa tilanteessa. Tapaukseen ei sovellettu yhdenvertaisuuslakia. Johtoa asian ratkaisemiseen – eli mikä on hyväksyttävä peruste sallia tällainen kohtelu – haettiin muun muassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Lopputuloksena ratkaisussani oli, ettei asiassa katsottu kunnan syrjineen kantelijaa. Hän oli kunnan kesäasukas ja oli joutunut maksamaan venepaikastaan kaksin-

kertaisen maksun vakinaisiin asukkaisiin nähden. Ratkaisun tiivistelmä on (OKV/684/1/2008) kertomuksessamme.

Eduskunnan täysistunnon keskustelussa 10.3.2011 (PTK 169/2010 vp) vuoden 2009 kertomuksestamme oli ollut esillä muun muassa kysymys perustuslain ja yhdenvertaisuuslain välisestä suhteesta ja kuntalaisten asettamisesta etuoikeutettuun asemaan tietyissä tilanteissa. Samaa kysymystä käsiteltiin perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 14/2010 vp – K 18/2010 vp). Näissä keskusteluissa oli viitattu artikkeliini ja tähdennetty, että kuntalaisia voidaan asettaa vertailukelpoisessa tilanteessa keskenään eri asemaan. Näinhän asia toki on, ja yllä viitattu tapaus on siitä esimerkki. Jos siihen olisi sovellettu yhdenvertaisuuslaki, olisi lopputulos kuitenkin ollut mitä ilmeisimmin toinen. Venepaikkaa koskevassa asiassa tapauksen oikeudellinen arvio vastaa sitä, mitä perustuslakivaliokunta kirjoittaa mietinnössään, mutta myös vahvistaa artikkelisani esitetyt näkemykset voimassa olevan yhdenvertaisuussääntelyn pulmista.

Eurooppalaisen normiston rooli on Suomesakin sovellettavassa yhdenvertaisuussääntelyssä merkittävä. Normisto kehittyy jatkuvasti sekä uusien oikeudellisten asiakirjojen että dynaamisen soveltamiskäytännön perusteella. Aihe on nyky-yhteiskunnassa yhä tärkeämpi ja oikeudellisesti jo sellaisenaan vaativa. Muuttuva ja hajainen sääntely tekee siitä soveltajalle kuitenkin vielä vaativamman. Huhtikuussa julkistettiin Euroopan unionin perusoikeusviraston ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen laatima hyödyllinen käsikirja eurooppalaisesta yhdenvertaisuusnormiston soveltamiskäytännöstä. Tällaiset julkaisut ovat merkittävä apuneuvo.