

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

XXXIX

2006

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

Toimittaja

Leena Halila

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2006 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 951-855-260-6

ISBN 978-951-855-733-6 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2006

Liisa Nieminen

**EUROOPAN OIKEUSASIAMIES
PERUSOIKEUKSIEN TURVAAJANA**

Sisällys

1 JOHDANTO JA KYSYMYKSENASETTELU	155
2 EUROOPAN OIKEUSASIAMIEHEN ASEMA JA TEHTÄVÄT ...	163
2.1 Suomen oikeusasiamiesinstituutio vertailukohteena	164
2.2 Euroopan oikeusasiamiehen toimintatavat	166
2.3 Joustavuuden edut	170
3 YLEISTÄ PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN SUOJASTA EUROOPAN UNIONISSA	175
3.1 Perusoikeussuojan alkuvaiheet	175
3.2 EU:n perusoikeuskirjan merkitys	177
3.3 Perusoikeussuojan kehittämismahdollisuuksia	180
4 YKSITTÄISISTÄ OIKEUKSISTA	182
4.1 Oikeus hyvään hallintoon	183
4.2 Julkisuusperiaate	192
4.2.1 Sääntelyn kehityksestä	192
4.2.2 Tulkintakäytäntöä	194
4.3 Diskriminoinnin kielto	198
4.4 Sananvapaus	204
4.5 Vertailu Suomeen	207
5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA TULEVAISUUDENNÄKYMÄÄ	210
LÄHTEET	212
OIKEUSTAPAUKSET	217
LYHENTEET	218
EUROPEAN OMBUDSMAN AS A GUARDIAN OF FUNDAMENTAL RIGHTS	219

Euroopan oikeusasiamies perusoikeuksien turvaajana

1 JOHDANTO JA KYSYMYKSENASETTELU

Suomen perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on ”valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista”. Vuoden 1919 Hallitusmuotoon ei vielä vastaavaa säännöstä sisältynyt, vaan HM 49 §:ssä oli vain yleisluontoinen maininta oikeusasiamiehen tehtävistä laillisuuden valvojana. Myös perusoikeuksien noudattamisen valvonta oli tietenkin osa sitä tehtävää.

Ainakin 1960-luvun loppupuolelta lähtien eduskunnan oikeusasiamies oli vedonnut ratkaisuisaan koko ajan enenevässä määrin nimenomaisesti myös Hallitusmuodon Suomen kansalaisille turvaamiin perusoikeuksiin. Vastaavasti kansainvälisin ihmisoikeussopimuksin turvattuihin ihmisoikeuksiin oikeusasiamies alkoi ratkaisuisaan vedota entistä useammin viimeistään 1980-luvun jälkipuoliskolla.¹ Siitä syystä vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen myötä HM 49.2 §:ään lisättiin nimenomainen maininta oikeusasiamiehen velvollisuudesta valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.² Eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti tässä yhteydessä, että laillisuusvalvojien kertomuksiin sisällytetään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskeva jakso (*PeVM 25/1994 vp*). Eduskunnan oikeusasiamies on kuvannut muutosta siten, että näkökulma oikeusasiamiehen

¹ Tarkemmin ensimmäisistä tapauksista, joissa oikeusasiamies vetosi perusoikeuksiin, ks. *Hidén* 1970, s. 303, alav. 292, ja myöhemmästä käytännöstä perus- ja ihmisoikeuksien osalta ks. *Lehtimaja* LM 1999, s. 897–900 ja *Pellonpää* 2000, s. 74.

² Uudistuksen merkitystä ennakoi *Söderman* 1995, s. 6 ja ks. myös *Saraviita* 1998, s. 211–228 ja *Koskinen* LM 1998, s. 973–982. Jo hieman pitemmällä aikavälillä uudistusta arvioi *Paunio* 2004, s. 264–276. Ks. myös *Nieminen* 2000, s. 79–84.

toiminnassa on muuttunut viranomaisten velvollisuuksista ihmisten oikeuksien toteutumiseen. Oikeusasiamiehen tehtäviin ei kuulu ainoastaan perus- ja ihmisoikeuksien valvonta, vaan myös niiden aktiivinen edistäminen.³

Oikeusasiamiehen rooli ihmisoikeuksien turvaajana on ollut Suomessa viime aikoina esillä myös keskusteltaessa YK:n piirissä vahvistettujen ns. Pariisin periaatteiden kansallisille ihmisoikeusvalvontaelimille asettamista vähimmäisvaatimuksista. Tulisiko Suomeenkin perustaa nykyisten useiden valvontaelinten sijaan yksi valvontaelin, ns. kansallinen ihmisoikeusinstituutio? Tässä yhteydessä on kysytty, sosisiko eduskunnan oikeusasiamies tällaiseksi instituutioksi.⁴

Samantapaista keskustelua käydään parhaillaan myös Euroopan unionissa, vaikka Euroopan parlamentin nimittämä oikeusasiamies EU:lla on ollut vasta runsaat kymmenen vuotta.⁵ Oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksella, ja ensimmäinen oikeusasiamies, suomalainen juristi *Jacob Söderman*, astui virkaansa vuonna 1995.

Sen sijaan Suomessa oikeusasiamies on ollut virassa jo vuodesta 1920 alkaen, ja EU:n nykyisestä kahdestakymmenestäviidestä jäsenmaasta oikeusasiamiehen virka on kaikissa muissa paitsi Saksassa ja Italiassa, ja myös useimmissa jäsenyyttä hakeneissa maissa on oikeusasiamies. Oikeusasiamiesten roolit saattavat tosin vaihdella hyvinkin paljon. Tässä yhteydessä käytetään usein kolmentyyppistä jaottelua: 1) ruotsalais-suomalainen laillisuusvalvoja, 2) eteläeurooppalainen malli, jossa oikeusasiamiehen rooli ymmärretään sovittelijana toimimiseksi, ja 3) latinalaisamerikkalainen malli, jossa oikeusasiamiehen rooli on lähinnä eräänlainen ihmisoikeusaktivistin rooli (ns. ”human rights watchdog”). Viimeksi kuvatussa tapauksessa oikeusasiamiehen tehtävä on enemmän poliittinen kuin oikeudellinen. Näitä malleja ei kuitenkaan voida pitää täysin toisistaan erillään, vaan suomalaiselle laillisuusvalvojalle kuuluu myös ihmisoikeuksien toteutumisen valvominen, tosin ehkä vähän hillitymmässä muodossa kuin monissa Etelä-Amerikan valtioissa.⁶

³ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005, s. 24–25.

⁴ Ks. EOA *Paunio* puheenvuoro Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2004, s. 13–14 ja esim. *Pohjolainen* 2004, s. 283–286.

⁵ Käytössä oleva terminologia ei ole aina täysin johdonmukaista. Virallisesti kyse on Euroopan parlamentin oikeusasiamiehestä, mutta usein käytetään myös epävirallisesti termiä ”EU:n oikeusasiamies”. Itse puhun tässä kirjoituksessa Euroopan oikeusasiamiehestä.

⁶ Tarkemmin ks. EOA *Lehtimajan* puheenvuoro v. 1997 kertomuksessa, s. 15–18, *Lehtimaja* 2001 ja *Diamandouros* 2005, s. 266. Laajemmin oikeusasiamiehen erilaisista rooleista eri maissa ks. *Oosting* 2000, s. 17–32 ja *Gregory – Giddings* 2000. Oikeusasiamiehen roolista Etelä-Amerikan eri maissa ks. esitelmät seminaarissa *La situación de los De-*

Vaikka Suomessa – toisin kuin useimmissa muissa maissa – eduskunnan oikeusasiamiehelle kuuluu äärimmäisenä keinona oikeus nostaa virkasyyte lainvastaisesti menetellyttä virkamiestä kohtaan, syytteitä kuitenkin nostetaan käytännössä verraten harvoin, esimerkiksi vuonna 2004 kolmessa tapauksessa, kun taas vuonna 2005 ei nostettu yhtään virkasyytettä. Entinen oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja* näkeekin oikeusasiamiehen nykyään pikemmin suostuttelijana kuin syyttäjänä.⁷

Euroopan oikeusasiamiehen rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana⁸ on juuri nyt erityisen ajankohtainen siitä syystä, että EU:hun on perusteilla perusoikeusvirasto. Sen taustalla on vuonna 2000 poliittisena julistuksena hyväksytty EU:n perusoikeuskirja (EYVL N:o C 364, 18.12.2000), ja uuden viraston on määrä aloittaa toimintansa Wienissä vuoden 2007 alussa. Sen on määrä kerätä ja tallentaa perusoikeuksia koskevaa tietoa sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden osalta.⁹ Tässä yhteydessä on pohdittu myös Euroopan oikeusasiamiehen roolia perusoikeuksien turvaamisessa: miten oikeusasiamiehen rooli eroaa perusoikeusviraston tehtäväkentästä. Vaikka perusoikeusviraston ei olekaan määrä tutkia yksityisten ihmisten tekemiä kanteluja, mikä taas on Euroopan oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä, on oikeusasiamiehen roolia perusoikeuksien valvonnassa pidetty toisinaan vähäisenä. Perusteluna on viitattu siihen, että oikeusasiamiehellä ei ole edes toimivaltaa jäsenvaltioissa tapahtuneisiin perusoikeusloukkauksiin nähden, joten tarvitaan erillinen perusoikeusvirasto perusoikeuksien valvonnan tehostamiseksi koko EU:ssa.¹⁰ Itse en kuitenkaan ryhtyisi vertaamaan Euroopan oikeusasiamiehen roolia ja EU:n perusoikeusvirastolle

rechos Humanos en Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 23.–24.5.2005. Oikeusasiamiehen roolista ihmisoikeuksien turvaajana eri maissa ks. myös artikkelit teoksessa *The International Ombudsman Anthology* (ed. Linda C. Reif).

⁷ *Lehtimaja* LM 1999, s. 901. Ks. myös *Husan* 2004, s. 240–243, arviot oikeusasiamiehen roolin muuttumisesta myöhäismodernissa yhteiskunnassa (ns. *feed back* -funktio).

⁸ EU:n yhteydessä puhuttiin aluksi *ihmisoikeuksien* turvaamisesta, mutta sen jälkeen kun EU:lle hyväksyttiin oma EU:n perusoikeuskirja vuonna 2000, on EU:n oikeudessa alettu puhua *perusoikeuksien* turvaamisesta. Perusoikeuskirjalla vahvistetaan pääosin samat oikeudet, jotka on tunnustettu jäsenmaita sitovissa kv. ihmisoikeussopimuksissa, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Jo aiemmin käytössä olleesta terminologiasta ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 6 artikla. Tarkemmin terminologiasta ks. *Rosas* 2001, s. 55.

⁹ Tarkemmin uudistushankkeesta ks. Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta, 30.6.2005, KOM(2005)280 lopullinen. Ks. myös Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi ja päätökseksi (Euroopan unionin perusoikeusvirasto), 6.10.2005, ja siihen sisältyvä oikeusministeriön muistio, 15.9.2005. Uudesta virastosta ks. myös *De Schutter – Alston* 2005, s. 1–21.

¹⁰ Näiden kahden toimielimen välisistä eroista ks. *Nowak* 2005, s. 100–103.

suunniteltuja tehtäviä tähän tapaan, vaan mielestäni niistä kummallekin riittää kylliksi tehtävää perusoikeussuojan parantamisessa. Ainakin Euroopan oikeusasiamies on selvästi osoittanut tarpeellisuutensa kuluneiden runsaan kymmenen toimintavuoden aikana. Sen sijaan perusoikeusviraston merkitystä on tietenkin vaikea arvioida etukäteen.

Oikeusasiamiesinstituution synty ei ole EU:ssa mikään sattuma, vaan se luotiin samassa yhteydessä unionin kansalaisuuden kanssa.¹¹ Ne liittyvät myös asiallisesti läheisesti yhteen. Vuonna 1992 hyväksytyin Maastrichtin sopimuksen 8d artiklan mukaan oikeus kannella oikeusasiamiehelle kuuluu jokaiselle unionin kansalaiselle. Unionin kansalaisuuteen liitettyjä muita oikeuksia on muun muassa kansalaiselle myönnetty ääni- ja vaalioikeus kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu mutta jonka kansalainen hän ei kuitenkaan ole. Maastrichtin sopimuksen F-artiklaan otettiin myös yleinen viittaus perus- ja ihmisoikeusperiaatteisiin, joita ”unioni pitää arvossa”. Niitä ei kuitenkaan liitetty Maastrichtin sopimuksessa unionin kansalaisuuteen, kuten oli vielä sopimuksen valmisteluvaiheessa ehdotettu.¹²

Nykyinen Euroopan oikeusasiamies on luonnehtinut toimenkuvaansa seuraavasti: ”Tehtävänä on edistää oikeusvaltion toteutumista, hyvää hallintoa ja ihmisoikeuksien kunnioittamista sekä tavoittaa kansalaiset kaikkialla Euroopassa.”¹³ Edellä mainittuja asioita ei ole kuitenkaan asetettu missään nimenomaisesti oikeusasiamiehen tehtäväksi, vaan kyse on enemmän hänen henkilökohtaisesta ohjelmanjulistuksestaan oikeusasiamiehen tehtävän hoitamista varten. Sitä voidaan pitää myös yleisesti hyväksyttävissä olevana oikeusasiamiehen tehtävän määrittelynä.

Vaikka EU:sta ei olekaan tarkoitus tehdä valtiota, on siinä nähtävissä kansalaisuuden ja oikeusasiamiesinstituution lisäksi myös monia muita valtiolle tyypillisiä kehitysvaiheita. Tällä tarkoitan esimerkiksi vallanjako-opin selkiytymistä myös EU:ssa jäsenvaltioiden mallin mukaisesti ja EU:n perusoikeuskirjan hyväksymistä poliittisena julistuksena ja myöhemmin pyrkimystä vahvistaa EU:n tosiasiallinen ”valtiosääntö” EU:n perustuslakisopimuksella.¹⁴ Tähän kehitystrendiin liittyy olennaisesti myös Euroopan parlamentin aseman vahvistuminen, sillä aina ei parlamenttia ole suinkaan voitu pitää varsinaisena lainsäätäjänä. Parlamentin asemaa vah-

¹¹ Euroopan oikeusasiamiehen viran syntyvaiheista ks. *Marias* 1994, s. 71–86.

¹² Unionin kansalaisuuden syntyvaiheista ks. *O’Keefe* 1994, s. 87–107. Laajemmin ks. *Eder – Giesen* 2001.

¹³ Ks. tarkemmin Euroopan oikeusasiamies, Vuosikertomus 2004, s. 17.

¹⁴ Tarkemmin oikeusvaltiokehityksestä EU:ssa ks. *Nieminen* 2004, s. 453–459.

vistaa ainakin periaatteessa myös se, että oikeusasiamies on sen nimittäjä samaan tapaan, kuin myös kansalliset oikeusasiamiehet ovat aina nimenomaan kunkin valtion kansanedustuslaitoksen ”omia” (= niiden valitsemia) laillisuusvalvojia.¹⁵ Ne ovat kuitenkin toiminnassaan täysin riippumattomia kansanedustuslaitoksesta. Myös Euroopan oikeusasiamiehen riippumattomuutta korostetaan erikseen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 195 artiklassa (”hän ei pyydä eikä ota ohjeita miltään taholta”).

Tässä EU:ssa käynnissä olevassa kehityssuunnassa on nähtävissä selviä yhtäläisyyksiä monien valtioiden viime vuosikymmeninä läpikäymän kehityksen kanssa. Tällä viitataan siihen, että oikeusasiamiesinstituutio on monissa valtioissa perustettu juuri siinä vaiheessa, kun valtiossa on alkanut kehitys kohti modernia länsimaista oikeusvaltiota. Oikeusasiamiehetä on silloin tullut tärkeä ihmisoikeuksien puolestapuhuja ja ”opettaja”. Näin on käynyt erityisesti monissa Keski- ja Itä-Euroopan entisissä sosialistisissa valtioissa, joihin on perustettu oikeusasiamiehen virkoja 1990-luvun alusta lähtien. Oikeusasiamiehen nimenomaiseksi tehtäväksi on niissä annettu ihmisoikeuksien edistäminen, eikä pelkästään yksittäistapauksissa, vaan oikeusasiamiehen tehtävänä on yleisemminkin lisätä kansalaisten luottamusta hallintoon ja edistää kansalaisyhteiskunnan syntymistä. Euroopan neuvosto, ja erityisesti sen Venetsia-toimikunta, on myös ollut eri tavoin rohkaisemassa tällaista kehitystä.¹⁶ Oikeusasiamiehillä on siten ollut näissä maissa tärkeä rooli demokratian ja oikeusvaltiokehityksen vahvistamisessa.¹⁷

Tällaisella kehityssuunnalla on tietty yhtäläisyys sen kanssa, että vuodelta 2004 olevassa EU:n perustuslakiehdotuksessa (*Sopimus Euroopan perustuslaista*) oikeusasiamiestä koskevia säännöksiä on otettu perusoikeuskirjan unionin kansalaisen oikeuksia koskevan I-10 artiklan lisäksi myös perustuslakisopimuksen I osan VI osaston (*Demokratian toteuttaminen*) I-49 artiklaan. Oikeusasiamiehen rooli on siten nähtävä myös laajemmassa perspektiivissä kuin vain yksittäisen kansalaisen kanteluihin vastaamisena. Myös demokratia on nähtävä vaaleihin osallistumista laa-

¹⁵ Suomessa, samoin kuin Ruotsissa, myös hallituksella on oma vastaava elimensä, valtioneuvoston oikeuskansleri. Syitä tällaiseen kaksijakoisuuteen selvittää väitöskirjassaan *Inha* 1997, erit. s. 205–227.

¹⁶ Euroopan neuvoston roolista tässä ks. myös *Pellonpää* 2002, s. 79–92.

¹⁷ Näin kehitystä kuvaa nyk. oikeusasiamies, *Nikiforos Diamandouros* esitelmässään ”Human rights and non-judicial remedies – The European Ombudsman’s perspective”, London School of Economics and Political Science, 20.11.2005. Ks. myös *Oosting* 2000, s. 25–26. Samanlainen kehitys on käyty läpi esim. Kreikassa ja Espanjassa 1970-luvulta alkaen.

jemmin. Oikeusasiamies onkin toiminnallaan ollut monin tavoin lisäämässä avoimuutta EU:n toimielimissä, erityisesti komissiossa.

Itse asiassa Suomen kehitys on ainakin osin rinnastettavissa edellä mainitsemaani entisten sosialististen valtioiden tilanteeseen ihmisoikeuksien merkityksen osalta. Tällä viitataan siihen, että Suomessa ihmisoikeuksilla ei ollut käytännössä vielä 1980-luvulla yhä tärkeää merkitystä kuin muissa Pohjoismaissa ja läntisessä Euroopassa yleensäkin.¹⁸ Suomi liittyi Euroopan neuvoston jäseneksi vasta vuonna 1989 ulkopoliittisten syiden estäessä jäsenyyden toteutumisen aiemmin. Suomi oli kuitenkin sitoutunut jo aiemmin lukuisiin YK:n ihmisoikeussopimuksiin, joista tärkein, ns. KP-sopimus, oli sitonut Suomea jo vuodesta 1976 lähtien. Vaikka tuomioistuimet eivät siihen päätöksissään vielä 1980-luvulla yleensä vedonneet, oikeusasiamiehen käytännössä sillä – ja monilla muillakin ihmisoikeussopimuksilla – oli kuitenkin jo tuolloin merkitystä. Tätä kautta luotiin samalla vähitellen mahdollisuuksia Suomen kehittymiselle ”normaaliksi länsimaiseksi demokratiaksi”, johon kuuluu ihmisoikeuksien vahva rooli. Eduskunnan oikeusasiamies on ainakin 1980-luvun loppupuolelta alkaen toiminut myös tiiviissä yhteistyössä monien kansalaisjärjestöjen kanssa, mikä on näkynyt myös siinä, että eräät oikeusasiamiehelle tehdyt merkittävät kantelut ovat olleet kansalaisjärjestöjen laatimia.¹⁹

Käsittelen tässä kirjoituksessa Euroopan oikeusasiamiestä juuri edellä kuvatusta näkökulmasta: miten oikeusasiamies on edistänyt perusoikeuksien toteutumista EU:ssa, vaikka sitä ei olekaan missään asetettu nimenomaisesti oikeusasiamiehen tehtäväksi. Euroopan yhteisön perustamis-sopimuksen (SEY 195 artikla) mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on tutkia yhteisön toimielinten ja laitosten toiminnassa ilmenneitä epäkoh-tia (”maladministration”). Oikeusasiamies *Södermanin* tulkinnan mukaan ”huonoon hallintoon” syyllystyään EU:ssa myös silloin, jos ei kunnioiteta EU:n perusoikeuskirjan määräyksiä. Myös nykyinen oikeusasiamies, kreikkalainen valtiotieteen professori, *Nikiforos Diamandouros*, on jatkanut samalla linjalla tässä suhteessa, ja hänen mielestään Euroopan oikeusasiamiehellä on keskeinen rooli EU:n perusoikeuskirjan toteuttamisessa.²⁰

¹⁸ Suomen erikoislaatusesta ulkopoliittisesta tilanteesta ks. *Luoto* 1997, erit. s. 50–97.

¹⁹ Ks. tarkemmin *Fredman Oikeus* 2005, s. 448, joka kuvaa Demlan ulkomaalaisten oikeusasemaa Suomessa koskevan kantelun tekemistä. Siinä kiinnitettiin erityisesti huomiota ulkomaalaisten ihmisoikeuksien puutteelliseen toteutumiseen Suomessa. Oikeusasiamiehen yhteistyöstä kansalaisjärjestöjen kanssa ks. myös *Sakslin* 2005.

²⁰ *Diamandouros* 2005, s. 269.

Tutkin paitsi menettelyllistä (toimivallallista) puolta, myös tarkemmin eräiden yksittäisten perusoikeuksien sisältöä. Euroopan oikeusasiamies on keskittynyt toiminnassaan erityisesti syrjinnän poistamiseen EU:n omista elimistä, ja etenkin ikäsyrjinnän torjumisessa hänen roolinsa on ollut merkittävä. Viime aikoina hän on myös pyrkinyt parantamaan vammaisten ihmisten toimintamahdollisuuksia EU:ssa. Euroopan oikeusasiamies on ponnistellut kovasti myös hyvän hallinnon edistämiseksi EU:n toimielimissä. Oikeus hyvään hallintoon on turvattu nykyään myös EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa, ja senkin valmistelussa oikeusasiamiehellä oli tärkeä rooli. Näistä yksittäisistä kysymyksistä muodostuu se kokonaisuus, jonka perusteella oikeusasiamiehen roolia perusoikeuksien turvaamisessa voidaan paremmin arvioida.

En tutki yleisesti perusoikeussuojaa EU:ssa, vaan keskityn nimenomaan Euroopan oikeusasiamiehen rooliin perusoikeuksien turvaajana. Jonkin verran esille nousee kuitenkin myös EY:n tuomioistuimen toimet tällä saralla. Tarkoituksenani ei myöskään ole kirjoittaa kaikenkattavaa esitystä Euroopan oikeusasiamiehestä, vaikka käsittelen kirjoituksessa jossain määrin oikeusasiamiehen asemaa ja tehtäviä myös yleisemmällä tasolla.

Jo tähänastisen käytännön perusteella pystytään myös EU:n osalta näkemään oikeusasiamiesinstituution edut. Mitä sellaista siinä on, mitä ei muilla EU:n instituutioilla ole? Tämä kysymys liittyy yleisemmin myös kansallisten oikeusasiamiesinstituutioiden ominaisuuksiin, joten tässä vaiheessa voidaan lähteä liikkeelle olettamuksesta, että oikeusasiamiehen etuna voidaan esimerkiksi tuomioistuihin verrattuna pitää toimintatapojen epämuodollisuutta. Euroopan oikeusasiamies on joustavilla toimintamuodoilla saanut ehkä enemmän aikaan, kuin aikanaan osattiin edes kuvitella. Joustavuutta on pidetty myös suomalaisen oikeusasiamiesinstituution menestyksen salaisuutena.²¹

Vaikka EU liittyisi myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mitä EU:n perustuslakisopimuskkin edellyttää, ei oikeusasiamiesinstituutio menetä senkään jälkeen millään tavoin merkitystään. Ihmisoikeussopimukseen liittyminen toki vahvistaa yleensäkin perusoikeuksien asemaa EU:ssa. Ihmisoikeustuomioistuimen noudattamat menettelymuodot ovat kuitenkin paljon monimutkaisempia ja menettely on myös paljon hitaampaa, ja ihmisoikeusvalituksen tekemiselle on sitä paitsi asetettu aika tiukat rajat.

Käsittelen lyhyesti myös EU:n perustuslakisopimuksen oikeusasiamiehen asemaa koskevia säännöksiä. Mitä muutoksia Euroopan oikeusasia-

²¹ Näin esim. *Lehtimaja* LM 1999, s. 902.

miehen asemaan ja tehtäviin perustuslakisopimuksen voimaantulo merkitsisi? Sen oletettiin alun perin tulevan voimaan mahdollisesti jo vuoden 2006 loppupuolella, mutta sopimuksen voimaantulo lienee siirtynyt ainakin parilla vuodella eteenpäin Ranskan ja Alankomaiden kielteisten kansanäänestysten seurauksena. Yli puolet jäsenvaltioista on kuitenkin jo ratifioinut perustuslakisopimuksen, ja Suomi ratifioinee sen vielä vuonna 2006 (ks. HE 67/2006 vp).²²

Euroopan oikeusasiamies oli tarkkailijana perustuslakisopimusta valmistelleessa konventissa samoin kuin oli ollut jo EU:n perusoikeuskirjaa valmisteltaessakin. Hän oli molemmilla kerroilla hyvin aktiivinen ja sai myös läpi monia ehdotuksiaan. Erityisesti perusoikeuskirjaa valmisteltaessa hän toimi monessa asiassa yhteistyössä valmistelukunnan suomalaisjäsenten kanssa.

Euroopan oikeusasiamiehen roolin tähänastista kehitystä on usein pidetty *Jacob Södermanin* aktiivisuuden tuloksena. Hänen on katsottu vienneen kehitystä paljolti samaan suuntaan, mihin Suomen eduskunnan oikeusasiamiesinstituutio on vuosikymmenien mittaan kehittänyt. Alun perin Euroopan oikeusasiamiehen virkaa perustettaessa mallina oli kuitenkin lähinnä Tanskan malli.²³ Samalla tavoin kuin Suomen oikeusasiamiehen toiminnalle myös Euroopan oikeusasiamiehelle on lähtökohtaisesti leimaa-antavana piirteenä legalistisuus. Koska oikeusasiamiehellä on paljon harkintavaltaa toimintatapojensa suhteen, Söderman käytti Euroopan oikeusasiamiehen toimintaa käynnistäessään tätä mahdollisuutta varsin tehokkaasti hyväkseen. Samaan tapaan kuin Suomessa, myöskään EU:ssa oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole vain menneisyydessä tapahtuneista laittomuuksista huomauttaminen, vaan hän pyrkii vähintään yhtä paljon ohjaamaan myös tulevaa toimintaa.

Yleensäkin pidän tässä kirjoituksessa Suomen oikeusasiamiesinstituutiota jonkin verran esillä vertailukohteena. Se on perusteltua siitä syystä, että Suomella on Ruotsin jälkeen pisin oikeusasiamieshistoria ja myös siitä syystä, että ensimmäisenä Euroopan oikeusasiamiehen virkaan valittu Söderman oli toiminut myös Suomen eduskunnan oikeusasiamiehenä. Koska Suomen oikeusasiamiesinstituutiota on tutkittu jo jonkin verran, viittaa sen yhteydessä aiempiin tutkimuksiin. Osin tietoni perustuvat myös omiin

²² Perustuslakisopimuksen voimaantulon epävarmuudesta ks. *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta* (VNS 6/2005 vp), s. 4–6 ja useat artikkelit *European Constitutional Law Review*, Vol. 1 (2005), Issue 3 ja *Piris* 2006. Laajemmin Euroopan perustuslaista ks. *Nieminen* 2004 ja esim. *Inglis – Ott* 2005.

²³ Näin myös *Leino* 2004, s. 339–340.

kokemuksiini oikeusasiamiehen kansliasta, ja niitä on tietenkin vaikeampi dokumentoida.²⁴

Koska Euroopan oikeusasiamies on vielä niin tuore instituutio, sitä ei ole vielä tutkittu kovin paljon. Muutama artikkeli kuitenkin jo löytyy.²⁵ Kiinnostavimpina niistä pidän *Peter Bonnarin* ja *Päivi Leinin* kirjoituksia. Jo aiemmin monipuoliseksi tutkijaksi havaitsemani *Anne Peters* on ollut aktiivinen myös tällä saralla. Näissä kirjoituksissa ei kuitenkaan missään keskitytä nimenomaisesti oikeusasiamiehen rooliin perusoikeuksien turvaajana. Euroopan oikeusasiamiehen toimintaa hyvän hallinnon edistämiseksi on käsitelty Suomessa useassakin kirjoituksessa (ks. esimerkiksi *Kuusikko* ja *Hautamäki*). Tärkeitä lähteitä ovat myös molempien tähän mennessä Euroopan oikeusasiamiehenä toimineiden henkilöiden kirjoitukset ja puheet.

2 EUROOPAN OIKEUSASIAMIEHEN ASEMA JA TEHTÄVÄT

Pelkästään säädöstekstien avulla ei pystytä saamaan selkeää yleiskuvaa Euroopan oikeusasiamiehen tehtäväkentästä ja merkityksestä. Sen sijaan oikeusasiamiehen asemaa ja tehtäviä on helpompi arvioida peilaamalla niitä Suomen oikeusasiamiehen toimintaa vasten. Niissä on monia yhtäläisyyksiä, mutta myös merkittäviä eroja löytyy.

Suomen oikeusasiamiehen saamista kanteluista suurin osa koskee nykyään poliisiviranomaisten, sosiaaliviranomaisten, terveydenhuoltoviranomaisten ja tuomioistuinten toimintaa eli pääosin kantelut kohdistuvat paikallisviranomaisiin ja alimpiin tuomioistuihin, kun taas Euroopan oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut kohdistuvat etupäässä ns. keskushallintoon (komissio ym.).²⁶ Tämä johtuu tietenkin EU:n ja sen jäsenvaltioiden erilaisista tehtäväkentistä ylipäätään. EY:n tuomioistuin ja ensimmäisen asteen tuomioistuin voivat olla oikeusasiamiehen valvonnan koh-

²⁴ Työskentelin EOA-kansliassa esittelijänä vajaan vuoden vuosina 1998–1999 ja uudelleen vuonna 2006.

²⁵ Oikeusasiamiehen viran alkuvaiheista ks. myös *Kortteinen* LM 1995, s. 1082–1097 ja *Marias* 1994.

²⁶ Alun perin ns. III pilarin asiat eivät kuuluneet Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltaan, mutta Amsterdamin sopimuksella oikeusasiamiehen toimivaltaa laajennettiin koskemaan myös III pilarin asioita. EU:n perustuslakisopimuksen voimaantulon myötä luovuttaisiin koko pilarijaosta. Tarkemmin ks. *Peters* 2005, s. 702.

teena vain hallintonsa osalta, eivät sen sijaan niiden toimiessa lainkäytöseliminä.²⁷

Esille nousee helposti myös se kiinnostava kysymys, missä määrin Euroopan oikeusasiamies voi puuttua jäsenvaltioiden omien toimielinten toimiin niiden pannahsa täytäntöön EU:n oikeutta. Tähän on kuitenkin otettu selvä kanta oikeusasiamiehen ohjesäännössä: oikeusasiamies ei voi näihin toimiin puuttua. Etenkin alkuvaiheessa kansalaisten oli toisinaan vähän vaikea ymmärtää Euroopan oikeusasiamiehen toimivallan rajoja, ja hän sai myös runsaasti kansallisten viranomaisten toimiin kohdistuneita kanteluja.²⁸

2.1 Suomen oikeusasiamiesinstituutio vertailukohteena

Suomen eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa on säännelty tarkemmin vuodelta 2002 olevassa *eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa* (197/2002). Perustuslaissa mainitaan vain oikeusasiamiehelle kuuluva oikeus ajaa syytetä tai määrätä syytteen nostamisesta, kun taas muista hänen käytettävissään olevista toimenpiteistä säännellään oikeusasiamieslaissa. Aiemmin niistä oli säädetty eduskunnan HM 49 §:n nojalla vuonna 1920 hyväksymässä johtosäännössä, jota oli myöhemmin muutettu tietyiltä osin. Käytännössä oli kuitenkin muodostunut myös sellaisia oikeusasiamiehen reaktiokeinoja, joita ei tunnettu sen paremmin perustuslaissa kuin oikeusasiamiehen johtosäännössäkään.

Oikeusasiamiehen oikeudesta nostaa syyte oli maininta HM 49.2 §:ssä, mutta virkasyyte tuli kyseeseen vain vakaviksi katsotuissa tapauksissa. Sen sijaan lievempien rikkeiden osalta laillisuusvalvonnan painopiste oli siirtynyt rikosoikeudellisesta arvioinnista muuhun arvosteluun, ja viranomaisten

²⁷ Vrt. Suomen oikeusasiamiehen toiminnasta tuomioistuinten valvojana, *Pölonen LM* 2005, s. 1103–1119. Ruotsissa on toisinaan kritisoitu oikeusasiamiehen toimia tuomioistuinten valvojana; tämän on väitetty uhkaavan tuomioistuinten itsenäisyyttä. Ks. kritiikistä *Bull* 2000, s. 338–341. Vrt. *Rowat* 1999, s. 527–538, jonka mielestä tuomioistuinten valvonnan tulisi kuulua muuallakin oikeusasiamiehen toimivaltaan.

²⁸ Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuului kuitenkin ottaa kantaa EU:n puheenjohtajana toimivan jäsenmaan puheenjohtajuuskotisivujen kieleen. Neuvoston mielestä asia on puhtaasti puheenjohtajamaan omassa harkinnassa (kansallinen kysymys) ja siten EU:n oikeuden ulkopuolella, kun taas oikeusasiamiehen mielestä asia kuuluu myös neuvostolle. Oikeusasiamiehen mielestä kyse on huonosta hallinnosta, kun neuvosto ei ottanut kantaa sille tehtyyn valitukseen, jonka mukaan puheenjohtajuussivut on oltava myös saksan kielellä, ei pelkästään ranskaksi ja englanniksi, koska laajentumisen jälkeen saksa on EU:n toiseksi tärkein kieli. Oikeusasiamies pyysi neuvostolta yksityiskohtaisen kannan asiaan 30.6.2006 mennessä. Ks. Euroopan oikeusasiamiehen lehdistötiedote n:o 6/2006, 30.3.2006.

toimintaa oli alettu arvioida ensisijaisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Selvästi lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä seurasi oikeusasiamiehen virallinen moite (huomautus), josta oli säädetty oikeusasiamiehen johtosäännön 7 §:ssä. Jos oikeusasiamiehen toteamaan virheelliseen menettelyyn liittyi lieventäviä asianhaaroja tai menettelyn virheellisyys oli oikeudellisesti tulkinnanvarainen, oikeusasiamies saattoi tyytyä huomautuksen sijasta ainoastaan lausumaan käsityksensä viranomaisen menettelyn virheellisyydestä tai oikeasta lain tulkinnasta taikka vastaisen varalle kiinnittämään viranomaisen tai virkamiehen huomiota johonkin seikkaan, esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteisiin. Käsitys voi olla luonteeltaan joko moittiva tai pelkästään ohjaava. Käsitysten lausumisesta tai huomion kiinnittämisestä ei ollut säädetty erikseen missään, vaan nämä reaktiomuodot olivat pitkäaikaisen käytännön luomia.²⁹

Uuden perustuslain voimaantullessa vuonna 2000 myös oikeusasiamiehen johtosääntö tuli uudistaa, mutta eduskunnan hyväksymää, samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa voimaan tullutta johtosääntöä ei enää pidettykään riittävänä, vaan asiasta säädettiin parin vuoden kuluttua uusi laki muun muassa sen takia, että yksilöihin kohdistuvista sanktioista tulee nykykäsityksen mukaan olla voimassa laintasoiset säännökset. Se on pääteltävissä PeL 80.1 §:stä, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä aina lailla.³⁰ Uuteen lakiin otettiin nimenomaiset säännökset sekä oikeusasiamiehen antamasta huomautuksesta että käsityksestä. Ne vastaavat pääosin vuonna 2000 hyväksytyyn oikeusasiamiehen johtosäännön sanamuotoja. Niinpä nyt voimassa olevan lain 10.2 §:n mukaan, ”jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin”.

Kuten *Lauri Lehtimaja* on todennut, ohjaavan käsityksen ottaminen mukaan oikeusasiamiehen toimenpidevalikoimaan tarkoittaa sitä, että oikeusasiamiehen toiminta ei enää rajoitu sen tutkimiseen, onko menettely laillista vai laitonta, vaan kyse voi olla sinänsä laillisesta menettelystä, mutta oikeusasiamies haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota johonkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevaan näkökohtaan tai periaat-

²⁹ Hyvän kuvan oikeusasiamiehen toimintatavoista saa esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 1997, s. 25–26.

³⁰ Perusteluista ks. *Hallituksen esitys 202/2001 vp Eduskunnalle laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä*, s. 3 ja ks. myös *PeVM 7/2000 vp* (Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi, PNE 2/1999).

teeseen.³¹ Nykyään suurimmassa osassa oikeusasiamiehen toimenpideratkaisuista on kyse juuri käsityksen esittämisestä.³² Sen takia Lehtimaja on jopa esittänyt vakavasti harkittavaksi, onko laillisuusvalvonta jo liian suppea termi kuvaamaan oikeusasiamiehen laaja-alaista toimintaa.

Oikeusasiamies voi myös kiinnittää huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin ja tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Näin hän tekeekin usein: esimerkiksi äskettäin toteutettu lastensuojelulain muutos sai alkunsa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tekemästä esityksestä.³³ Oikeusasiamiehen toiminnan kannalta ratkaisevaa on, että hänellä on laaja tiedonsaantioikeus. Sitä koskevat säännökset ovat Suomen perustuslain 111 §:ssä.

2.2 Euroopan oikeusasiamiehen toimintatavat

Euroopan oikeusasiamiehen toimivallan sääntelyssä on omaksuttu samanlainen kaksitasoinen sääntelytapa kuin Suomessa. Euroopan oikeusasiamiehen tehtävät on määritelty yleisesti Euroopan yhteisön perustamisoppimuksen 195 artiklassa, jonka mukaan oikeusasiamies voi suorittaa tutkimuksia joko omasta aloitteestaan tai kantelun perusteella. Hänen toi-

³¹ Ks. *Lehtimaja* LM 1999, s. 902. Esimerkkinä ks. AOA *Paunio*n päätös 19.10.1998, dnro 1273/4/97, jolloin AOA totesi, että viranomaiset eivät olleet kyseisessä tapauksessa laiminlyöneet virkatehtäviensä hoitoa, vaan päinvastoin he olivat monin eri tavoin pyrkineet luomaan edellytyksiä isän ja lasten tapaamisoikeuden toteutumiseksi. AOA kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että tämäntyyppisissä ristiriitatilanteissa, joissa oli kyse hyvin tärkeistä perus- ja ihmisoikeuksista, kaikkien osapuolten oikeudet on pyrittävä turvaamaan mahdollisimman hyvin. Tätä edellytettiin myös hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentissa (nyk. PeL 22 §:ssä). AOA korosti, että viranomaisten tulee pyrkiä edistämään mainitun päämäärän toteutumista hyvin tietoisesti, myös neuvoin ja ohjein. Ks. myös EOA:n päätös 30.7.1999, dnro 596/4/99, jolloin EOA kiinnitti kunnan huomiota siihen, miten julkiselle vallalle perustuslaissa asetetut velvoitteet ihmisten välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi vaikuttavat myös julkisena palveluna hoidetun vedentoimituksen keskeyttämisessä noudatettaviin menettelytapoihin. Tämän hän totesi päädyttyään ensin siihen lopputulokseen, että kunta ei ollut loukannut kyseisessä tapauksessa kantelijan perheenjäsenen oikeutta välttämättömään huolenpitoon. Olin esittelijänä näissä molemmissa päätöksissä. Sittemmin tämäntyyppinen argumentointi on vakiintunut EOA:n käytännössä. Ks. esim. EOA:n esitys valtioneuvostolle 30.11.2004, dnro 2752/2/04 (valvottujen tapaamisten järjestäminen).

³² Esim. v. 2004 toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli yhteensä 542, mikä on n. 18 % kaikista ratkaisuista. Virkasyytteitä määrättiin nostettavaksi kolme, ja huomautuksia annettiin 37 ja käsityksiä esitettiin 462. Niistä moittivia oli 204 ja ohjaavia 258. Ks. tarkemmin EOA:n vuoden 2004 kertomus, s. 25–26.

³³ Ks. *Hallituksen esitys 225/2004 vp Eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta*, jossa viitataan myös taustalla oleviin apulaisoikeusasiamiehen päätöksiin.

mintakenttäänsä kuuluvat kaikki yhteisön toimielimet ja laitokset, lukuun ottamatta yhteisön tuomioistuimen ja ensimmäisen asteen tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöelimenä.³⁴ Suurin osa kanteluista koskee käytännössä komissiota; vuonna 2004 tutkimuksen käynnistämiseen johtaneista kanteiluista noin 70 prosenttia koski komissiota. Tämä on ymmärrettävissä sitä taustaa vasten, että komissio tekee yhteisön toimielimistä eniten sellaisia päätöksiä, joilla on suoria vaikutuksia kansalaisiin.

Euroopan oikeusasiamiehen tehtävänä on mainittujen elinten toiminnassa ilmenneiden ”epäkohtien selvittäminen”. Suomen kielellä asiaa ei ehkä ole ilmaistu parhaalla mahdollisella sanalla, joten toisinaan Suomesakin käytetään tässä yhteydessä englanninkielistä sanaa ”maladministration”.³⁵ Esimerkiksi vuonna 2004 pääasialliset hallinnolliset epäkohdat, joista kanneltiin, olivat muun muassa avoimuuden puute sekä kieltäytyminen tietojen antamisesta, syrjintä, vältettävissä oleva viivästys, epätydyttävät menettelyt, epäoikeudenmukaisuus tai vallan väärinkäyttö, huolimattomuus ja oikeudellinen virhe.

Edellä mainitun 195 artiklan mukaan oikeusasiamies suorittaa tutkimukset, joita hän pitää perusteltuina, joko omasta aloitteestaan tai hänelle toimitetun kantelun perusteella, niitä tapauksia lukuun ottamatta, joissa epäilyksenalaisia seikkoja käsitellään tai on käsitelty oikeudenkäynnissä. Jos oikeusasiamies toteaa epäkohdan, hän saattaa asian sen toimielimen käsiteltäväksi, jota asia koskee, ja tämä toimielin antaa hänelle lausuntonsa asiasta kolmen kuukauden määräajassa. Tämän jälkeen oikeusasiamies antaa asiasta kertomuksen Euroopan parlamentille ja asianomaisille toimielimille. Vastaavaan tapaan kuin Suomessa myös Euroopan oikeusasiamies antaa vuosittain Euroopan parlamentille kertomuksen tutkimustensa tuloksista.

Tarkemmin oikeusasiamiehen toimintaa on säännelty Euroopan parlamentin vuodelta 1994 olevalla päätöksellä.³⁶ Siinä vahvistetaan muun muassa

³⁴ Rajanvetoa siitä, mitkä toimielimet ja laitokset kuuluvat oikeusasiamiehen toimivallan alaisuuteen, on jouduttu toisinaan käymään. Sen toimivalta kattaa kaikki perussopimuksilla perustetut elimet, kuten talous- ja sosiaalikomitean ja Euroopan keskuspankin, sekä lainsäädännöllä perustetut erillislaitokset, joita ovat esim. Euroopan ympäristökeskus ja Euroopan rasimin ja muukalaisvihan seurantakeskus. Esim. yliopistollinen Eurooppa-instituutti (EUI) ei kuulu oikeusasiamiehen toimivallan alaisuuteen, kuten ei myöskään esim. Puolan oikeusasiamies. Ks. tarkemmin vuoden 2004 kertomus, s. 38–39.

³⁵ Näin myös *Kortteinen LM* 1995, s. 1087.

³⁶ Ks. Euroopan parlamentin päätös oikeusasiamiehen tehtävien hoitamista koskevasta ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevasta yleisistä ehdoista, tehty 9. maaliskuuta 1994 (EYVL L, 4.5.1994) ja muutettu eräiltä osin 14.3.2002 tehdyllä päätöksellä (EYVL L 92, 9.4.2002).

oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeus EU:n toimielinten ja laitosten asiakirjoihin. Päätöksen 2 artiklassa on rajoitettu kantelu-oikeutta siten, että kantelu on tehtävä kahden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona kantelun tekijä sai tietoonsa kanteluun oikeuttavat seikat, ja ennen kantelun tekemistä on aiheelliset hallinnolliset menettelyt oltava suoritettu niissä toimielimissä ja elimissä, joita asia koskee. Jos kantelu koskee yhteisöjen toimielinten ja elinten sekä näiden virkamiesten tai muiden henkilöstöön kuuluvien välisiä työsuhteita, asianomaisen on pitänyt käyttää hallinnon sisäiset valitusmahdollisuudet ennen kantelun tekemistä.³⁷ Lisäksi samaan artiklaan on otettu maininta siitä, että oikeusasiamies voi neuvoa kantelun tekijää kääntymään toisen viranomaisen puoleen.

Euroopan oikeusasiamiehen toimintamuodoista saa hyvän kuvan esimerkiksi oikeusasiamiehen vuoden 2004 kertomuksesta. Siitä käy myös ilmi oikeusasiamiehen yksittäistapauksissa käyttämät toimintatavat, jotka perustuvat oikeusasiamiehen vuonna 2002 vahvistamiin täytäntöönpanosääntönsäntöihin.³⁸ Vuonna 2004 oikeusasiamies sai yhteensä 3 726 kantelua, ja lähes 70 prosentissa tapauksista oikeusasiamies pystyi auttamaan kantelijaa joko käynnistämällä tutkimukset, välittämällä asian toimivaltaiselle elimelle tai neuvomalla kantelijalle, kenen puoleen tämän kannattaisi kääntyä löytääkseen ongelmaansa sopivan ratkaisun mahdollisimman nopeasti. Vuonna 2004 käynnistettiin kaikkiaan 351 uutta tutkimusta, joista kahdeksan oikeusasiamiehen omasta aloitteesta.

Tutkimusten tuloksena oikeusasiamies voi päätyä siihen lopputulokseen, että niissä ei tullut ilmi mitään hallinnollista epäkohtaa.³⁹ Tällainen tulos ei kuitenkaan ole aina kielteinen kantelijan kannalta, sillä kantelija saa silloin ainakin täydellisen selvityksen asianomaiselta toimielimeltä tai laitokselta sen toiminnasta taikka häneltä saatetaan pyytää anteeksi.⁴⁰ Vaikka oikeusasiamies ei havaitsisikaan hallinnollista epäkohtaa, hän voi päätyä siihen tulokseen, että toimielimellä tai laitoksella on tilaisuus parantaa hallintonsa laatua tulevaisuudessa. Tällaisissa tapauksissa oikeusasiamies voi esittää lisähuomautuksen. Tämä on ehkä rinnastettavissa

³⁷ Vrt. Suomessa oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Ks. laki eduskunnan oikeusasiamiehestä, 3.2 §.

³⁸ Täytäntöönpanosääntökset on julkaistu: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/fi/provis.htm> (5.2.2006).

³⁹ Esim. vuonna 2004 oikeusasiamies sai päätökseen 251 tutkimusta, joista 113 tapauksessa ei tullut ilmi hallinnollista epäkohtaa.

⁴⁰ Myös Suomessa anteeksipyyntö saattaa tulla kyseeseen, ks. oikeusasiamiehen vuoden 2000 kertomus, s. 103.

Suomen oikeusasiamiehen käytössä olevista toimenpiteistä ns. ohjaavaan käsitykseen.

Käytännöstä voidaan mainita tapaus, jossa oikeusasiamies vahvisti, että asiakirjojen saantia koskevista säännöissä mainittujen poikkeusten mukaan komissiolla oli oikeus kieltäytyä näyttämästä tiettyjä Maa- ja metsätalouden kauppajärjestön (WTO) neuvotteluihin liittyviä asiakirjoja. Asiakirjoja oli pyytänyt ympäristöjärjestö Maan ystävät. Koska monet kansalaiset kuitenkin toivovat avoimempaa toimintaa tällä tärkeällä politiikan alalla, oikeusasiamies kehotti komissiota pohtimaan muita keinoja, joiden avulla kansalaisilla olisi paremmat mahdollisuudet saada tietoja neuvotteluista ja yleisö voisi tutustua osapuolten välisiin keskusteluihin (1286/2003/JMA).

Euroopan oikeusasiamies pyrkii myös saamaan aikaan sovintoratkaisun niin usein kuin se vain on mahdollista.⁴¹ Joissakin tapauksissa sovintoratkaisuun voidaan päästä esimerkiksi sitä kautta, että asianosainen toimielin tai laitos tarjoaa kantelijalle korvauksen. Tämä on kuitenkin täysin vapaaehtoista, eikä siihen liity oikeudellisen vastuun tunnustamista.⁴²

Jos sovintoratkaisu ei ole mahdollinen, oikeusasiamies voi päättää asian käsittelyn kriittiseen huomautukseen tai antaa suositusesityksen. Kriittinen huomautus annetaan yleensä silloin, jos asianomainen toimielin ei pysty enää korjaamaan hallinnollista epäkohtaa, jos hallinnollisella epäkohdalla ei näytä olevan yleistä merkitystä eikä oikeusasiamies katso jatkotoimien olevan aiheellisia. Kriittinen huomautus vahvistaa kantelijalle, että hänen kantelunsa on oikeutettu, ja kertoo myös asianosaiselle toimielimelle tai laitokselle, mitä se on tehnyt väärin. Näin voidaan välttää samanlaiset virheet vastaisuudessa.

Jos hallinnollinen epäkohta on ollut erityisen vakava tai yleisesti merkittävä tai jos toimielimen on edelleen mahdollista korjata epäkohta, oikeusasiamies antaa yleensä suositusluonnoksen. Vuonna 2004 annettiin 17 suo-

⁴¹ Suomessa oikeusasiamiehelle ei sen sijaan kuulu sovittelijan rooli, vaikka sitä toisinaan onkin ehdotettu. Ks. EOA *Lehtimajan* puheenvuoro oikeusasiamiehen vuoden 1997 kertomuksessa, s. 15–18. Asiaa pohtii laajemminkin *Kuusikko* 2000, s. 678–686.

⁴² Ks. esim. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004, s. 92–93 (kantelu 1878/2002/GG Euroopan komissiota vastaan), jolloin komissio katsoi, että tapauksen poikkeuksellisen luonteen vuoksi aiheutuneiden kulujen korvaaminen täysin vapaaehtoiselta pohjalta tuli oikeusasiamiehen esittämien tosiseikkojen valossa kyseeseen, vaikka komissio ei välttämättä yhtynytkään oikeusasiamiehen johtopäätöksiin. Osapuolet olivat sopineet 21 999 euron korvaussummasta.

Vrt. Suomen oikeusasiamiehen mielestä perusoikeusloukkauksen hyvityksenä oikeusasiamiehen loukkaajalle antama huomautus tai muu moite eivät aina riitä, vaan hänen mielestään viranomaisten on syytä varautua myös perusoikeusloukkausten rahalliseen hyvittämiseen. Tarkemmin ks. EOA *Paunio* puheenvuoro Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2005, s. 11–14.

situsluonnosta. Asianomaisen toimielman tai laitoksen on annettava oikeusasiamiehelle vastauksena yksityiskohtainen lausunto kolmen kuukauden kuluessa. Jos toimielin tai laitos ei kuitenkaan vastaa tyydyttävällä tavalla suositusluonnokseen, oikeusasiamies voi lähettää Euroopan parlamentille erityiskertomuksen. Se on viimeinen oikeusasiamiehen käytettävissä oleva keino, johon hän voi ryhtyä asian käsittelyssä. Vuonna 2004 annettiin yksi erityiskertomus. Erityiskertomukset samoin kuin oikeusasiamiehen vuosittain antamat kertomukset voivat sisältää suosituksia, joita hän pitää hänelle kuuluvien velvoitteiden hoitamisen kannalta aiheellisina. Tämä voi tarkoittaa myös lainsäädännöllisiä uudistuksia koskevia ehdotuksia.

Euroopan oikeusasiamiehellä ei ole samanlaista oikeutta nostaa syyte valvomiensa laitosten virkamiehiä kohtaan kuin Suomen eduskunnan oikeusasiamiehellä. Hänen kohdistamansa kritiikki voi kuitenkin johtaa siihen, että kyseinen toimielin tai laitos ryhtyy tarvittaviin kurinpitotoimenpiteisiin yksittäistä virkamiestä kohtaan. Toisaalta EY:n tuomioistuin on vahvistanut, että unionin kansalaisella on periaatteessa oikeus saada vahingonkorvausta oikeusasiamiehen toimien johdosta, jos hänelle on aiheutunut niistä vahinkoa. Käytännössä vahingonkorvauksen saamisen edellytykset eivät kuitenkaan täyty kovin helposti.⁴³

2.3 Joustavuuden edut

Samalla tavoin kuin joustavuus on koettu Suomessa oikeusasiamiesinstituution eduksi, myös Euroopan oikeusasiamiehen menestyksekkäs toiminta johtuu paljolti samasta seikasta. Instituutiota perustettaessa tätä ei vielä välttämättä kaikkialla ymmärretty, joten oikeusasiamiehen aktiivinen puuttuminen esimerkiksi komission hallintokäytäntöihin tuli monelle taholle yllätyksenä.

Käytännössä Euroopan oikeusasiamies on kehittänyt toimintatapojaan alusta asti hyvin tietoisesti. Oikeusasiamies on määritellyt hallinnollisen epäkohdan siten, että se käsittää ”ihmisoikeuksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen”.⁴⁴ Myös

⁴³ Ks. asia C-234/02 P (*Euroopan oikeusasiamies v. Frank Lamberts*), 30.4.2002, tuomion kohta 52. Tuomioistuin vahvisti samalla, että ensimmäisen asteen tuomioistuin ei ollut tehnyt oikeudellista virhettä, kun oli ottanut tutkittavaksi vahingonkorvauskanteen (ks. asia T-209/00). Jos yhteisöjen tuomioistuimet eivät voisi arvioida yhteisön toimielman tai laitoksen menettelyn laillisuutta, EY 235 mukaiselta menettelyltä riistettäisiin sen tehokas vaikutus, kuten tuomion kohdassa 61 todetaan. Tapausta kommentoi *Suksi* 2005, s. 1765–1781.

⁴⁴ Näin esim. oikeusasiamiehen vuoden 2004 kertomuksessa, s. 26.

Euroopan parlamentti on hyväksynyt tällaisen määritelmän. Se vakiintui käyttöön 2000-luvulla EU:n perusoikeuskirjan hyväksymisen jälkeen. Samalla oikeusasiamies on korostanut, että hallinnollinen epäkohta ja perusoikeuskirjan 41 artiklassa mainittu hyvä hallinto ovat saman asian kaksi eri puolta. Aiemmin oikeusasiamies käytti määritelmää, jonka mukaan ”hallinnollisesta epäkohdasta on kyse, kun julkinen valta ei toimi sitä sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti”.⁴⁵

Kiinnostavaa asiassa on se, että Euroopan oikeusasiamies on tulkinnut myös EU:n perusoikeuskirjan noudattamatta jättämisen merkittävään hallinnollista epäkohtaa, vaikka perusoikeuskirja ei olekaan vielä oikeudellisesti sitova ja on luettavissa vasta ns. *soft law*’ksi. Toisaalta jo Maastrichtin sopimuksen F(2) artiklassa viitattiin perusoikeuksiin yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeus-sopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. Myös EY:n tuomioistuin oli päätöksissään vedonnut ihmisoikeuksiin jo ennen perusoikeuskirjan hyväksymistä. EU:n perusoikeuskirjassa puolestaan vahvistettiin ”yhteisön ja unionin toimivallan ja tehtävien sekä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti oikeudet, jotka perustuvat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja yhteisöjen perustamissopimukseen, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen, yhteisön ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaalisiin peruskirjoihin sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön”.⁴⁶ EU:n perusoikeuskirjan hyväksyminen vuonna 2000 ei siten merkinnyt mitään kovin radikaalia uudistusta, vaikka periaatteellisella tasolla se tietenkin on merkittävä asiakirja.

Euroopan oikeusasiamies oli heti perusoikeuskirjan allekirjoittamisen jälkeen joulukuussa 2000 sitä mieltä, että sekä Euroopan parlamentin, neuvoston että komission tuli ryhtyä noudattamaan sitä myös käytännössä. Koska nuo elimet eivät kuitenkaan niin tehneet, oikeusasiamies joutui puuttumaan asiaan ja kritisoi niitä perusoikeuskirjan noudattamatta jättämistä:

”Tosiasiassa puheet eivät kuitenkaan vielä ole muuttuneet teoiksi. Euroopan parlamentti ja komissio ovat jatkaneet esimerkiksi vanhojen syrjinnästä annettujen sääntöjensä soveltamista palvelukseenottamisilmoi-

⁴⁵ Ks. oikeusasiamiehen vuoden 1997 kertomus, s. 23. Ks. myös vuoden 1999 kertomus, s. 14–15.

⁴⁶ Näin perusoikeuskirjan johdannossa.

tuksissaan eivätkä ole ottaneet huomioon sitä, että perusoikeuskirjassa kielletään myös ikäsyrintä.”⁴⁷

Ainakin näiltä osin toimielimet ottivat opiksi ja joutuivat muuttamaan rekrytointikäytäntöjään oikeusasiamiehen esittämän kritiikin johdosta. Jos ne eivät olisi niin tehneet, ei niitä olisi siihen voitu mitenkään pakottaa. Kuten usein muulloinkin, myös tässä tapauksessa oikeusasiamies käytti tehokkaasti hyväkseen julkisuutta, mikä oli tietenkin osaltaan omiaan edistämään oikeusasiamiehen kannanottojen noudattamista.

Oikeusasiamiehen rooli ei muutoinkaan rajoitu vain yksittäistapauksia koskevien päätösten antamiseen, sillä erityisesti suositusten ja erityiskertomusten avulla oikeusasiamies voi vaikuttaa asioihin yleisemminkin. Hänen toiminnallaan voi olla myös suurta pedagogista merkitystä. Tämä oli ehkä taustalla oikeusasiamiesinstituutiota luotaessa, sillä tarkoituksena oli myös vahvistaa EU:n legitimitettä, lisätä kansalaisten luottamusta EU:n toimintaan.

Oikeusasiamies on ollut myös monelta osin kehittämässä eurooppalaista hallinto-oikeutta korostaessaan heti alusta alkaen monia hallinto-oikeudellisia periaatteita, jotka hänen mielestään kuuluivat hyvään hallintoon, vaikka ne eivät olleetkaan oikeudellisesti sitovia.⁴⁸ Tosin myös EY:n tuomioistuimissa oli jo aiemmin viitannut samoihin periaatteisiin. Oikeusasiamiehen on kuitenkin lähtökohtaisesti helpompaa viitata oikeudellisesti sitomattomiin periaatteisiin yms., koska hän ei tee oikeudellisesti sitovia päätöksiä samaan tapaan kuin tuomioistuin ja hän voi kiinnittää huomiota myös sellaisiin menettelytapoihin, jotka eivät ole suoranaisesti lainvastaisia, vaikkakin moitittavia.⁴⁹ Hallinnollisten epäkohtien poistamiseen pyrkiessään Euroopan oikeusasiamies on korostanut muitakin perusoikeuksia kuin hyvää hallintoa, esimerkiksi EU:n virkamiehillekin perusoikeutena turvattua sananvapautta.

Vaikka oikeusasiamiehellä on ollut hyvän hallinnon kehittämisen lähtökohtana EY:n tuomioistuimenkin tuntemat hallinto-oikeudelliset periaatteet, hän on kuitenkin avoimesti ilmoittanut pyrkivänsä laaja-alaisempaan näkökulmaan hyvän hallinnon periaatteita kehittäessään. Euroopan oikeusasiamiehelle onkin käytännössä muodostunut uusi rooli *soft law*’n luojana. Tuota tehtävää ei tunneta sen paremmin oikeusasiamiestä koskevissa

⁴⁷ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2001, s. 11.

⁴⁸ Näitä hän luetteli vuoden 1997 kertomuksessa, s. 26: ”Hallinnollisten viranomaisten on esimerkiksi toimittava johdonmukaisesti ja hyvässä uskossa, vältettävä syrjintää, noudatettava suhteellisuuden, yhdenvertaisuuden ja oikeutettujen odotusten periaatteita sekä kunnioitettava ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.”

⁴⁹ Tarkemmin ks. *Bonnor* 2000, s. 43.

perustamissopimuksen artikloissa kuin parlamentin päätöksessäkään, vaikka olikin ehkä odotettavissa, että näin tulisi käymään. Myös esimerkiksi Tanskassa hallintomenettelyä koskevat periaatteet perustuvat paljolti oikeusasiamiehen käytäntöön.

Euroopan hyvän hallintotavan säännösten luomisessa ensimmäisen aloitteen teki eräs Euroopan parlamentin yksittäinen jäsen (Roy Perry) vuonna 1997, mutta asia eteni sen jälkeen erityisesti oikeusasiamiehen aktiivisuuden ansiosta. Hän luonnosteli tekstin oma-aloitteisen tutkimuksen perusteella ja esitteli sen Euroopan parlamentille erityiskertomuksen muodossa vuonna 1999.⁵⁰ Säännöstössä on otettu huomioon EY:n tuomioistuimen oikeustapauskäytännön sisältämät eurooppalaisen hallinto-oikeuden periaatteet ja lisäksi se on saanut inspiraatiota kansallisesta lainsäädännöstä. Euroopan parlamentti hyväksyi syyskuussa 2001 päätöslauselman, jolla otettiin käyttöön hyvän hallintotavan säännöstö. Kaikkien Euroopan unionin toimielinten ja laitosten sekä niiden hallintojen ja virkamiesten tulee noudattaa sitä suhteissaan kansalaisiin.

Soft law’lle on usein tyypillistä, että siitä tulee ajan mittaan sitovaa lainsäädäntöä.⁵¹ Tämän myös Euroopan oikeusasiamies on asettanut tavoitteekseen hyvän hallinnon periaatteiden osalta, sillä hän on usein edellyttänyt, että hyvän hallintotavan säännöstöstä tulisi saada aikaan asetus. EU:n perustuslakisopimuksen voimaantulon jälkeen asiasta tulisi hänen mielestään saada hyvän hallinnon laki (perustuslaissa tarkoitettu eurooppalaki).⁵² Oikeudellinen perusta tälle on perustuslakisopimuksen III-427 artiklassa. Periaatteellisella tasolla tällainen uudistus on tietenkin merkittävä, vaikka ei ehkä niinkään enää käytännön tasolla.

Myös EU:n perusoikeuskirja on vielä tällä hetkellä luettavissa soft law’ksi. Se hyväksyttiin Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000 poliittisena julistuksena. Siihen sopii siten lähtökohtaisesti hyvin määritelmä, jonka mukaan soft law muodostaa eräänlaisen harmaan alueen oikeuden ja politiikan/moraalin välimaastossa. Vaikka soft law ei olekaan oikeudellisesti sitovaa, ei se tarkoita sitä, että sillä ei voisi olla mitään oikeudellisia vaikutuksia.⁵³ Perusoikeuskirjan soft law -luonne merkitsee käytännössä sitä,

⁵⁰ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomus Euroopan parlamentille: omasta aloitteesta suoritettu tutkimus siitä, onko yhteisön eri toimielimillä ja laitoksilla yleisesti saatavilla olevaa hyvää hallintotavan säännöstöä (OI/1/98/OV) virkamiesten suhteista kansalaisiin. Aiemmista vaiheista ks. Euroopan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1997, s. 24–25.

⁵¹ Ks. tarkemmin *Määttä* 2005, s. 381–382, 446–448 ja *Lötjönen* 2004, s. 14, 72.

⁵² Tätä Euroopan oikeusasiamies edellytti vuoden 2004 vuosikertomuksessa, s. 20.

⁵³ *Soft law*’n käsitteestä EY:n oikeudessa ks. *Senden* 2004, s. 111–117. Perusoikeuskirjan *soft law* -luonteesta ks. myös *Leino-Sandberg* 2005, s. 53–61.

että EY:n tuomioistuin vetoaa yhä päätöksissään mieluummin yleisiin ihmisoikeusperiaatteisiin kuin suoraan perusoikeuskirjaan. Kuitenkin perusoikeuskirja on usein hyvin vahvasti esillä julkisasiamiesten ratkaisuehdotuksissa (samoin kuin ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomioissa).⁵⁴ Sen sijaan Euroopan oikeusasiamiehen on tietenkin helpompi viitata perusoikeuskirjaan, koska oikeusasiamies voi edellä kuvatuin tavoin ottaa kantaa muuhunkin kuin tiukasti laillisuuteen eikä oikeusasiamiehen päätöksillä ole oikeudellisesti sitovaa voimaa.

Vaikka Euroopan oikeusasiamiehenä vuodesta 1995 vuoteen 2003 toiminut *Söderman* sai paljon kiitosta ja palkintojakin aktiivisesta ja uutta luovasta toiminnastaan, on oikeusasiamies joutunut toisinaan myös kritiikin kohteeksi osoittamansa aktiivisuuden vuoksi.⁵⁵ Toisaalta oikeusasiamiesinstituution voittona on pidettävä sitä, että EY:n tuomioistuin on antanut vahvistuksen oikeusasiamiehen laajalle harkintavallalle sen suhteen, ovatko kantelut perusteltuja ja mihin toimiin ne johtavat ja että hänellä ei ole mitään velvollisuutta tietyn tuloksen saavuttamiseen. Vaikka yhteisöjen tuomioistuinten suorittaman valvonnan on tämän vuoksi oltava rajoitettua, ei voida kuitenkaan sulkea pois sitä mahdollisuutta, että oikeusasiamies voi tehtäviään suorittaessaan rikkoa riittävän ilmeisesti yhteisön oikeutta siten, että yksityiselle kansalaiselle aiheutuu siitä vahinkoa.⁵⁶

⁵⁴ Tarkemmin ks. *Lawson* 2005, s. 388–390 ja *Rosas* 2005, s. 163–175.

⁵⁵ Siitä ks. esim. *Leino* 2004, s. 339. Kritiikiltä ei ole kokonaan välttytty Suomessakaan. Ks. esim. AOA *Jääskeläisen* päätös 29.12.2004, dnro 1183/4/03 koskien Helsingin kaupungin aravavuokratulojen asukasvalintaa, ja sen herättämä keskustelu, josta ks. esim. Helsingin Sanomat, 14.9.2005 ja 30.9.2005 ja *Jääskeläisen* vastaus, Helsingin Sanomat, 20.9.2005. AOA:n kritiikki johti nopeasti lainmuutokseen: ks. *HE 47/2006 vp* ja *PeVL 47/2006 vp*.

Joskus oikeusasiamies on joutunut kovankin poliittisen kritiikin kohteeksi. Tällaisista tilanteista 1920–1960-luvuilta ks. tarkemmin *Hidén* 1970, s. 51–58. Viime vuosikymmeninä tällaisia tilanteita on ilmeisesti ollut paljon vähemmän, eikä oikeusasiamiehen vaali ole enää pitkään aikaan ollut puoluepoliittinen. Viime aikojen osalta ks. myös *Lehtimaja* LM 1999, s. 906–907.

⁵⁶ Ks. asia C-234/02 P (*Euroopan oikeusasiamies v. Frank Lamberts*), 30.4.2002, tuomion kohta 52.

3 YLEISTÄ PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN SUOJASTA EUROOPAN UNIONISSA

3.1 Perusoikeussuojan alkuvaiheet

Euroopan oikeusasiamiehen roolia perusoikeuksien turvaajana ei voida erottaa muusta EU:ssa tapahtuvasta perus- ja ihmisoikeusvalvonnasta, ja yleensäkin se on läheisessä yhteydessä perus- ja ihmisoikeussuojan kehitykseen EU:ssa. Tällöin on tärkeää selvittää, mitkä muut EU:n elimet valvontaa harjoittavat ja miten oikeusasiamiehen suorittama valvonta eroaa siitä. Mitkä ovat esimerkiksi EY:n tuomioistuimen ja Euroopan oikeusasiamiehen toiminnan väliset erot? Mitä eroja on niiden valvontakohteissa? Valvovatko ne vain EU:n omien elinten vai myös jäsenvaltioiden toimintaa ja missä laajuudessa viimeksi mainittua?

Unionin kansalaisuus, oikeusasiamies ja perusoikeudet liittyvät monin tavoin yhteen. Ne eivät ole olleet mukana integraation alusta alkaen, vaan ne kaikki saivat merkityksensä vasta Euroopan unionin perustamisen jälkeen vuonna 1992, jolloin allekirjoitettiin sopimus Euroopan unionista Maastrichtissa. Euroopan talousyhteisön tilalle tuli silloin Euroopan yhteisö, johon liitettiin oikeushenkilöllisyys. Unioni ymmärrettiin poliittiseksi unioniksi. Euroopan parlamentin vaikutusvaltaa lisättiin samalla, ja siitä tuli enenevässä määrin ”oikea” lainsäädäntöelin. Maastrichtin sopimus oli erityisen merkittävä siitä syystä, että sen tarkoituksena oli lähentää kansalaisia ja unionia sekä vahvistaa legitimitettiin. Silloin alkoi monessa mielessä uusi kausi Euroopan integraation historiassa.⁵⁷

Vaikka perusoikeuksien suojaa ei liitettykään Maastrichtin sopimuksessa unionin kansalaisuuteen, näillä kahdella asialla oli kuitenkin läheinen yhteys sitä kautta, että molempien taustalla oli uudenlainen pyrkimys korostaa, että kyse ei ole vain talousyhteisöstä ja taloudellisesta yhteistyöstä. EU:lla on muitakin kuin vain taloudellisia tavoitteita. Unionin kansalaisuus sai myöhemmin dynaamisemman sisällön kuin alun perin ehkä oli kuviteltu, ja nykyään puhutaan jopa sosiaalisesta kansalaisuudesta, tai ainakin kehitys on siihen suuntaan eräiltä osin menossa. EY:n tuomioistuimen aktiivisuudella on ollut tässäkin kehityksessä oma osuutensa.⁵⁸

⁵⁷ Lyhyesti muutoksesta ks. *Raitio* 2004, s. 62–70.

⁵⁸ Käytännöstä ks. *Rosas* LM 2005, s. 1251–1266. Sosiaalisesta kansalaisuudesta ks. *O’Leary* 2005, s. 39–87.

Maastrichtin sopimuksella aikaansaaduista uudistuksista huolimatta EU:ta syytettiin yhä demokratian puutteesta; kansalaisten vaikutusvalta oli vähäistä ja päätökset tehtiin EU:ssa pääosin muualla kuin demokraattisesti valitussa parlamentissa. Kansallisilla parlamenteilla ei ollut juurikaan roolia Euroopan unionia koskevassa päätöksenteossa, vaan kyse oli pääasiassa hallitustenvälisestä yhteistyöstä. Toisaalta myös EY:n tuomioistuin oli saanut vahvan aseman etenkin 1970-luvulta alkaen. Sen saamaa suurta roolia integraation edistämässä ei myöskään voida pitää hyvänä osoituksena demokratian korkeasta tasosta EU:ssa. Tällainen kritiikki oli taustalla vaikuttamassa siihen, että EU:ta ryhdyttiin 2000-luvulle tultaessa uudistamaan tosissaan.⁵⁹ Tavoitteena oli avoimuuden ja demokratian lisääminen EU:n päätöksenteossa. Uudistusten oli määrä johtaa EU:n perustuslakisopimuksen voimaantuloon loppuvuodesta 2006, mutta sopimuksen voimaantulo on ainakin siirtynyt eteenpäin jonkin verran.

Perusoikeudet eivät nousseet suinkaan ensimmäistä kertaa esille Maastrichtin sopimuksessa, vaan aina 1970-luvulta lähtien EY:n tuomioistuin on toisinaan viitannut yleisiin ihmisoikeusperiaatteisiin johtaakseen sieltä suojaa jollekin perusoikeudelle (ks. esimerkiksi asia C-29/69, *Erich Stauder v. City of Ulm-Sozialamt*, 12.11.1969) tilanteessa, kun jonkun jäsenvaltion lainsäädäntö ei antanut turvaa tietyille perusoikeudelle. Ihmisoikeuksien korostamisella on suurempi periaatteellinen merkitys, sillä samalla tunnustettiin, että yksittäisillä ihmisilläkin on rooli integraatiossa eikä kyse ole vain talouselämän ehdoilla toteutetusta Euroopan yhdistymisestä. Erityisesti samapalkkaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon nouseminen esille ihmisoikeussuojaa kehitettäessä viittasi siihen, että ”pienillä ihmisillä” ja heidän oikeuksillaan on merkitystä.⁶⁰

Maastrichtin sopimuksen perusoikeussuojaa koskevan F (2) artiklan käytännön merkitystä on vaikea arvioida, koska tuo artikla ei kuulunut EY:n tuomioistuimen toimivaltaan. Enemmän perusoikeudet alkoivat saada merkitystä vuonna 1999 voimaan tulleen Amsterdamin sopimuksen myötä, sillä silloin F(2) artiklaa sisällöllisesti vastaava 6.2 artikla lisättiin tuomioistuimen toimivaltaan.

EY:n tuomioistuimesta löytyy jo hyvin paljon tuomioita, joissa viitataan perusoikeuksiin yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina. *Allan Rosasin* laskujen mukaan niitä on viime vuosina ollut noin kaksikymmentä ta-

⁵⁹ Tarkemmin EU:n tulevaisuuskeskustelusta ks. *Tiilikainen* 2001, s. 487–506 ja *Tiilikainen – Peltomäki* 2006, s. 233–251.

⁶⁰ Perusoikeussuojan alkuvaiheista eri oikeuksien osalta ks. esim. *Scheinin – Dahlgren* 1995.

pausta vuodessa, mikä ei ole kuitenkaan kovin suuri määrä verrattaessa sitä tuomioiden kokonaismäärän.⁶¹ Sosiaalisten perusoikeuksien merkitys ei ole ollut niin suuri kuin perinteisten vapausoikeuksien, mutta niilläkin on ollut koko ajan suurempi merkitys EY:n tuomioistuimen käytännössä. Useimmiten on viitattu samapalkkaisuusartiklaan, kansalaisuuden perusteella tapahtuvaa syrjinnän kieltoa koskevaan artiklaan, mutta sen lisäksi sosiaalisten oikeuksien yhteydessä on vedottu myös yhteisön oikeuden yleisiin perusoikeusperiaatteisiin.⁶²

3.2 EU:n perusoikeuskirjan merkitys

EU:n perusoikeuskirjan hyväksyminen vuonna 2000 – vaikkakin vain poliittisena julistuksena – merkitsi perusoikeuksien lopullista läpimurtoa EU:ssa. Vaikka perusoikeuskirjalla lähinnä vain koottiin yhteen asiakirjaan aiemmin useassa eri asiakirjassa turvatut perusoikeudet, sillä oli kuitenkin merkittävä symbolinen arvo. Tällä tavoin vahvistettiin EU:n legitimitettä kansalaisten keskuudessa, etenkin siitä syystä että perusoikeuskirjan laadintaa varten perustettiin uudentyypinen, kokoonpanoltaan laaja-alainen valmistelukunta, jossa oli myös jäsenvaltioiden parlamenttien edustajat.⁶³ Samaa valmistelutapaa käytettiin myös muutama vuosi myöhemmin EU:lle perustuslakia valmisteltaessa.

Perusoikeuskirjan lopussa todetaan nimenomaisesti, että sillä ei luoda yhteisölle ja unionille uusia toimivaltuuksia tai uusia tehtäviä eikä muuta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä. Samassa 51 artiklassa todetaan myös, että perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.

Komissio asetti heti alkuvuodesta 2001 tavoitteeksi, että perusoikeuskirja on otettava huomioon kaikissa komission lainsäädäntöehdotuksissa. Ensimmäisen asteen tuomioistuin alkoi viitata tuomioissaan perusoikeuskirjaan varsin pian (ks. esimerkiksi asia T-54/99, *max.mobil Telekommunikation Service GmbH v. Euroopan yhteisöjen komissio*, 30.1. 2002), samoin kuin EY:n tuomioistuimen julkisasiamiehet ratkaisueh-

⁶¹ *Rosasin* mukaan ajanjaksona tammikuu 2001 – maaliskuu 2003 tällaisia tapauksia oli kaikkiaan 37 ja ensimmäisen asteen tuomioistuimessa lisäksi 22 tapausta. Ks. *Rosas* 2005, s. 167.

⁶² Tarkemmin ks. *Rosas* 2005a, s. 197–199.

⁶³ Valmisteluprosessista ks. *Brax* 2001, s. 65–88.

dotuksissaan.⁶⁴ Myös monien jäsenmaiden tuomioistuimissa perusoikeuskirjaan alettiin vedota varsin pian. Suomessa eduskunnan perustuslaki-valiokunta otti perusoikeuskirjan kannanotoissaan huomioon varsin pian sen jälkeen kun se oli allekirjoitettu joulukuussa 2000.⁶⁵

Koska EY:n tuomioistuimen keskeisenä tehtävänä on ennakkoratkaisujen antaminen kansallisille tuomioistuimille EY:n oikeuden tulkinnasta⁶⁶, sen käsiteltäväksi tällä tavoin tulevissa asioissa on kyse jäsenvaltioissa viireillä olevista tapauksista, joiden osalta EY:n tuomioistuin ottaa kantaa vain EY:n oikeuden tulkintaan. Lopullisen asiakysymyksen ratkaisee kansallinen tuomioistuin.⁶⁷ Kyse voi olla esimerkiksi siitä, kuuluiko valtion eläkelain nojalla Suomessa maksetun eläkkeen kaltainen eläke EY:n perustamissopimuksen 119 artiklan soveltamisalaan (ks. asia C-351/00, *Pirkko Niemi*, 12.9.2002). Mainitulla samapalkkaisuusartiklalla on ollut hyvin keskeinen rooli ihmisoikeussuojan kehityksessä EU:ssa jo 1970-luvun alusta lähtien.⁶⁸

EY:n tuomioistuin ei siten ole varsinainen ihmisoikeustuomioistuin, jonne yksityinen ihminen voisi saattaa asiansa tutkittavaksi. EU:n perustuslakia valmisteltaessa kuitenkin keskusteltiin myös siitä, tulisiko yksityisellä ihmisellä olla oikeus tehdä suoraan ihmisoikeusvalitus EY:n tuomioistuimeen samaan tapaan kuin hänellä on oikeus saattaa ihmisoikeusloukkaus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tutkittavaksi. Sellaista oikeutta ei kuitenkaan lopullisen perustuslain tekstin mukaan yksilöllä ole.⁶⁹ Perusoikeuksien suojaan pyrittiin kuitenkin muilla tavoin saamaan parannuksia aikaan. Merkittävä uudistus on myös se, että EU:n liittyttyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen EU:n perustuslakisopimuksen I-9 artiklassa edel-

⁶⁴ Julkisasiamiesten ratkaisuehdotuksia, joissa on näin tehty, luettelee artikkelissaan *Rosas* 2005, s. 165. EY:n tuomioistuin sen sijaan on vedonnut suoraan perusoikeuskirjaan vain kerran, EU:n sisäistä hallintoa koskevassa tapauksessa: asia C-232/02 P (R), (*Komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*), 18.10.2002. Se vetosi perusoikeuskirjan 41 artiklassa turvattuun oikeuteen hyvään hallintoon.

⁶⁵ Alkuvaiheen käytännöstä EU:n elimissä ja eri jäsenmaissa ks. useat artikkelit toimittamassani kirjassa *Perusoikeudet EU:ssa* (2001).

⁶⁶ Tästä tehtävästä ks. SEY 234 artikla, ja muista tuomioistuimen tehtävistä ks. SEY 220–245 artiklat. Jäsenvaltion mahdollisuuksista nostaa kanteen ks. SEY 230 artikla. Ks. siitä myös Nieminen 2004, s. 29–30. Käytännöstä ks. esim. asia C-377/98 (*Alankomaiden kuningaskunta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*), 9.10.2001, jossa vaadittiin erään direktiivin kumoamista, koska sillä rikotaan perusoikeuksia.

⁶⁷ Tähän työnjakoon liittyvistä erityisongelmista ks. *Costello* 2003, s. 122–124.

⁶⁸ Tarkemmin ks. Nieminen 1991 ja *Prechal* 2004, s. 547–551.

⁶⁹ Tarkemmin eri vaihtoehtoista, miten tämä asia olisi voitu järjestää, ja toisaalta vrt. myös nykytila; ks. Nieminen 2004, s. 457–458.

lytetyllä tavalla myös EU joutuu ulkopuolisen kontrollin alaiseksi ihmisoikeuksien noudattamisen suhteen samaan tapaan kuin sen jäsenvaltiot ovat jo nyt. Tätä pidettiin välttämättömänä tilanteessa, jossa EU asettaa uusille jäsenille tarkat ihmisoikeuksia koskevat vaatimukset, mutta ei ole itse sidottu yhtä tiukasti ihmisoikeuksien kunnioittamiseen eikä ole ainakaan minkään ulkopuolisen valvonnan alainen. Kuten asiaa pohtinut konventin asianomainen työryhmä totesi loppuraportissaan, ”liittyminen ihmisoikeussopimukseen antaisi kansalaisille vastaavan suojelun tason unionin säädöksiin nähden kuin heillä on kaikkiin jäsenvaltioihin nähden”. Samalla kuitenkin korostettiin, että ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta ei voitaisi pitää ylempään asteen tuomioistuimena, vaan pikemminkin erikoistuneena tuomioistuimena, joka harjoittaa unionin niiden kansainvälisen lain velvoitteiden noudattamisen ulkopuolista valvontaa, jotka johtuvat sen liittymisestä ihmisoikeussopimukseen”.⁷⁰

Niin kauan kuin Euroopan unioni ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuoli, ihmisoikeustuomioistuin ei luonnollisestikaan ole toimivaltainen käsittelemään unionia tai sen elimiä vastaan suunnattuja valituksia. Tätä voidaan tietenkin pitää puutteena. Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin vahvistanut useissa tapauksissa sellaisen tulkinnan, että vaikka ihmisoikeussopimus ei kiellä toimivallan siirtoa kansainvälisille järjestöille, tämä ei välttämättä poista valtion vastuuta siirretyn toimivallan osalta. Tämä pitää paikkansa myös Euroopan unionin suhteen.⁷¹

EU:n perustuslakisopimuksen voimaantulon myötä perusoikeuskirjasta tulee kuitenkin oikeudellisesti sitova asiakirja. Perusoikeuskirja on sijoitettu perustuslakisopimuksessa lähes sellaisenaan sopimuksen II osaan (artiklat II-61-114). Perusoikeuskirjan tullessa oikeudellisesti sitovaksi myös EY:n tuomioistuin viitanee siihen suoraan, vaikkei se niin tähän mennessä olekaan tehnyt.⁷² Tosin perusoikeuskirjan oikeudellisessa sitovuudessa on nähty ongelmiakin, erityisesti sosiaalisten oikeuksien osalta. Niiden

⁷⁰ Ks. Perusoikeuskirjan sisällyttämistä ja liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen käsittelevän työryhmä 2:n loppuraportti, 22.10.2002 (CONV 354/02). Ks. myös *Tiilikainen – Helander – Heliskoski* 2005, s. 75–77. Kuten *Matti Pellonpää* on todennut, EY:n tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen rinnakkaiselo on sujunut varsin kitkattomasti, vaikka toisinaan on muutakin esitetty. Kahden tuomioistuimen rinnakkainolosta johtuvat ongelmat ovat hyvin marginaalisia. Näin *Pellonpää* LM 2005, s. 1230–1233. Samoin ks. *Lawson* 2005, s. 377–395 ja *Rosas* 2005, s. 163–175. Yksityiskohtaisemmin ks. *Garpelein* 2005, s. 27–44.

⁷¹ Ks. käytännöstä tältä osin *Pellonpää* LM 2005, s. 1233–1242. Ks. myös *Lawson* 2005, s. 383–387.

⁷² Näin myös *Lawson* 2005, s. 389–390.

merkityksen on pelätty vähenevän, koska perustuslakisopimuksen II-112.5 artiklassa selkiytetään perusoikeuskirjaan kirjattujen ”oikeuksien” ja ”periaatteiden” välistä eroa ja monet sosiaaliset oikeudet on määritelty perusoikeuskirjan uudistetuissa selityksissä periaatteiksi. Toisaalta tässä yhteydessä on korostettu myös perusoikeuksien jakamattomuusperiaatetta, millä tarkoitetaan sitä, että perinteiset vapausoikeudet ja sosiaaliset oikeudet ovat keskenään monin tavoin riippuvaisia toisistaan ja niitä joudutaan myös usein tulkitsemaan yhdessä.⁷³ Tarkempi vastaus tähän ongelmaan saadaan vasta sitten, kun asiasta on saatavilla soveltamiskäytäntöä.

Euroopan oikeusasiamiehen käytännössä sosiaaliset perusoikeudet tuskin tulevat saamaan kovin suurta merkitystä, vaikka Suomessa etenkin perusoikeusuudistuksen jälkeen oikeusasiamiehen rooli on ollut suuri niiden turvaamisessa.⁷⁴ Tämä johtuu paljolti siitä, että EU:n perusoikeuskirjassa sosiaalisia perusoikeuksia ei ole turvattu yhtä velvoittavina oikeuksina, kuten on tehty Suomen perustuslaissa, jossa osa sosiaalisista oikeuksista on turvattu jopa ns. subjektiivisina oikeuksina.⁷⁵ Lisäksi tässä yhteydessä on huomattava sekin seikka, että EU:n omat elimet eivät ole sosiaalietujen myöntäjiä, joten niiden toimista ei voida kannella tältä osin Euroopan oikeusasiamiehelle.

3.3 Perusoikeussuojan kehittämismahdollisuuksia

Koska EU:n perusoikeuskirja sitoo myös jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta, on pidetty tärkeänä, että EU:lla on saatavissa tietoa jäsenmaiden ja mahdollisten hakijamaiden perusoikeustilanteesta. Tätä tehtävää varten ollaan perustamassa EU:n perusoikeusvirastoa. Se ei ole kuitenkaan olemassa olevien valvontaelinten kanssa kilpaileva elin, vaan pikemminkin täydentää olemassa olevia kansainvälisiä, eurooppalaisia ja kansallisia perusoikeuksien valvontakeinoja. Sen tehtävänä on antaa yhteisön toimielimille, laitoksille ja virastoille sekä jäsenvaltioille perusoikeuksia koskevaa neuvontaa ja tarjota niiden käyttöön asiantuntemusta ja auttaa niitä tällä tavoin varmistamaan perusoikeuksien kunnioittaminen. Sen tehtäviin ei sitä vastoin kuulu yksityisten kantelujen käsitteleminen.

⁷³ Ks. Nieminen 2004, s. 489–490, Nieminen DL 2005, s. 54–55 ja Prechal 2004a, s. 177–184. Ks. Suomen kannanotoista *PeVL 7/2003 vp* ja *VNS 6/2005 vp*, s. 52.

⁷⁴ Ks. esim. AOA *Paunion* puheenvuoro vuoden 1998 ja 2000 kertomuksissa ja EOA *Paunion* puheenvuoro vuoden 2003 kertomuksessa.

⁷⁵ Eroista vrt. *Sakslin* 1999 ja 2001.

Koska komissio valvoo EU:n oikeuden noudattamista jäsenvaltioissa, se voi aina nostaa kanteen jäsenvaltiota vastaan EY:n tuomioistuimessa perusoikeuskirjan noudattamatta jättämisestä. Tätä koskevan tiedon välittämisessä komissiolle perusoikeusviraston rooli voi olla merkittävä.⁷⁶

Viime aikoina on pyritty muutoinkin monin tavoin parantamaan perusoikeuksien suojaa EU:ssa. Esimerkiksi EU:n perustuslakisopimusta valmistelleessa konventissa tarkkailijana ollut *Jacob Söderman* esitti, että eräissä tapauksissa Euroopan oikeusasiamiehellä olisi oikeus saattaa perusoikeutta koskeva asia EY:n tuomioistuimen ratkaistavaksi, jos tärkeään periaatekysymykseen ei muutoin saada vastausta. Mallina hänellä oli Espanjan, Portugalin ja Itävallan malli; kaikissa näissä maissa oikeusasiamiehellä on oikeus saattaa vastaavanlaisia asioita maansa valtiosääntötuomioistuimen tutkittavaksi.⁷⁷ Södermanin ehdotus ei kuitenkaan saanut vastakaikua konventissa, eikä sen jättämään perustuslakiehdotukseen sisältynyt tällaista mahdollisuutta.

Euroopan oikeusasiamiehen rooli perusoikeuksien valvojana ei ole lähtökohtaisesti tuomioistuinten kanssa kilpaileva. Tämä on otettu huomioon myös eri sopimusjärjestelmien käytännön toteutuksessa. Tällä viitataan erityisesti siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 35 artiklan mukaan edellytyksenä sille, että ihmisoikeustuomioistuin voi ottaa asian tutkittavakseen on, että asiassa on sitä ennen turvauduttu kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin. Oikeusasiamiehelle tehtävä kantelu ei ole kuitenkaan sellainen muutoksenhakukeino, johon turvautumista ihmisoikeussopimuksen 35 artiklassa edellytetään.⁷⁸

EY:n tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaistavaksi tulevat tapaukset ovat usein melko erilaisia kuin Euroopan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tulevat tapaukset. Viimeksi mainituissa on kyse yksinomaan EU:n omien elinten, käytännössä etenkin komission, toimista. Tyyppillinen esimerkki oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tulevasta ongelmasta on asian käsittelyn hitaus eli vältettävissä oleva viivästys, mitä sanaa oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa tässä yhteydessä käytetään. Samaan tapaan myös Suomessa oikeusasiamiehellä – ja yleensäkin laillisuusvalvojilla – on ollut keskeinen rooli hallintoasioiden käsittelyn viivästyistä

⁷⁶ Perusoikeusviraston merkityksestä ja tehtävistä ks. useat artikkelit kirjassa *Monitoring Fundamental Rights in the EU* (ed. Alston – De Schutter).

⁷⁷ Ehdotus kuului: ”If the European Ombudsman considers, after carrying out an inquiry in accordance with [Article 195 EC], that a Member State or a Community institution or body is failing to respect a fundamental right binding in Community law, he may bring the matter before the Court of Justice” (CONV 221/02 CONTRIB 76).

⁷⁸ Tarkemmin ks. *Pellonpää* 2005, s. 121–125.

koskevien asioiden käsittelyssä. Ne eivät juurikaan tule Suomessa hallintolainkäytön kohteeksi.⁷⁹ Tosin hallintolainkäytössäkin nousee esille monia hyvään hallintoon liittyviä kysymyksiä: esimerkiksi päätöksen perusteleva ja asianosaisen kuuleminen.⁸⁰

Tosin toisinaan yksityisellä ihmiselläkin on käytettävissään myös tuomioistuintie. SEY 230.4 artiklan mukaan luonnollinen henkilö voi nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan tai erikseen. Samoin EY:n julkisuusasetuksen (N:o 1049/2001) 8.1 artiklan mukaan yksityisellä ihmisellä on oikeus tietyin edellytyksin, jos hänen oikeutensa ei toteudu, nostaa asiasta kanne toimielintä vastaan tuomioistuimessa ja/tai myös kannella samasta asiasta Euroopan oikeusasiamiehelle.

En ole kuitenkaan havainnut Euroopan oikeusasiamiehen ja yhteisön tuomioistuinten välillä mitään ristiriitaa, vaan pikemminkin ne täydentävät toisiaan samaan tapaan kuin myös Suomessa oikeusasiamies ja korkeimmat oikeudet tekevät.⁸¹ Euroopan oikeusasiamies myös viittaa usein EY:n tuomioistuimen päätöksiin omien kantojensa tueksi, vaikka hän ei sinänsä olekaan sidottu niihin omassa toiminnassaan.⁸²

4 YKSITTÄISISTÄ OIKEUKSISTA

Perusoikeuskirjassa turvatuista yksittäisistä perusoikeuksista käsittelemme tarkemmin vain niitä, joiden aikaisempaa paremmassa toteutumisessa Euroopan oikeusasiamiehen toiminnalla on ollut käytännössä eniten merkitystä. Erityisen paljon hän on saanut aikaan hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteen edistämiseksi, ja hän on ollut toimillaan edistämässä monin tavoin myös

⁷⁹ Tähän kiinnittää huomiota myös *Husa* 2004, s. 217.

⁸⁰ Käytännöstä lyhyesti *Hautamäki* 2004, s. 121–123. Samoin ks. *Siitari-Vanne*, s. 467–474, 576–577.

⁸¹ Toisaalta kuten *Lehtimaja* LM 1999, s. 907, toteaa: ”Olennaista on kysyä, toteutuvatko perus- ja ihmisoikeudet myös käytännössä eikä ainoastaan paperilla. Toimintaympäristö on muuttunut. Voimassa oleva oikeus löytyy yhä harvemmin valmiista lakipykälästä. Se on räätälöitävä käsityönä kutakin tapausta varten. Raaka-aineena käytetään monentasoisia oikeusohjeita, sekä kansallisia että ylikansallisia normeja kuin myös yleisiä oikeusperiaatteita. Lainsäätäjän, lainkäyttäjän ja laillisuusvalvojan työkentät ovat lähentyneet toisiaan. Tässä mielessä myös rajanveto juridiikan ja politiikan välillä on tullut entistä hämärämmäksi.”

⁸² Tarkemmin ks. myöhemmin esittelemäni oikeusasiamiehen päätökset.

diskriminointikiellon vakavasti ottamista EU:ssa. Oikeusasiamies on tehnyt töitä myös sen eteen, että EU:n virkamiehillä olisi oikeus yhtä lailla heille perusoikeuskirjassa turvattuun sananvapauteen samoin kuin että heilläkin olisi mahdollisuus perheen ja työn parempaan yhteensovittamiseen.

4.1 Oikeus hyvään hallintoon

EU:n perusoikeuskirja on jaettu useaan lukuun, joista yhden otsikkona on ”kansalaisten oikeudet”. Tähän lukuun sisältyy muun muassa äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta Euroopan parlamentin vaaleissa sääntelevä 39 artikla ja oikeusasiamiestä koskeva 43 artikla. Sen lisäksi yksi artikla koskee oikeutta hyvään hallintoon.

Perusoikeuskirjan 41 artiklassa turvataan oikeus hyvään hallintoon, jolla tarkoitetaan sitä, että jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti: 1) jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti, 2) jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset, ja 3) hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä. Sen lisäksi 41 artiklan mukaan jokaisella on oikeus saada yhteisöltä korvausta niistä vahingoista, joita yhteisön toimielimet ovat aiheuttaneet tehtäviään suorittaessaan, jäsenvaltioiden lainsäädännön yleisten periaatteiden mukaisesti. Hyvään hallintoon kuuluu myös yksilön oikeus ottaa yhteyttä unionin toimielimiin jollakin perussopimusten kielistä, ja hänen on saatava myös vastaus samalla kielellä. Oikeutta hyvään hallintoon koskeva perusoikeuskirjan säännös velvoittaa kuitenkin vain unionin toimielimiä, ei sen sijaan kansallisia toimielimiä niiden toimeenpannessa EU:n oikeutta, kuten on asianlaita muiden perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien suhteen perusoikeuskirjan 51 artiklan lähtökohtien mukaisesti.

Perusoikeuskirjan 41 artiklaa valmisteltaessa Euroopan oikeusasiamies oli hyvin aktiivinen. Hän toimi myös läheisessä yhteistyössä Suomen edustajien kanssa.⁸³ Oikeutta hyvään hallintoon koskevan 41 artiklan esikuva-

⁸³ Ks. *Brax* 2001, s. 73–74 ja *Nieminen* 2006. Ks. myös esim. *PeVL 2/2000 vp*: valiokunnan mielestä oli tärkeää, että perusoikeuskirjassa on myös sellaisia ihmisoikeussopimuksiin sisällyttämiä oikeuksia kuin hyvän hallinnon periaate, ympäristöön liittyvät oikeudet, osallistumisoikeudet ja vähemmistöjen oikeudet. Euroopan oikeusasiamiehen roolista tässä ks. *Peters* 2005, s. 737–741 ja ks. Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuonna 2000, s. 11.

na voidaan monessa suhteessa pitää Suomen vastaavaa lainsäädäntöä, viime kädessä perustuslain perusoikeusluettelon oikeusturvaa koskevan PeL 21 §:n 2 momenttia, vaikka sen sisältö ei olekaan täysin identtinen perusoikeuskirjan 41 artiklan sisällön kanssa. PeL 21.2 §:n mukaan hallintotavan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta, samoin kuin muut hyvän hallinnon taakeet turvataan lailla.⁸⁴ Sen sijaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen, kuten muihinkaan kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, ei sisälly oikeutta hyvään hallintoon turvaavaa säännöstä.

Vaikka perusoikeuskirja ei olekaan vielä oikeudellisesti sitova, se oli kuitenkin osaltaan vaikuttamassa siihen, että Euroopan parlamentti hyväksyi vuonna 2001 päätöslauselman, jolla otettiin käyttöön hyvän hallintotavan säännöstö, jota Euroopan unionin toimielinten ja laitosten sekä niiden hallintojen ja virkamiesten tulee noudattaa suhteissaan kansalaisiin.⁸⁵ Jo perusoikeuskirjan valmistelun aikana valmistelukunnassa tarkkailijana ollut Euroopan oikeusasiamies oli kiinnittänyt huomiota siihen, että EU:ssa tarvitaan myös hyvän hallintotavan säännöstö, jotta perusoikeuskirjassa vahvistettavaa hyvän hallinnon periaatetta voidaan soveltaa myös käytännössä.⁸⁶

Hyvän hallintotavan säännöstö on aika yksityiskohtainen sisältäen muun muassa syrjinnästä pidättäytymistä koskevan 5 artiklan, suhteellisuutta koskevan 6 artiklan, puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskevan 8 artiklan, palveluperiaatetta koskevan 12 artiklan, päätöksenteon kohtuullisia määräaikoja koskevan 17 artiklan ja päätösten perustelemisvelvollisuutta koskevan 18 artiklan.⁸⁷

Parlamentin hyvän hallintotavan säännöstöä koskevan päätöksen taustalla oli vaikuttamassa myös Euroopan oikeusasiamiehen laatima tekstiluonnos, jonka hän oli esitellyt myös Euroopan parlamentille vuonna 1999 erityiskertomuksen muodossa. Hyvän hallintotavan säännöstössä on otettu huomioon EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön sisältämät eurooppalaisen hallinto-oikeuden periaatteet, ja sen ohella myös kansalliset lainsäädännöt ovat olleet inspiraation lähteenä. Samalla kun Euroopan parla-

⁸⁴ Perusoikeuskirjan 41 artiklan sisällöstä ks. *Kuusikko* 2001, s. 391–397, 410–442. Perusoikeuskirjan 41 artiklan ja PeL 21.2 §:n sisältöä vertailee *Mäenpää* 2001, s. 182–189.

⁸⁵ Hyvän hallintotavan säännöstön teksti on julkaistu Euroopan oikeusasiamiehen kotisivulla (<http://www.euro-ombudsman.eu.int>), ja siinä yhteydessä käydään myös läpi sen syntymävaiheet.

⁸⁶ *Jacob Södermanin* puhe valmistelukunnassa, 2.2.2000.

⁸⁷ Tarkemmin niiden sisällöstä ks. *Hautamäki* 2004, s. 162–172 ja *Mäenpää* 2004, s. 22.

mentti hyväksyi hyvän hallintotavan säännösten, se hyväksyi myös päätöslauselman, jossa se kehotti Euroopan oikeusasiamiestä soveltamaan säännöstöä tutkiessaan mahdollisia hallinnollisia epäkohtia. Näin voidaan turvata oikeus perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaiseen hyvään hallintoon.

Euroopan oikeusasiamiehen laatima tekstiluonnos oli puolestaan ollut monelta osin vaikuttamassa EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan sisältöön, joten oikeusasiamiehen rooli on ollut monessa mielessä merkittävä hyvää hallintoa koskevan sääntelyn kehittämisessä EU:ssa. Oikeusasiamiehellä puolestaan on hyvän hallintotavan säännösten kehittämisessä ollut lähtökohtana myös EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiinnutettu hyvän hallinnon periaate.⁸⁸

Euroopan oikeusasiamies alkoi viitata päätöksissään perusoikeuskirjan 41 artiklaan välittömästi sen jälkeen kun se oli hyväksytty poliittisena julistuksena Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000.⁸⁹ Jo tähänastisen käytännön perusteella näyttää siltä, että 41 artiklalla on ollut oikeusasiamiehen käytännössä monia muita perusoikeuksia suurempi merkitys. Tosin samaan tapaan voidaan sanoa myös Suomen oikeusasiamiehestä: erityisesti perusoikeusuudistuksen jälkeen hyvän hallinnon vaatimusten korostaminen on tullut entistäkin tärkeämmäksi eduskunnan oikeusasiamiehen käytännössä. Tosin aiemminkin ”hyvän hallintotavan” toteutumisesta huolehtiminen on ollut oikeusasiamiehen valvonnan keskeisiä elementtejä, joten mitään radikaalia muutosta ei vuonna 1995 voimaan tullut perusoikeusuudistus tässä suhteessa merkinnyt.⁹⁰

Euroopan oikeusasiamiehen viime vuosien käytännöstä löytyy monia edustavia tapauksia kaikista perusoikeuskirjan 41 artiklassa mainituista tilanteista. Esittelen seuraavaksi eräitä edustavia tapauksia osoittaakseni niiden avulla, miten järjestelmä toimii käytännössä. Samalla otan tarvittaessa tulkinta-apua myös Euroopan parlamentin vahvistamasta hyvän hallintotavan säännöstöstä.

⁸⁸ Perusoikeuskirjan 41 artiklan sisällöstä ks. Puheenjohtajiston laatimat selitykset perusoikeuskirjan täydelliseen tekstiin sellaisena kuin se on asiakirjassa CHARTE 4487/00 CONVENT 50, 11.10.2000 (CHARTE 4473/00 CONVENT 49). Siinä viitataan EY:n tuomioistuimen oikeustapauksiin aina 1990-luvun alusta lähtien. Eurooppalaisista hallinto-oikeudellisista periaatteista ks. myös *Laakso* 2002, s. 86–94.

⁸⁹ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2001, s. 18 ja vuoden 2002 kertomus, s. 19. Ensimmäisen asteen tuomioistuimen käytännöstä ks. esim. asia T-54/99 (*max.mobil Telekommunikation Service GmbH v. Euroopan yhteisöjen komissio*), 30.1.2002, jossa viitattiin perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklaan (Oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen). EY:n tuomioistuimen julkisasiamiesten ehdotuksista ja ensimmäisen asteen tuomioistuimen käytännöstä ks. myös *Ward* 2004, s. 126–130.

⁹⁰ Tarkemmin ks. *Husa* 2004, s. 222–243 ja *Kuusikko* 2000, s. 129–153.

Yksi hyvän hallintotavan säännösten konkreettisimmista säännöksistä on 17 artikla, jossa edellytetään virkamiehen varmistavan, että kaikista toimielimille esitetyistä pyynnöistä ja kanteluista tehdään päätös kohtuullisen määräajan kuluessa, viivyttämättä ja joka tapauksessa viimeistään kahden kuukauden kuluttua niiden vastaanottamisesta. Sama määräys koskee myös yleisön lähettämiin kirjeisiin vastaamista sekä vastaamista niihin hallinnollisiin muistioihin, jotka virkamies on lähettänyt esimiehilleen päätöksentekoa koskevien ohjeiden pyytämiseksi. Jos toimielimelle esitetystä pyynnöstä tai valituksesta ei siinä käsitellyn asian monimutkaisuuden vuoksi voida tehdä päätöstä edellä tarkoitettun määräajan kuluessa, virkamiehen on ilmoitettava tästä esittäjälle mahdollisimman pian. Tällaisessa tapauksessa lopullisesta päätöksestä on kuitenkin aina ilmoitettava esittäjälle mahdollisimman pian.

Kantelussa 1963/2002/IP oli kyse siitä, että komissio ei ollut antanut tyydyttävää selitystä sille, miksi se ei pystynyt tekemään eräästä asiasta päätöstä, vaikka aikaa oli kulunut jo seitsemän ja puoli vuotta. Kantelijan mukaan komission toiminnassa oli ilmennyt kohtuuttomia viivästyksiä ja laiminlyöntejä sen käsitellessä kyseistä vuonna 1996 jätettyä kantelua.

Komissio puolestaan selitti, että sen kyseisessä tapauksessa sovelta- ma lähestymistapa oli ensimmäisen asteen tuomioistuimen vahvistamien periaatteiden mukainen. Niiden mukaan toimielin voi määritellä sille tiedoksi annettujen asioiden tärkeysasteen perusteella, kuinka tärkeä on asiaan liittyvä yhteisön etu. Komissio oli ryhtynyt kaikkiin tarvittaviin toimiin asian tutkimiseksi ja oli päätenyt siihen, että tapaus ei kuulunut ensisijaisesti tutkittaviin asioihin.

Oikeusasiamies esitti syyskuussa 2003 komissiolle suositluonnoksen, jossa hän kehotti toimielinä saattamaan loppuun kyseisen tapauksen arvioinnin viimeistään saman vuoden marraskuun loppuun mennessä. Hänen mukaansa oli hyvän hallintotavan mukaista tehdä päätökset kohtuullisessa ajassa. Oikeusasiamies katsoi myös, että komissio ei ollut esittänyt tyydyttävää selitystä sille, miksi se ei pystynyt tekemään päätöstä asiassa seitsemän ja puolen vuoden jälkeenkään. Lisäksi hän kiinnitti huomiota siihen, että komissio oli viimeksi tiedottanut kyseisestä tapauksesta maaliskuussa 2001 ja että komissio ei ollut kertonut mitään syytä vaikenemiselleen kahden vuoden aikana. Puuttumatta komission harkintavaltaan sille esitettyjen kantelujen käsittelyssä oikeusasiamies katsoi, ettei seitsemää ja puolta vuotta voitu pitää kohtuullisena aikana käsitellä tapausa.

Komissio totesi yksityiskohtaisessa lausunnossaan päätyneensä siihen johtopäätökseen, ettei EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta ollut kantelun kohteena olleessa tapauksessa riittävästi todisteita ja ettei tapaus ollut yhteisön edun kannalta riittävän tärkeä, jotta sitä tutkittaisiin tarkemmin. Saatuaan oikeusasiamiehen suositluonnoksen komissio nou-

datti tavanomaista kantelujen hylkäämiseen sovellettavaa menettelyä. Komissio lähetti kantelijalle kirjeen, jossa perusteltiin sen kanta tapaukseen. Ellei kantelija esittäisi huomautuksia, komissio tekisi kantelusta lopullisen päätöksen viimeistään maaliskuussa 2004.⁹¹

Jo aiemmin Euroopan oikeusasiamies on mahdollista viivyttelyyn syyllistymistä arvioidessaan antanut merkitystä sille, miten monimutkaisesta asiasta kulloinkin on kyse. Kaikkia tapauksia ei voida koskaan käsitellä yhtä nopeasti. Esimerkiksi yhdessä kanteluasiassa (323/97/PD), jossa komissio oli kantelijan mukaan viivytellyt tarpeettomasti hänen kantelunsa käsittelemään, kun ei ollut käsitellyt sitä alle kahdessa vuodessa, oikeusasiamies ottaessaan kantaa tähän asiaan otti huomioon, että kantelu ei ollut kovin yksinkertainen ja että komissio oli todistanut, että asian venyminen riippui suurelta osin kansallisilta viranomaisilta saatavista vastauksista, joita komissio oli toistuvasti pyytänyt. Komission oikeusasiamiehelle toimittama luettelo kirjeenvaihdosta ei myöskään antanut viitteitä komission passiivisuudesta. Sen takia komission toiminnassa ei ollut oikeusasiamiehen mielestä ilmennyt hallinnollista epäkohtaa.⁹²

Myös Suomessa on lähdetty siitä, että viivytyksettömyys ja aiheeton viivytys ovat joustavia käsitteitä, joiden soveltaminen riippuu ainakin käsiteltävän asian luonteesta, vaikeusasteesta ja käsittelyn vaatimista menettelyvaiheista. Siten hallintolain 23 §:ssä omaksuttu vaatimus ”asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä” ei ole täysin yksiselitteinen asia. Aiemmassa *hallintomenettelylaissa* (598/1982) ei vastaavanlaista säännöstä ollut, mutta soveltamiskäytäntöä asiasta on kuitenkin olemassa jo varhemmaltakin ajalta, sillä eduskunnan oikeusasiamies on joutunut usein kiinnittämään huomiota asian käsittelyn pitkään keston. Vuonna 2004 voimaan tullut uusi *hallintolaki* (434/2003) selkeyttää siten tilannetta monessa mielessä. Oikeusasiamies on joissakin tapauksissa arvioinut myös mahdollista viivytystä asian käsittelemisessä osana laajempaa perusoikeuksien toteutumisprosessia.

Kantelija arvosteli opetusministeriön päätöksenteon hitautta, sillä Suomen Scientologiakirkko -nimisen uskonnollisen yhdyskunnan hakemusta

⁹¹ Tarkemmin tapauksesta vuoden 2004 vuosikertomus, s. 93–94.

⁹² Ks. Euroopan oikeusasiamiehen vuoden 1999 kertomus, s. 138–141. Vrt. sen sijaan päätös kanteluun 2333/2003/GG Euroopan komissiota vastaan, jolloin oikeusasiamies päätyi siihen, että asian väitetty oikeudellinen ja tekninen monimutkaisuus ei missään tapauksessa selittänyt sitä, miksi komissio ei ollut pyrkinyt selvittämään asiaa millään tavalla lähes 15 kuukauteen. Oikeusasiamies katsoi, että komissio ei ollut käsitellyt kantelua kohtuullisessa ajassa. Tarkemmin ks. Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2004, s. 88.

yhdykskunnan merkitsemiseksi uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriin käsiteltiin opetusministeriössä yli neljä vuotta. Sen jälkeen hakemus hylättiin.

Päätöksessään eduskunnan oikeusasiamies totesi aluksi, että on vaikea sanoa yleisellä tasolla, milloin asian käsittely on viivästynyt aiheettomasti. Kyseisessä tapauksessa opetusministeriö vetosi asiaa valmistelleen virkamiehen laiminlyön-teihin sekä taloudellisesta lamasta johtuneeseen resurssipulaan. Käsittelyaika oli oikeusasiamiehen mielestä kuitenkin niin pitkä, ettei opetusministeriö voinut vapautua vastuusta pelkästään viittaamalla yksittäisen virkamiehen mahdollisiin laiminlyön-teihin. Kun ministeriössä jouduttiin resurssipulan takia tekemään valintoja asioiden käsittelyjärjestyksen suhteen, etusijalle olisi tullut asettaa välittömästi perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät virkatehtävät. Uskonnonvapauden toteutumisesta huolehtiminen kuuluu perusoikeusturvan ydinalueeseen. Tästä syystä opetusministeriön olisi tullut huolehtia siitä, että uskonnollisten yhdyskuntien rekisteröintiä koskevat hakemukset olisivat tulleet ratkaistuiksi kohtuullisen ajan kuluessa.⁹³

Euroopan oikeusasiamies on kiinnittänyt useassa tapauksessa huomiota myös siihen, että esimerkiksi komissio ei ole aina perustellut päätöksiään. Perustelemisvelvollisuudesta on yksityiskohtainen säännös edellä mainitussa hyvän hallintotavan säännöstössä (18 artikla), ja sen lisäksi sitä edellytetään yleisesti myös perusoikeuskirjan 41 artiklassa.

Kanteluun 821/2000/GG Euroopan komissiota vastaan antamassaan päätöksessä oikeusasiamies katsoi, että komissio ei kantelijan toistuvista pyynnöistä huolimatta ollut antanut kirjallista selvitystä perusteista, joilla se oli hylännyt kantelijan väitteet. Komissio ei ollut myöskään antanut selitystä tälle laiminlyön-nille. Oikeusasiamies korosti, että hyvään hallintotapaan kuuluu, että hallintoelimet antavat kirjallisia perusteluja, kun kansalaiset tai yritykset niitä pyytävät. Sitä, että komissio ei antanut tällaisia kirjallisia perusteluja, oli oikeusasiamiehen mielestä siten pidettävä hallinnollisena epäkohtana.⁹⁴

Toisaalta Euroopan oikeusasiamies on tuonut myös selvästi ilmi, milloin päätöksen perusteluja ei voida esittää. Näin oikeusasiamies teki esimer-

⁹³ EOA:n päätös 12.5.1999, dnro 2651/4/98. Esittelin asian oikeusasiamiehelle. Ks. myös EOA:n kertomus vuodelta 2004, s. 198–199, jossa kiinnitetään huomiota siihen, että hallintolaissa edellytetään kaikkien asioiden viivytyksetöntä käsittelyä. Sen lisäksi toimeentulotukiasioiden viivytyksetöntä käsittelyä korostetaan *toimeentulotukilain* 14 §:ään vuonna 2000 lisätyssä 4 momentissa (923/2000). Lakiin ei ole kirjattu mitään aikarajaa viivytyksettömälle käsittelylle, mutta lain eduskuntakäsittelyn aikana sosiaali- ja terveysvaliokunta (*SrVM 23/2000 vp*) piti tärkeänä, että toimeentulotukiasia otetaan käsiteltäväksi viimeistään viikon sisällä tuen tarpeen ilmoittamisesta.

⁹⁴ Tarkemmin ks. oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2001, s. 147–152.

kiksi päätöksessään kanteluun 1110/2003/ELB, joka oli tehty Euroopan yhteisöjen henkilöstövalintatoimistoa vastaan.

Kantelija suljettiin erään järjestetyn kilpailun ulkopuolelle, koska hänen pistemääränsä esivalintavaiheen monivalintakokeessa oli liian pieni. Hän kyseenalaisti valintalautakunnan vastauksen kolmen kysymyksen osalta. Hän väitti, että Euroopan yhteisöjen henkilöstövalintatoimisto (EPSO) ei ollut perustellut hänelle kiistanalaisten kysymysten oikeita vastauksia.

EPSO:n mukaan valintalautakunta tutki huolellisesti ja tarkkaan kantelijan kommentit kiistanalaisista kysymyksistä sekä kysymyksen sisällön ja sanamuodon ennen päätöstään pitäytyä niissä.

Oikeusasiamies totesi, että kantelijalle ilmoitettiin hänen saamansa pistemäärä, että hän sai jäljennöksen omasta korjatusta kokeestaan ja että hänelle ilmoitettiin, mitä valintalautakunta piti oikeina vastauksina kiistanalaisissa kysymyksissä. Oikeusasiamies muistutti kuitenkin, että ilmoitus eri kokeista saaduista pistemääristä oli oikeuskäytännön mukaisesti (C-254/95, *Parlamentti v. Innamorati*) riittävä selvitys syistä, joihin valintalautakunnan päätökset perustuvat. Oikeusasiamies ei myöskään katsonut, että kantelija olisi tutkimuksen aikana esittänyt todisteita, joiden perusteella valintalautakunta olisi toiminut perusteettomasti tai muutoin oikeudelliset valtuutensa ylittäen määrittellessään oikeat vastaukset kiistanalaisiin monivalintakysymyksiin. Oikeusasiamiehen mukaan kyseessä ei siten ollut hallinnollinen epäkohta.⁹⁵

Suomen oikeusasiamiehen käytännöstä löytyy myös päätösten perustelemisvelvollisuuden osalta mielenkiintoinen vertailukohde, ja nimenomaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Edellä mainitussa Scientologiakirkon rekisteröimishakemuksen käsittelyä koskevassa kanteluasiassa esille nousi myös, täyttivätkö kielteisen päätöksen tueksi esitetyt perustelut silloin voimassa olleen hallintomenettelylain 24 §:ssä asetetut vaatimukset. Päätöstä perusteltiin sillä, ettei yhdyskunnan tarkoitus, ottaen huomioon sen toiminnan kokonaisluonne, ollut uskonnonharjoitus uskonnonvapauslain tarkoittamassa mielessä. Sanomalehdessä asiasta julkaistun uutisen mukaan päätöstä valmistellut opetusministeriön virkamies oli ilmoittanut hakemuksen hylkäämisen ”pääsyyinä” olleen se, että skientologeilla rahankeruu oli tärkeämpää kuin uskonnon harjoittaminen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mielestä opetusministeriön kielteisen päätöksensä tueksi esittämä perustelu täytti hallintomenettelylain päätöksen perustelemiselle asettamat minimivaatimukset. Perustelu ei kuitenkaan antanut konkreettista tietoa hakemuksen hylkäämisen ”pääsyyistä”. Se ilmeni vasta esittelijän valitusajan umpeen kulumisen jälkeen anta-

⁹⁵ Ks. oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2004, s. 68.

masta lehtihaastattelusta. Oikeusasiamiehen mielestä opetusministeriö oli toiminut hyvän hallintotavan vastaisesti siinä, että uskonnollisen yhdyskunnan rekisteröintiä koskevan päätöksen perusteluja täydennettiin tällä tavoin lehtihaastattelussa. Oikeusasiamiehen mielestä haastattelun antanut virkamies ei kuitenkaan ollut toiminut sinänsä moittittavalla tavalla haastattelun antaessaan, sillä perusoikeutena turvattu sananvapaus kuuluu virkamiehillekin. Ongelmallista oli kuitenkin se, että ministeriön kielteisen päätöksen ”todellinen” perustelu oli tullut rekisteröintiä hakeneen uskonnollisen yhdyskunnan tietoon vasta tätä kautta, eikä itse ministeriön päätöksestä.

Oikeusasiamies kiinnitti vielä huomiota siihen, että hallinnon avoimuus edellyttää, että päätösten taustoja tarvittaessa kerrotaan myös tiedotusvälineille, etenkin silloin kun asialla on yleistä yhteiskunnallista mielenkiintoa.

Uuden hallintolain perustelemisselvollisuutta koskeva 45 § on tältä osin pääosin samansisältöinen, joten asiaa olisi arvioitu sen valossa ilmeisesti hyvin samaan tapaan kuin hallintomenettelylain mukaan tehtiin.

EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaan jokainen voi ottaa yhteyttä unionin toimielimiin jollakin perussopimusten kielistä, ja hänen on saatava vastaus samalla kielellä. Sama todetaan myös hyvän hallintotavan säännösten 13 artiklassa. Euroopan oikeusasiamies on täsmentänyt, mitä kielten tasa-arvoisuus käytännössä merkitsee.

Oikeusasiamies sai kantelun (2216/2003/(BB)MHZ), joka koski Euroopan yhteisöjen henkilöstövalintatoimiston päätöstä laatia avoimeen kilpailuun osallistuneille hakijoille tarkoitetut kirjeet vain englanniksi, ranskaksi ja saksaksi. Kantelija ei itse osallistunut kilpailuun.

Kantelijan mielestä EPSO:n päätös rikkoi neuvoston asetukseen n:o 1/1958 (Asetus n:o 1 Euroopan talousyhteisössä käytettäviä kieliä koskevasta järjestelyistä) sisältyvää virallisten kielten ja työkielten tasavertaisuuden periaatetta sekä periaatetta, jonka mukaan jokainen henkilö voi kirjoittaa yhteisön toimielimille jollakin perussopimusten kielellä ja saada vastauksen samalla kielellä (EY:n perustamissopimuksen 21 artikla, EU:n perusoikeuskirjan 41 artikla). Hän huomautti, että hakijoilta ei vaadittu minkään näiden kolmen kielen osaamista ehtona kyseiseen kilpailuun osallistumiselle.

Vastauksessaan EPSO väitti, että (i) Euroopan toimielinten oli otettava käyttöön ”lingua franca” -kielet voidakseen viestiä ja työskennellä tehokkaasti kohtuullisissa aikarajoissa, (ii) kun otetaan huomioon hakijoiden asema mahdollisina tulevina Euroopan unionin toimielinten virkamiehinä, toimielinten ei oikeuskäytännön mukaisesti välttämättä tarvitse vastata mahdollisen tulevan virkamiehen pyyntöön tai valitukseen kyseisen henkilön kielellä ja (iii) yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetaan, että käytettävien kielten rajaaminen unionin yleisiin kieliin on tarkoituksenmukaista ja oikeasuhtaista.

Oikeusasiamies katsoi, että hyvän hallintotavan periaatteiden mukaisesti päätöksillä, jotka saattavat vaikuttaa yksityishenkilön oikeuksiin tai etuihin, on oltava oikeusperusta ja niiden sisällön on oltava lainmukainen (eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännösten 4 artikla). Hän katsoi, että EPSO:n perustelut päätökselleen olivat riittämättömät, koska niissä ei esitetty päätöksen taustalla olevia syitä eikä niitä voitu arvioida. Hän ei ollut vakuuttunut siitä, että EPSO:n ensimmäinen väite liittyi mitenkään kiistanalaisen päätöksen syihin, sillä hakijoilla oli oikeus osallistua kilpailuun, vaikeivät he osanneet yhtäkään kolmesta asianomaisesta kielestä. Toisen väitteen osalta hän huomautti, ettei EPSO selittänyt kiistanalaisen päätöksen taustalla olevia perusteluita, vaan esitti pelkästään syyn, jonka vuoksi se katsoi, ettei hakijoilla ollut oikeutta valittaa kyseisestä päätöksestä. Kolmanneksi oikeusasiamies totesi, että yhteisöjen tuomioistuin oli kyseisessä asiassa katsonut, että asiaan liittyvän neuvoston asetuksen säännökset olivat riittäviä osoittamaan, mitkä ovat päätöksen taustalla olevat syyt ja mahdollistamaan syiden arvioinnin. Kuten edellä on jo mainittu, oikeusasiamiehen mielestä EPSO ei ollut esittänyt kunnollista selitystä kiistanalaisen päätöksen taustalla olevista syistä nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

Koska kyseessä oli yleisen asiavaltuuden (”*actio popularis*”) piiriin kuuluva kantelu, oikeusasiamies katsoi, että sovintoratkaisuun pyrkiminen ei tullut kyseeseen. Siksi hän lopetti asian käsittelyn kriittiseen huomautukseen. Sen takia hän ei pitänyt aiheellisena ottaa kantaa kantelijan väitteisiin, jotka koskivat neuvoston asetusta n:o 1/1958, EY:n perustamissopimuksen 21 artiklaa ja perusoikeuskirjan 41 artiklaa. Hän huomautti kuitenkin, että EPSO ei ole yhteisön toimielin ja että kolme edellä mainittua vaatimusta ei siitä syystä sovelleta siihen suoraan. Hän muistutti myös yhteisöjen tuomioistuimen katsoneen, ettei EY:n perustamissopimuksen mainintoja unionin kielten käyttämisestä voitu pitää yleisenä yhteisön oikeuden periaatteena, joka antaisi jokaiselle kansalaiselle kaikissa olosuhteissa oikeuden saada mistä tahansa, joka voi vaikuttaa hänen etuihinsa, version omalla kielellään.⁹⁶

Koska hyvän hallintotavan säännöstö ei ole vielä oikeudellisesti sitova vaan pikemminkin vasta ns. *soft law*’ta, on Euroopan oikeusasiamies useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota siihen, että asiasta pitäisi saada EU:ssa mahdollisimman pian sitova laki. Sen merkitys olisi periaatteellisella ta-

⁹⁶ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2004, s. 90–91. Ks. myös päätös kanteluun 938/2001/OV, joka oli tehty komissiota vastaan. Kantelija väitti, että komission järjestämässä valintamenettelyssä ei noudatettu hakuilmoitusta, koska kreikkalaisten kirjainten puuttumisen vuoksi kantelija ei voinut kirjoittaa yhteenvetoaan tietokoneella. Kuitenkin sekä käsinkirjoitetut että konekirjoitetut tekstit hyväksyttiin, eikä kummastakaan annettu piste-etua. Komissio pyysi kuitenkin anteeksi kreikkalaisten kirjainten puuttumista tietokoneesta. Koska komissio oli ryhtynyt toimenpiteisiin ratkaistakseen asian ja siten toiminut kantelijaa tyydyttävällä tavalla, oikeusasiamies lopetti asian käsittelyn. Ks. Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2002, s. 62–63.

solla suuri, vaikka käytäntöä se tuskin muuttaisi kovin paljon. Hän teki tällaisen ehdotuksen jo EU:n perustuslakia valmistelleessa konventissa (ks. CONV 221/02 CONTRIBUT 76), jossa hän oli tarkkailijana. Kyse olisi hyvän hallinnon periaatetta toteuttavasta laista samaan tapaan, kuin myös Suomessa hallintolaililla konkretisoidaan PeL 21 §:n sisältöä. Hallintolain keskeisenä tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa.

4.2 Julkisuusperiaate

4.2.1 Sääntelyn kehityksestä

Hyvän hallinnon edistämisen ohella Euroopan oikeusasiamies on ollut aktiivinen myös asiakirjajulkisuuden toteutumisen edistämisessä. Tätä perusoikeutta koskevassa sääntelyssä ollaan jo paljon pidemmällä kuin esimerkiksi oikeutta hyvään hallintoon koskevassa sääntelyssä. Tällä viitataan siihen, että vuonna 2001 annettiin asetus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen julkisuudesta.⁹⁷ Toisaalta asiakirjajulkisuus on myös olennainen osa hyvää hallintoa, mikä käy ilmi myös perusoikeuskirjan 41 artiklasta. Näitä kahta asiaa ei siten ole mahdollista pitää täysin toisistaan erillään (ks. myös hyvän hallintotavan säännösten 23 artikla).

EU:n yhteydessä puhutaan usein myös avoimuusperiaatteesta (*transparency*), jolla on kuitenkin vähän laajempi sisältö kuin vain asiakirjajulkisuuden toteutuminen. Avoimuus liittyy läheisesti myös demokratiaan; kansalaisten tulee muutoinkin halutessaan saada mahdollisimman hyvin tietoa siitä, miten heitä hallitaan. Vasta näin kansalaiset pystyvät valvomaan viranomaisten toimia.⁹⁸ Julkisen vallan tulee olla mahdollisuuksien mukaan myös aloitteellinen asiassa, eikä se saa olla vain kansalaisten oman aktiivisuuden varassa.

⁹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001, annettu 30 päivänä toukokuuta 2001, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi, EYVL L 145/43, 31.5.2001.

⁹⁸ Ks. avoimuuden merkityksestä esim. asia T-92/98 (*Interpore v. Komissio*), 7.12.1999, kohta 39. Ks. myös yllä mainitun julkisuusasetuksen johdanto-osa, jossa todetaan mm. seuraavaa: ”Avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimitetti, ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Avoimuus vahvistaa osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista määrätään EU-sopimuksen 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.”

Asiakirjajulkisuudesta on erikseen säännös myös EU:n perusoikeuskirjan 42 artiklassa, jonka mukaan kaikilla unionin kansalaisilla ja kaikilla luonnollisilla henkilöillä tai oikeushenkilöillä, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Tällä oikeudella on nykyään perusta myös perussopimuksissa (SEY 255 artikla), joten sillä on toistaiseksi monia muita perusoikeuksia vahvempi perusta EU:ssa.

Myös luonnollisella henkilöllä on SEY 230.4 artiklan mukaan oikeus nostaa kanne hänelle osoitetusta päätöksestä, ja tällä oikeudella on erityistä merkitystä asiakirjajulkisuuden toteuttamisessa. Tämä mainitaan erikseen myös julkisuusasetuksen 8.1 artiklassa, jonka mukaan toimielimen tulee kieltäytyessään antamasta asiakirjaa kokonaan tai osittain tutkittavaksi ilmoittaa hakijalle käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista, toisin sanoen mahdollisuudesta nostaa kanne toimielintä vastaan tuomioistuimessa ja/tai kannella oikeusasiamiehelle EY:n perustamissopimuksen 230 ja 195 artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti. Siinä ei siten edellytetä ensiksi mainitun keinon käyttämistä ennen kuin oikeusasiamiehelle kanteleminen on mahdollista.

Asiakirjajulkisuuden toteutumisessa edistyi nopeasti 1990-luvulla, ja myös Euroopan oikeusasiamiehellä oli siinä tärkeä rooli vuosikymmenen jälkipuoliskolla. Ensimmäinen askel asiassa otettiin jo vuonna 1992, sillä Maastrichtissa silloin allekirjoitetun, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan sisältyi julistus N:o 17 oikeudesta saada tietoja. Tämän jälkeen Eurooppa-neuvosto kehotti vielä neuvostoa ja komissiota jatkamaan työtään sen periaatteen pohjalta, että kansalaisille taataan mahdollisimman laaja tiedonsaantioikeus. Neuvosto ja komissio hyväksyivät 6.12.1993 tiedonsaantioikeutta koskevat käytännesäännöt, joissa vahvistettiin ne periaatteet, jotka koskevat yleisön oikeutta saada tietoja komission ja neuvoston hallussa olevista asiakirjoista. Täyttääkseen tämän velvoitteen kummankin elimen tuli tehdä osaltaan näiden periaatteiden soveltamiseksi tarvittavat toimenpiteet vuoden 1994 alkuun mennessä.⁹⁹ Seuraava iso askel tällä saralla oli Amsterdamin sopimukseen vuonna 1999 otettu asiakirjajulkisuutta koskeva SEY 255 artikla.¹⁰⁰

Käytännössä sekä neuvosto että komissio tulkitsivat kuitenkin mainittuja päätöksiä varsin suppeasti ja rajoittivat siten monin tavoin asiakirjajulkisuuden toteutumista, kun taas oikeusasiamies ja yhteisön tuomioistuimet tulkitsivat niitä paljon väljemmin. Tässä vaiheessa oikeusasiamies

⁹⁹ Neuvoston päätös 93/731 ja komission päätös 94/90.

¹⁰⁰ Kehitysvaiheista ks. *Dyrberg* 2002, s. 81–96. Ks. myös *Wallin* 2001, s. 353–373.

profiloitui julkisuudessa juuri asiakirjajulkisuuden puolestapuhujaksi, ja se on yhä olennainen osa oikeusasiamiehen työtä, vaikka muitakin painotuksia on tullut rinnalle.¹⁰¹

EU:n perustuslakisopimusta valmisteltaessa oikeusasiamies oli aktiivinen myös tältä osin, sillä hänen ehdotuksestaan julkisuuden alaa laajennettiin siten, että tiedonsaantioikeus ulotettiin koskemaan kaikkien unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoja niiden tallennemuodosta riippumatta (ks. EU:n perustuslakisopimuksen I-50.3 ja II-102 artiklat).¹⁰²

4.2.2 Tulkintakäytäntöä

Asiakirjajulkisuuden laajuudesta on olemassa tärkeä EY:n tuomioistuimen päätös ns. *Hautala*-tapauksessa (asia C-353/99 P, *Euroopan unionin neuvosto v. Heidi Hautala*, 6.12.2001).¹⁰³ Vaikka se on jo muutaman vuoden takaa ja prosessi käynnistyi ennen perusoikeuskirjan hyväksymistä ja vuoden 2001 julkisuusasetuksen antamista, päätöksellä on kuitenkin yhä tänä päivänä suuri periaatteellinen merkitys. Siinä yhteydessä julkisasiamies otti kantaa myös EU:n perusoikeuskirjan merkitykseen.¹⁰⁴ Hän otti selkeästi sellaisen kannan, että asiakirjajulkisuudessa on kyse perusoikeuden toteutumisesta. Vaikka EU:n perusoikeuskirja ei olekaan vielä oikeudellisesti sitova, tämä ei julkisasiamiehen mielestä poista sitä tosiasiaa, että oikeutta tutustua asiakirjoihin voidaan jo nyt luonnehtia perusoikeudeksi. Tämä on perusteltavissa hänen mielestään sillä, että perusoikeuskirjaa valmistelleen valmistelukunnan puheenjohtajiston nimissä laadittujen selitysten mukaan 42 artiklassa turvattu oikeus on oikeus, joka turvataan EY:n perustamisopimuksen 255 artiklassa. Tämä tarkoittaa julkisasiamiehen mielestä sitä, että SEY 255 artiklassa tarkoitettua oikeuden on vastedes katsottava vastaavan EU:n perusoikeuskirjassa tarkoitettua perusoikeutta. Tällaista päätelmää vastaan on vaikea kenenkään esittää vastaväitteitä.

Euroopan oikeusasiamieheltä on paljon käytäntöä asiakirjajulkisuuden toteutumisessa ilmenneistä ongelmista, mutta hän ei ole päätöksissään yleensä viitannut perusoikeuskirjaan näiltä osin vaan pikemminkin vuoden 2001 julkisuusasetukseen tai hyvän hallintotavan säännöstöön. Tämä on ymmärrettävää siitä syystä, että julkisuusasetus – eivätkä etenkin asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevasta pääsäännöstä tehtävät poikkeukset – ei ole

¹⁰¹ Ks. tarkemmin *Peters* 2005, s. 733–737 ja *Leino* 2004, s. 350–353.

¹⁰² Ks. CONV 505/03 CONTRIBUT 206, 23.1.2003.

¹⁰³ Tapausta kommentoi *Leino* 2002, s. 621–632.

¹⁰⁴ Ks. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, 10.2.2001.

kovin helposti tulkittavissa oleva. Siitä syystä tarvitaan auktoritatiivisia tulkintakannanottoja vastaisen varalle.

Joka tapauksessa oikeusasiamiehen mielestä on aina kyse hallinnollisesta epäkohdasta (”maladministration”), jos asiakirjajulkisuus ei toteudu siinä laajuudessa kuin voimassa oleva normisto edellyttää. Oikeusasiamiehen tehtävänä taas on puuttua hallinnollisiin epäkohtiin, joten asiakirjajulkisuus on käytännössä keskeinen asia oikeusasiamiehen pyrkiessä poistamaan EU:sta hallinnollisia epäkohtia.

Euroopan oikeusasiamies on saanut toiminnallaan aikaan esimerkiksi sen, että komissio ryhtyi toimenpiteisiin, jotta hakijat saivat oikeuden tutustua korjattuihin koepapereihinsa komission järjestämissä kilpailuissa. Tämä tapahtui sen jälkeen, kun oikeusasiamies oli lähettänyt Euroopan parlamentille lokakuussa 1999 erityiskertomuksen omasta aloitteesta tekemästään tutkimuksesta, joka koski salailua komission palvelukseenotomenettelyssä.¹⁰⁵ Erityiskertomus sisälsi suosituksen, että tulevissa kilpailuissaan komission olisi pyynnöstä annettava hakijoille oikeus tutustua omiin korjattuihin koepapereihinsa. Komissio hyväksyi suositukset ja lupasi muuttaa käytäntöään 1. heinäkuuta 2000 alkaen.¹⁰⁶

Viime vuosina asiakirjajulkisuuteen liittyvät ongelmat eivät ehkä ole enää olleet niin suuria kuin aiemmin, koska asiasta on nyt olemassa selvät säännökset. Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa on kuitenkin yhä useita asiakirjajulkisuutta koskevia tapauksia. Niissä on usein kyse julkisuusasetuksen 4 artiklan poikkeussäännösten tulkinnasta. Oikeusasiamiehen kannanotot ovat kuitenkin usein johtaneet käytäntöjen selkiyttämiseen ja samalla aikaisempaa suurempaan avoimuuteen, vaikka hallinnollista epäkohtaa ei olisikaan havaittu.

Esimerkiksi oikeusasiamiehen päätös kanteluun 1304/2003/(ADB)PB Euroopan komissiota vastaan sai aikaan muutoksia komission käytännöissä. Kantelija, joka oli saksalaisen eläinten oikeuksia puolustavan järjestön perustaja, haki oikeutta saada tutustua komission elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston Romaniaan tekemään tarkastuskäyntiin pohjautuvaan raporttiin. Komissio antoi hänen tutustua niihin tarkastusraportin osiin, jotka käsittelivät vientitarkastuksia, mutta kielsi oikeuden tutustua niihin osiin, jotka liittyivät Romanian EU-liittymisneuvotteluihin. Komissio perusteli kieltäytymistään julkisuusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan a-alakohdan kolmannella luetelmakohtalla (kansainväliset suhteet).

¹⁰⁵ Ks. Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the secrecy which forms part of the Commission’s recruitment procedures.

¹⁰⁶ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen lehdistötiedote n:o 16/99, 15.12.1999.

Kantelijan mukaan komissio oli evännyt väärin perustein häneltä oikeuden tutustua tarkastusraporttiin kokonaisuudessaan. Hänen mukaansa tarkastus oli liittynyt ensisijaisesti vientikysymyksiin ja hänen mukaansa vientiraportit olivat aina julkisia.

Komissio pysyi päätöksessään evätä oikeus tutustua niihin tarkastusraportin osiin, jotka koskivat liittymiskysymyksiä. Se totesi, että tarkastus Romaniassa oli tehty vapaaehtoiselta pohjalta siinä käsityksessä, että tuloksena laadittavia raportteja ei julkaistaisi. Jos Romanian tulokset edistymisestä EU:n elintarvike- ja eläinlääkintävaatimusten noudattamisessa julkistettaisiin, se vaikuttaisi liittymisneuvottelujen kulkuun ja heikentäisi vakavasti komission suhteita Romanian viranomaisiin.

Se vaarantaisi myös heidän halukkuutensa suostua tällaisiin tarkastuksiin ja tehdä yhteistyötä komission kanssa. Lisäksi tietojen paljastamisella saattaisi olla kielteisiä vaikutuksia, sillä se haittaisi elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston tulevia tarkastuskäyntejä liittymisen läheisyydessä.

Oikeusasiamiehen mielestä komissiolla oli oikeus vedota päätökseen, jonka se oli esittänyt perusteeksi evätä oikeus tutustua tiettyihin tarkastusraportin osiin. Oikeusasiamies oli kuitenkin sitä mieltä, että jatkossa olisi hyvä kirjata aina, kun se on käytännössä mahdollista, julkistettavaksi soveltuvat tiedot erilleen luottamuksellisista tiedoista. Tämä helpottaisi erityisesti asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden soveltamista.

Komissio ilmoitti myöhemmin muuttaneensa käytäntöään oikeusasiamiehen ehdottamalla tavalla.¹⁰⁷

Vielä selvemmin avoimuuden puolesta oikeusasiamies puhui kanteluun 1286/2003/JMA antamassaan päätöksessä. Hän korosti, että avoimuutta ei voida saavuttaa, jos tietoja ei anneta lainkaan yleisön tutustuttavaksi.

”Maan ystävät” -järjestö pyysi saada tutustua eräisiin komission asiakirjoihin, jotka liittyivät Dohan kehitysohjelman mukaisesti käynnistettyihin Maailman kauppajärjestön (WTO) palvelukauppaa koskeviin neuvotteluihin. Komissio kuitenkin kielsi oikeuden tutustua niihin sillä perusteella, että pyydettyjen tietojen paljastaminen vaarantaisi kansainvälisiä suhteita koskevan yleisen edun suojan, kuten julkisuusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa on säädetty.

Oikeusasiamiehelle esittämässään kantelussa Maan ystävät väitti, että komissio ei ollut pystynyt osoittamaan, että tietojen paljastaminen vaarantaisi yleisen edun suojan, eikä pystynyt perustelemaan neuvottelujen luonnetta ja arvioimaan tasapuolisesti kyseessä olevia etuja.

Komissio totesi kantelusta antamassaan lausunnossa, että se oli käsitellyt kantelijan asiakirjapyynnön asianmukaisesti sekä ensimmäisessä vaiheessa että myöhemmin pyyntöä uudistettaessa.

¹⁰⁷ Ks. oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2004, s. 63–64.

Oikeusasiamies myönsi päätöksessään, että WTO:n tavanomaiseen neuvottelumenettelyyn oli perinteisesti kuulunut tarjousten ja vastatarjousten luottamuksellinen vaihto neuvotteluosapuolten välillä. Tällaisessa yhteydessä asiakirjojen paljastaminen ulkopuolisille ei tullut kyseeseen, sillä se voisi katkaista prosessin. Oikeusasiamies olikin sitä mieltä, että komission ei voitu katsoa tehneen kohtuutonta arviota sen päättäessä, että kyseisten asiakirjojen paljastaminen todennäköisesti vaarantaisi kansainvälisiä suhteita koskevan yleisen edun suojan. Oikeusasiamies huomautti, että yhteisön lainsäätäjää oli määritellyt, että jos asiakirjan tietojen paljastaminen vaarantaisi kansainvälisiä suhteita koskevan yleisen edun suojan, kansainvälisiä suhteita koskeva etu painaa enemmän kuin mikä tahansa yleinen etu, joka asiakirjan paljastamisesta voidaan saada. Oikeusasiamies ei siksi pitänyt perusteltuna kantelijan väitettä, jonka mukaan komissio ei ollut arvioinut kyseessä olevia etuja tasapuolisesti.

Vaikka oikeusasiamies ei havainnut hallinnollista epäkohtaa komission toiminnassa, hän esitti siitä huolimatta lisähuomautuksen. Hän katsoi, että vaikka yleisön tutustumisoikeudelle asetetut rajoitukset olivat WTO:n puitteissa käytyjen neuvottelujen luonteen vuoksi laillisesti hyväksyttäviä, komission olisi otettava huomioon monien kansalaisten toiveet avoimemmasta toiminnasta tällä tärkeällä politiikan alalla. Tämä pitää paikkansa erityisesti, kun muistetaan, että WTO:n palvelukauppaneuvottelujen koskevissa ohjeissa ja menettelytavoissa korostetaan avoimuuden merkitystä. Avoimuutta ei voida oikeusasiamiehen mielestä soveltaa, jos tietoja ei anneta lainkaan yleisön tutustuttavaksi. Oikeusasiamies piti sen takia suotavana, että komissio harkitsisi muita keinoja, joiden avulla neuvotteluista tehtäisiin avoimemmat kansalaisten näkökulmasta ja helpotettaisiin näin yleisön mahdollisuutta tutustua osapuolten väliseen keskusteluun.¹⁰⁸

Asiakirjajulkisuudessa on ollut ainakin osin kyse pohjoismaisen avoimemman hallintokulttuurin ja EU:n suljetumman kulttuurin välisestä ristiriidasta. Oikeusasiamies Söderman ajoi siten toimillaan EU:ssa pohjoismaista avoimuutta, ja esimerkiksi Hautala-tapauksessa kaikki Pohjoismaat olivat tukemassa Hautalaa EY:n tuomioistuimessa väliintulijoina.

EU:n perustuslakisopimuksessa avoimuus on pyritty viemään vieläkin pitemmälle, sillä I-50 artiklan mukaan unionin toimielimet, elimet ja laitokset toimivat mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen. Lisäksi siinä taataan asiakirjajulkisuus; se turvataan ensin perusoikeusluettelossa, II-102 artiklassa, mutta sen toteuttamisesta säädetään vielä erikseen perustuslakisopimuksen III-399 artiklassa.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Ks. oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2004, s. 62–63.

¹⁰⁹ Näiden artiklojen valmistelusta ja merkityksestä ks. *Cotino* 2005, s. 233–244. Avoi-

4.3 Diskriminoinnin kieltö

Viime vuosina Euroopan oikeusasiamies on keskittynyt erityisesti kaikenlaisien syrjivien käytäntöjen poistamiseen EU:n omista elimistä. Syrjinnän poistamiseen keskittyvän kampanjan aloitti oikeusasiamies *Söderman*, ja hänen seuraajansa on jatkanut samalla linjalla. Keskeisessä asemassa ovat silloin olleet erilaiset rekrytointimenettelyt, jotka toteutetaan usein kilpailujen muodossa. Niissä onkin tapahtunut viime vuosina suuria muutoksia oikeusasiamiehen toiminnan seurauksena.

Oikeusasiamies on perustanut toimintansa tältä osin paljolti EU:n perusoikeuskirjan varaan. Sen määräykset koskevat kaikkia unionin toimielimiä ja laitoksia (51 artikla), joten niiden on myös omissa toimissaan pidättäydyttävä syrjinnästä. EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklassa on yleinen syrjintäkieltö, ja sen lisäksi 23 artikla käsittelee miesten ja naisten välistä tasa-arvoa, 25 artikla koskee ikääntyneiden henkilöiden oikeuksia ja 26 artikla vammaisten sopeutumista yhteiskuntaan.¹¹⁰

Heti perusoikeuskirjan allekirjoittamisen jälkeen Euroopan oikeusasiamies julisti aloittavansa sen diskriminointikieltösäännösten täytäntöönpanon. Hänen mielestään esimerkiksi yläikärajojen asettaminen kilpailijoille komission uusien virkamiesten rekrytoimiseksi järjestettävissä kilpailuissa ei ollut sopusoinnussa perusoikeuskirjan kanssa. Hänen mielestään EU:n toimielinten kiireellisin tehtävä tuolloin oli osoittaa, että ne pitävät Euroopan kansalaisille perusoikeuskirjan allekirjoittaessaan antamansa lupaukset.

”Tosiasiassa puheet eivät kuitenkaan vielä ole muuttuneet teoiksi. Euroopan parlamentti ja komissio ovat jatkaneet esimerkiksi vanhojen syrjinnästä annettujen sääntöjensä soveltamista palvelukseenottoilmoituksissaan eivät ole ottaneet huomioon sitä, että perusoikeuskirjassa kielletään myös ikäsyrjintä. – – Useita vaatimuksia on esitetty siitä, että perusoikeuskirja sisällytettäisiin perustamissopimukseen tai mahdolliseen Euroopan unionin perustuslakiin. – – Tekstille ei kannata antaa lainsäädännöllistä asemaa, jos sitä ei ole tarkoitus noudattaa käytännössä.”¹¹¹

muuden ja demokratian yhteydestä ja avoimuuden lisäämisestä demokratian nimissä EU:n perustuslakisopimuksessa ks. tarkemmin *Nieminen* 2004, s. 482–484 ja ks. myös *Peters* 2005, s. 735. Suomi pyrkii puheenohtajakaudellaan vuoden 2006 jälkipuoliskolla lisäämään EU:n päätöksenteon avoimuutta. Tavoitteena on erityisesti neuvoston toiminnan avoimuuden edistäminen. Keinoina ovat asiakirjajulkisuuden edistäminen, tehokas viestintä ja päätöksenteon julkisuuden parantaminen. Tarkemmin ks. Oikeusministeriön tiedote, 31.3.2006.

¹¹⁰ Tarkemmin ks. *Nieminen* 2001, s. 179–212 ja *Jansen* 2005, s. 39–81.

¹¹¹ Ks. oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2001, s. 11–12.

Tosin diskriminointikieltoja on myös EU:n perussopimustasollakin; Amsterdamin sopimuksen myötä SEY 13 artiklassa annettiin neuvostolle valta ”yhteisölle uskotun toimivallan rajoissa yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi”. Sen nojalla on annettu 2000-luvun alussa lukuisia syrjinnän kieltäviä direktiivejä: pitemmät perinteet EU:ssa omaavien sukupuolten tasa-arvoa koskevien direktiivien lisäksi on annettu myös *direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta* ja *direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista*.¹¹² Direktiivien tarkoituksena on luoda yleiset puitteet rotuun, ikään yms. seikkaan perustuvan syrjinnän torjumiselle ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi jäsenvaltioissa. Esimerkiksi Suomessa on näiden uudempien direktiivien täytäntöönpanemiseksi säädetty *yhdenvertaisuuslaki* (21/2004), ja sukupuolten tasa-arvoa koskee *tasa-arvolaki* (609/1986), jota on äskettäin uudistettu (232/2005) laajalti EU:n uusimpien vaatimusten täyttämiseksi.¹¹³

Euroopan oikeusasiamies aloitti huhtikuussa 2001 omasta aloitteestaan tutkimuksen kansalaisten oikeutta työhön koskevista rajoituksista, joita asetettiin yhteisön toimielinten ja elinten rekrytoinnin ikärajoilla. Omasta aloitteesta suoritettu tutkimus kohdistui kaikkiin yhteisön toimielimiin, laitoksiin ja erillisvirastoihin.¹¹⁴ Oikeusasiamies Söderman lähetti toukuussa 2001 kahdellekymmenelle EU:n toimielimelle ja laitokselle kirjeen, jossa hän tiedusteli, asettivatko ne yhä hakijoille joitakin ikärajoja rekrytoidessaan uutta henkilökuntaa.¹¹⁵ Hän halusi tietää, millaisia yläikärajoja oli käytössä ja mikä oli niiden mielestä tällaisten ikärajojen oikeudellinen perusta. Hän perusteli puuttumistaan asiaan sillä, että joulukuussa 2000 allekirjoitetun EU:n perusoikeuskirjan 15 artiklan mukaan jokaisella on oikeus tehdä työtä ja 21 artikla kieltää iän perusteella tapahtuvan syrjinnän. Oikeusasiamiehen mielestä toimielinten tuli lopettaa ikäsyrjintä tai esittää sille hyväksyttävät perustelut.

¹¹² Tarkemmin EU:n voimassa olevasta diskriminoinnin kieltävästä lainsäädännöstä ks. *Ellis* 2005, s. 1–36 ja *Bell* 2002, s. 54–216.

¹¹³ Erityisesti ikään perustuvan syrjinnän kiellosta Suomen lainsäädännön mukaan ks. *Nieminen* Oikeus 2006, s. 241–267.

¹¹⁴ Tarkemmin ks. päätös omasta aloitteesta suoritettuun tutkimukseen OI/2/2001/(BB)OV, oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002, s. 203–209.

¹¹⁵ Tarkemmin ks. Euroopan oikeusasiamiehen lehdistötiedote n:o 10/2001, 14.5.2001.

Kyselyyn saamiensa vastausten perusteella oikeusasiamies saattoi päätellä, että useat toimielimet ja elimet eivät soveltaneet rekrytointimenetellessä ikärajoja. Näiden joukossa olivat muun muassa Euroopan keskuspankki ja Europol. Ikärajoja noudattaneet toimielimet perustelivat niitä kustannussyillä: nuoret ihmiset ovat tehokkaampia ja sopeutuvaisempia, halukkaampia matkustamaan eikä heillä ole niin paljon sairauspoissaoloja kuin vanhemmilla ihmisillä. Useimmin käytössä oli 45 vuoden yläikäraja.¹¹⁶

Seuraavana vaiheena Euroopan oikeusasiamies kieltäytyi allekirjoittamasta Euroopan yhteisöjen rekrytointitoimiston perustamisasiakirjaa koskevaa päätöstä. Rekrytointitoimiston perustamisen edellytyksenä kuitenkin oli, että oikeusasiamies ja kaikkien muiden toimielinten ja laitosten puheenjohtajat ja presidentit allekirjoittivat kyseisen päätöksen. Oikeusasiamies piti ongelmallisena sitä, että asiakirjaan sisältyi määräys, jonka nojalla toimiston hallintoneuvosto voi päättää ikärajoituksista. Oikeusasiamies ei katsonut voivansa allekirjoittaa päätöstä, jolla ei tehdä selväksi, ettei Euroopan yhteisöjen rekrytointitoimisto saa harjoittaa syrjintää Nizassa joulukuussa 2000 juhallisesti julistetussa Euroopan unionin peruskirjassa kielletyin perustein, joihin kuuluu muun muassa ikä.¹¹⁷

Oikeusasiamiehen aktiivisuus ikäsyrjinnän torjumiseksi johti lopulta vuonna 2002 siihen, että sekä komissio että parlamentti päättivät lopettaa välittömästi ikäsyrjinnän rekrytoinnissa.¹¹⁸ Kumpikaan toimielin ei nykyään hyväksy ikärajojen soveltamista Euroopan yhteisöjen rekrytointitoimiston järjestämissä kilpailuissa. Virkamiehiin sovellettaviin henkilöstösääntöihin sisällytettiin erityinen ikäsyrjintää koskeva kielto 1.4.2004 lukien. Myöhemmin oikeusasiamiehen aktiivisuuden ansiosta komissio on poistanut 30 ikävuoden yläikärajaa koskevat vaatimukset myös harjoittelijaohjelmistaan.¹¹⁹

¹¹⁶ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen lehdistötiedote n:o 18/2001, 3.10.2001. EY:n tuomioistuimen käytännössä on kuitenkin lähdeetty siitä, että yllä esitetynlaiset argumentit eivät oikeuta syrjintään rodun, sukupuolen, iän tai muun kielletyn synn perusteella. Ks. esim. oikeusasiamiehen viittaamat EY:n tuomioistuimen tuomiot: asiat C-343/92 ja C-226/98.

¹¹⁷ Tarkemmin ks. kirje: Euroopan oikeusasiamieheltä Euroopan parlamentin puhemiehelle koskien Euroopan yhteisöjen puhemiehelle koskien Euroopan yhteisöjen rekrytointitoimistoa, 7.3.2002.

¹¹⁸ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen lehdistötiedote n:o 12/2002, 8.5.2002. Ikäsyrjinnästä EU:n omissa elimissä ks. myös asia C-227/04 P, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, 17.10.2005.

¹¹⁹ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen lehdistötiedote n:o 20/2004, 16.7.2004 ja n:o 4/2005, 29.4.2005. Ks. myös oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2004, s. 100–101 (Yhteenveto päätöksestä kanteluun 2225/2003/(ADB)PB yliopistollista Eurooppa-instituuttia vastaan). Oikeusasiamies katsoi, että hän ei ollut toimivaltainen arvioimaan kantelijan esit-

Onnistuneen ikäsyryjännän torjumiskampanjan jälkeen Euroopan oikeusasiamies kiinnitti komission huomiota myös mahdolliseen rasismiin uusien virkamiesten rekrytoinnissa. Prosessi käynnistyi oikeusasiamiehen saatua kantelun, jossa epäiltiin rekrytoinnissa syyllistytävän rasismiin, koska EU:n alueella asui 2000-luvun alussa yli 30 miljoonaan etnisiin vähemmistöihin kuuluvaa henkilöä, mutta heitä oli kuitenkin hyvin vähän EU:n palveluksessa. Oikeusasiamiehen ryhtyessä tutkimaan asiaa kävi ilmi, että asiasta ei ole saatavilla mitään tilastotietoja eikä EU:lla ole edes velvollisuutta tällaisten tilastojen ylläpitämiseen. Oikeusasiamies piti kuitenkin suotavana tällaisten tilastojen olemassaoloa, koska silloin rasismin olemassaoloa voitaisiin paremmin seurata ja myös eri tavoin rohkaista vähemmistöryhmiin kuuluvia hakeutumaan EU:n palvelukseen.¹²⁰

Euroopan oikeusasiamies on pyrkinyt myös parantamaan EU-virkamiesten tasavertaista kohtelua jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa. Tässä tarkoituksessa hän ryhtyi vuonna 2001 selvittämään EU-virkamiesten mahdollisuutta vanhempainlomaan.¹²¹

Oikeusasiamies lähti liikkeelle siitä, että EU:n neuvosto oli hyväksynyt jo vuonna 1996 direktiivin 96/34/EY, jossa asetettiin vanhempainlomia koskevat vähimmäisvaatimukset. Direktiivin mukaan työntekijöillä, niin naisilla kuin miehilläkin, on yksilöllinen oikeus vanhempainlomaan lapsen syntymän tai lapseksi ottamisen vuoksi, jotta he voisivat huolehtia lapsesta vähintään kolmen kuukauden ajan. Jäsenvaltioiden tuli saattaa direktiivi voimaan viimeistään vuonna 1999.

Mainitun direktiivin lisäksi oikeusasiamies kiinnitti huomiota myös EU:n perusoikeuskirjan 33.2 artiklaan, jossa todetaan: ”Voidakseen sovittaa yhteen perhe- ja työelämänsä jokaisella on oikeus suojaan irtisanomiselta raskauteen ja synnytykseen liittyvän syyn vuoksi sekä oikeus vanhempainlomaan ja palkalliseen äitiyslomaan lapsen syntymän tai lapseksiottamisen yhteydessä.” Oikeusasiamies pyysi komissiota tekemään kaikkensa varmistaakseen, että yhteisön oikeutta kunnioitetaan viipymättä Euroopan yhteisöjen virkamiehille ja muulle henkilöstölle myönnettävän vanhempainloman osalta.

tämään väitettä, koska EUI ei ole yhteisön laitos. Siitä huolimatta hän oli tyytyväinen EUI:n päätökseen ehdottaa johtokunnalleen sellaisten toimenpiteitten käyttöönottoa, joiden ansiosta eläkeoikeuksiin liittyviä kysymyksiä käsitellään muilla keinoilla kuin työhönotossa käytettävien ikärajojen avulla, ja siihen, että sitä odotettaessa oli annettu ohjeet olla käyttämättä ikärajoja kyseisen luokan kilpailuilmoituksissa.

¹²⁰ Ks. tarkemmin Euroopan oikeusasiamiehen lehdistötiedote n:o 15/2002, 25.6.2002.

¹²¹ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen päätös oma-aloitteiseen tutkimukseen OI/4/2001/ME Euroopan komissiota vastaan, vuoden 2002 vuosikertomus, s. 197–200. Ks. myös Euroopan oikeusasiamiehen lehdistötiedote n:o 19/2001, 23.10.2001.

Komissio lähetti oikeusasiamiehelle tämän pyytämän lausunnon tammikuussa 2002, ja siinä komissio totesi tekevänsä kaikkensa varmistaakseen, että vanhempainlomia koskevat uudistukset tulevat voimaan mahdollisimman pian. Komissio vahvisti samalla, että sen asiassa antama ehdotus kunnioittaisi vanhempainlomasta annettua direktiiviä 96/34/EY ja EU:n perusoikeuskirjaa. Toimielinten välinen henkilöstösääntökomitea valmisteli tuolloin omaa lausuntoaan ehdotuksesta, joka välitettäisiin sen jälkeen virallisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle keväällä 2002.

Oikeusasiamies piti kuitenkin valitettavana, että komissio odotti henkilöstöpolitiikkansa uudistuspakettia, joka sai alkunsa useita vuosia jäsenvaltioissa tehtävää uudistusta koskevan komission ehdotuksen jälkeen, ennen kuin se ehdotti uusia vanhempainlomia koskevia sääntöjä omalle henkilöstölleen.

Nyt muutokset on jo tehty, ja voimassa olevien henkilöstösääntöjen 42a artiklan mukaan virkamiehellä on oikeus kuuden kuukauden vanhempainlomaan lapsen syntymän tai adoptoinnin johdosta. Se voidaan pitää joko kokoaikaisesti tai siten, että henkilö käy samalla osa-aikatyössä, jolloin hän voi pitää enintään vuoden vanhempainlomia näillä ehdoilla. Sosiaali-etuudet säilyvät vanhempainloman aikana.¹²²

Euroopan oikeusasiamies on joutunut kiinnittämään huomiota myös sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen EU:n toimielimissä. Sukupuolten tasa-arvo on tullut esille esimerkiksi siinä yhteydessä, että komennuksella olevia kansallisia asiantuntijoita koskevien komission sääntöjen, jotka kieltävät heitä työskentelemästä osa-aikaisesti, on väitetty olevan sukupuolen perusteella syrjiviä. Tämä johtuu siitä, että tällainen kieltö vaikuttaa todennäköisesti enemmän naisiin kuin miehiin, koska naisilla on käytännössä miehiä enemmän lastenhoitoon liittyviä sitoumuksia. Oikeusasiamies suoritti asiasta perusteellisen tutkimuksen, jonka seurauksena hän päätteli, että kyseinen sääntö oli luonteeltaan syrjivä.

Oikeusasiamiehelle antamassaan vastauksessa komissio ilmoitti suunnittelevansa sellaisen säännön poistamista, joka kieltää komissiossa komennuksella olevia kansallisia asiantuntijoita työskentelemästä osa-aikaisesti. Konkreettista päivämäärää ei kuitenkaan annettu, joten vastaus ei riittänyt oikeusasiamiehelle, joka esitti asiasta suositusluonnoksen komissiolle ja pyysi komissiota poistamaan kyseisen säännön viimeistään syyskuun 30. päivänä 2001. Komissio ei kuitenkaan noudattanut suositusluon-

¹²² Ks. tarkemmin Staff Regulations of Officials of the European Communities, 1.1.2005, Title II: Rights and obligations of officials. 42b artiklan mukaan virkamiehellä on oikeus perhevapaaseen myös lähiomaisen sairauden tai vamman vuoksi.

nosta, joten oikeusasiamies päätti jättää asian Euroopan parlamentin käsiteltäväksi ja esitti parlamentin käsiteltäväksi jättämässään erityiskertomuksessa suosituksen, jonka mukaan komission tulisi poistaa tällainen sääntö mahdollisimman pian.¹²³

Viime aikoina Euroopan oikeusasiamies on keskittynyt etenkin vammaisten ihmisten syrjinnän poistamiseen EU:n toiminnasta. Tässäkin työssä EU:n perusoikeuskirjalla on ollut suuri merkitys. Perusoikeuskirjassa on yleisen 21 artiklan diskriminointikiellon lisäksi erillinen vammaisten sopeutumista yhteiskuntaan koskeva 26 artikla, joka edellyttää aktiivisia toimia sen eteen, että vammaiset voisivat osallistua mahdollisimman normaalisti työelämään.¹²⁴

Oikeusasiamies ilmoitti marraskuussa 2003 komissiolle aloittavansa vammaisten sopeutumista koskevan tutkimuksen, joka koskee erityisesti Euroopan komission toimia sen varmistamiseksi, että vammaisia ei syrjitä heidän suhteissaan komissioon. Loppuvuodesta 2005 hän pyysi komissiolta lisäselvityksiä muun muassa siitä, miten komission yksiköt aikovat kehittää myönteisiä toimenpiteitä vammaisten ihmisten työhönoton edistämiseksi.¹²⁵ Lisäksi oikeusasiamies tiedusteli komissiolta, mitä se on tehnyt sen eteen, jotta vammaisten ihmisten olisi helppo päästä komission tiloihin ja mitä on tehty vammaisille varattujen pysäköintipaikkojen saataavuuden parantamiseksi komission rakennuksissa tai niiden läheisyydessä. Hän tiedusteli myös, miten komissiossa on helpotettu esimerkiksi näkövammaisten tiedonsaantia komission asiakirjoista. Komissiolle asetettu määräaika päättyi vuoden 2006 tammikuun lopussa. Oikeusasiamies ei ollut vielä huhtikuun loppuun 2006 mennessä kommentoinut komissiolta saamia vastauksia.

Edellä esittelemäni diskriminointikieltoa koskevat tapaukset ovat järjestään sellaisia, että niissä tuskin olisi saatu aikaan noin nopeita uudistuksia ilman Euroopan oikeusasiamiehen aktiivisuutta. Viimeistään ne osoittivat, että oikeusasiamiehelle on ”tilausta” myös EU:ssa. Myös suurimmat epäilijät ovat vähitellen valmiita tunnustamaan tämän tosiasian.

¹²³ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomus Euroopan parlamentille kantelua 242/2000/GG koskevan Euroopan komissiolle annetun suositluonnoksen johdosta. Ks. myös Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2001, s. 220.

¹²⁴ Tarkemmin ks. *Nieminen LM 2005*, s. 917–919.

¹²⁵ Ks. tietoa 28. lokakuuta 2005 komissiolle esitetyistä lisätiedusteluista, jotka liittyvät oikeusasiamiehen omasta aloitteestaan suorittamaan vammaisten sopeutumista koskevaan tutkimukseen (OI/3/2003). Ks. myös *Comments from the European Blind Union on OI/3/2003/JMA (24/09/2004)*.

Mielestäni oikeusasiamies on erityisesti ikäsyrjinnän poistamiseen tähtävällä aktiivisuudellaan ollut olennaisesti vaikuttamassa siihen, että EU:n perusoikeuskirja alkoi saada käytännön merkitystä heti vuonna 2001. Euroopan oikeusasiamies on ollut perusoikeuskirjan tärkein puolestapuhuja koko EU:ssa. Oikeusasiamies muistutti kerta toisensa jälkeen myös komissiota ja parlamenttia siitä, että Euroopan parlamentin puhemies sekä neuvoston ja komission puheenjohtajat olivat antaneet yhdessä juhlallisen julistuksen EU:n perusoikeuskirjasta 7. joulukuuta 2000.

Oikeusasiamies lainasi ikäsyrjinnän kieltoa koskevassa päätöksessään suoraan näitä lausuntoja:

”Silloinen parlamentin puhemies Nicole Fontaine totesi, että ”allekirjoitus merkitsee sitoutumista (...). Annettakoon kaikille unionin kansalaisille tiedoksi, että tästä lähtien (...) perusoikeuskirja tulee olemaan parlamentin työtä ohjaava laki.” – –

Komission puheenjohtajan ja komission jäsenen Vitorinon 13. maaliskuuta 2001 antamassa tiedonannossa todetaan perusoikeuskirjasta, että ”sen perustavanlaatuisesta luonteesta ei ole epäilystäkään. (...) Muiden toimielinten tavoin komission on selvitettävä tämän historiallisen tapahtuman käytännön vaikutukset ja tehtävä perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien noudattamisesta komission toiminnan koetinkivi. Tämän on oltava ehdottomasti tärkein vaatimus komission päivittäisessä toiminnassa, sekä suhteissa yleisöön että niihin, joille päätöksemme on osoitettu, että sisäisissä säännöissämme ja menettelyissämme”¹²⁶

Mitä useammin ja näkyvämmiin asiaan kiinnitettiin huomiota, sitä vaikeampaa komission oli olla välittämättä perusoikeuskirjan 21 artiklan selvästi ilmaisemasta syrjinnänkiellosta.

4.4 Sananvapaus

EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklan mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia viranomaisen siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta.

EY:n tuomioistuimien on jo vuonna 1989 asiassa C-100/88 (*Oyowe ja Traore v. Komissio*) todennut, että ilmaisunvapaus on myös yhteisöjen virkamiesten perusoikeus. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin päätti asiassa *Vogt v. Saksa* (26.9.1995), että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan

¹²⁶ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2002, s. 208.

mukainen sananvapaus koskee myös virkamiehiä. Periaatteessa asiassa ei siten pitäisi olla mitään epäselvyyttä, mutta käytännössä sananvapauden toteutumisessa on kuitenkin ilmennyt monia ongelmia. Ne liittyvät paljolti siihen, että yhteisön virkamiehillä on erityinen lojaliteettivelvollisuus yhteisöjä kohtaan. Kysymys on siten tämän velvollisuuden ja virkamiesten sananvapauden välisestä suhteesta.¹²⁷

Euroopan oikeusasiamies ryhtyi vuonna 2001 tutkimaan omasta aloitteestaan myös komission virkamiesten sananvapauden toteutumisessa käytännössä ilmenneitä ongelmia.¹²⁸ Tuolloin voimassa olleissa komission henkilöstöä asemaa ja oikeuksia sääntelevissä henkilöstösäännöistä ei taattu erikseen yhteisöjen virkamiesten sananvapautta. Ne sisälsivät kuitenkin eräitä asiaan liittyviä määräyksiä. Henkilöstösääntöjen 12 artiklan 1 kohdan mukaan ”virkamiehen on pidättäydyttävä sellaisista teoista ja erityisesti sellaisista julkisuudessa esitettyjen mielipiteiden ilmaisemisesta, jotka voisivat heikentää hänen asemaansa kohdistuvaa arvontaa”. Lisäksi henkilöstösääntöjen 17 artikla sisälsi seuraavat määräykset: ”Virkamiehen on noudatettava ehdotonta vaitiovelvollisuutta sellaisten asioitten ja tietojen suhteen, jotka hän on saanut tietoonsa hoitaessaan tehtäviään tai niiden yhteydessä; hän ei saa missään muodossa antaa asiaankuulumattomille henkilöille vielä julkistamattomia asiakirjoja tai tietoja. Virkamiehen on noudatettava tätä velvollisuutta myös palvelussuhteen päätyttyä. Virkamies ei saa ilman nimittävän viranomaisen lupaa yksin eikä yhdessä muiden kanssa julkaista eikä antaa julkaistavaksi tekstiä, joka liittyy yhteisöjen toimintaan. Lupa evätään ainoastaan, jos suunniteltu julkaiseminen saattaa vaarantaa yhteisöjen edun.”¹²⁹

EY:n tuomioistuin totesi kuitenkin jo vuonna 1989 asiassa C-100/88, että ”henkilöstösääntöjen yhteisöön kohdistuvaa lojaliteettivelvollisuutta ei voida tulkita vastoin sananvapautta, joka on perusoikeus ja jonka kunnioittamista yhteisöoikeudessa tuomioistuimen on valvottava”. Yleisemminkin yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että henkilöstösääntöjen 12 ja 17 artiklojen ei katsottu muodostavan estettä virkamiesten ilmaisunvapaudelle, vaan niissä pikemminkin asetettiin ”koh-

¹²⁷ Suomen osalta tästä samasta ristiriidasta ks. *Konstari* 1986.

¹²⁸ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen päätös oikeusasiamiehen oma-aloitteiseen komissiota koskevaan tutkimukseen OI/1/2001/GG. Ks. myös Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2002, s. 192–197.

¹²⁹ Ensimmäisen asteen tuomioistuimen tulkinnan mukaan virkamiehen ilmaiseman mielipiteen eroaminen hänen työnantajanaan toimivan toimielimen mielipiteestä ei riitä perusteeksi sille, että julkaiseminen saattaa vaarantaa yhteisöjen edun. Ks. asia T-82/99 (*Cwik v. Komissio*), 14.7.2000.

tuulliset rajat tämän perusoikeuden käyttämiselle yksilön edun mukaisesti”.¹³⁰

Käytännössä kuitenkin esiintyi jatkuvasti monenlaisia ongelmia, sillä komission virkamiehille ei ollut annettu mitään selviä ohjeita siitä, mihin olisi vedettävä raja kansalaisia kohtaan osoitetun avoimen ja avuliaan lähestymistavan ja henkilöstösääntöjen 12 artiklassa tarkoitettujen virkamiehen sellaisten tiedonantojen välille, jotka ”voisivat heikentää hänen asemaansa kohdistuvaa arvonantoa”. Samalla oli olemassa suuri riski, että näin estettäisiin yhteisöjä saavuttamasta avoimuuden tavoitetta, jonka toteuttaminen oli kuitenkin sekä toivottavaa että välttämätöntä.

Henkilöstösääntöjen 17 artiklan 2 kohdan osalta yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytäntöä voitiin tulkita niin, että mikä tahansa virkamiehen julkaisu, joka ”liittyy yhteisöjen toimintaan”, edellyttää ennakkolupaa. Ensimmäisen asteen tuomioistuimen mukaan virkamies voi jättää henkilöstösääntöjen 90 artiklan mukaisen sisäisen valituksen, jos lupa evätään ja jos päätös on edelleen kielteinen, hän voi saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.¹³¹ Tähän on kuitenkin mennyt runsaasti aikaa, ja siinä vaiheessa, kun lupa on vihdoinkin myönnetty, ehdotettu julkaisu on saattanut sisältää jo vanhentunutta tietoa.

Euroopan oikeusasiamies oli jo vuonna 1997 käsitellessään ensimmäistä yhteisöjen virkamiesten sananvapautta koskevaa kantelua esittänyt, että komission tulisi ehkä harkita, voisiko se antaa virkamiehilleen ohjeet siitä, mitä se pitää oikeudenmukaisena tasapainona toisaalta virkamiesten yksilöllisen sananvapauden, joka sisältää vapauden levittää tietoja ja ajatuksia, sekä toisaalta virkamiehillä erityisesti henkilöstösääntöjen 12 ja 17 artiklan mukaisesti olevien vastuun ja velvollisuuksien välillä.

Myöhemmin Euroopan oikeusasiamies toisti huolensa useastikin, ja kun mitään uudistuksia ei saatu aikaan, hän ryhtyi tutkimaan asiaa oma-aloitteisesti vuonna 2001.

Oikeusasiamiehen tutkimuspyyntöön antamassaan vastauksessa komissio myönsi, että henkilöstösääntöjen ja niihin sisältyvien toimeenpanosääntösten soveltamista oli alettu pitää monimutkaisena ja avoimuudeltaan puutteellisena, joten komissiossa oli suunnitteilla henkilöstösääntöjen yksinkertaistettu ja päivitetty versio. Samalla oli myös tarkoitus laatia virkamiesten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat ohjeet. Komissio ilmoitti myös, että se aikoi ehdottaa konkreettisia muutoksia henkilöstösääntöjen

¹³⁰ Ks. asia C-150/98 P (*Euroopan yhteisöjen talous- ja sosiaalikomitea v. E.*), 16.12.1999 ja yhdistetyt asiat T-34/96 ja T-163/96 (*Connolly v. Komissio*), 19.5.1999.

¹³¹ Näin ed. alav. mainittu asia *Connolly*, kohta 152.

17 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan virkamiesten on saatava ennakkolupa yhteisöjen toimintaan liittyviin julkaisuihin.

Oikeusasiamies katsoi, että komissio oli reagoinut myönteisesti hänen asiassa aloittamaansa tutkimukseen ja oli ryhtynyt tai aikoi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka todennäköisesti korjaavat tai ainakin huomattavasti vähentävät nykyisiä ongelmia. Oikeusasiamies oli näin ollen sitä mieltä, että hänen oma-aloitteinen tutkimuksensa oli saavuttanut tarkoituksensa ja ettei tutkimuksen jatkaminen ollut enää tarpeellista.

Henkilöstösääntöjä muutettiin tältä osin, ja nykyisin voimassa olevien henkilöstösääntöjen 17a artiklan mukaan virkamiehen tulee saada edellä mainittu lupa julkaisemiseen 30 työpäivässä, ja ellei hän saa kielteistä päätöstä tuossa ajassa, tilannetta on tulkittava niin, että viranomaisella ei ole mitään julkaisemista vastaan.¹³²

On vaikea sanoa tarkasti, mikä oli juuri oikeusasiamiehen rooli tuossa muutoksessa, mutta ainakin hänen puuttumisensa asiaan todennäköisesti joudutti uudistusten aikaansaamista. Kun asiassa esiintyi jatkuvasti ongelmia, oli tilanteen selkiennyttäminen tarpeen.

4.5 Vertailu Suomeen

Vaikka olen käsitellyt edellä vain eräitä keskeisiä perusoikeuksia ja Euroopan oikeusasiamiehen roolia niiden turvaamisessa, voidaan jo sen perusteella päätellä oikeusasiamiehen roolin olleen merkittävä. On vaikea edes kuvitella, mikä tilanne olisi nyt, ellei oikeusasiamies olisi puuttunut asioihin edellä kerrotuin tavoin. Vaikka yhteisön tuomioistuimet olisivat voineet joiltakin osin toimia perusoikeussuojan parantamiseksi, ei niillä olisi ollut yhtä tehokkaita ja yhtä laajalle ulottuvia toimintatapoja käytävissään kuin oikeusasiamiehellä. Toisaalta on muistettava myös, että oikeusasiamies sai vuonna 2000 itselleen uuden ”työkalun”, EU:n perusoikeuskirjan, jonka avulla hän saattoi tehostaa työtään merkittävästi.

Euroopan oikeusasiamiehen vertaaminen Suomen eduskunnan oikeusasiamiehen on vähän vaikeaa, koska Suomessa oikeusasiamies ei toimi samalla tavalla yhtä läheisessä yhteistyössä eduskunnan kanssa kuin Euroopan oikeusasiamies toimii Euroopan parlamentin kanssa. Suomen eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa keskeises-

¹³² Ks. tarkemmin Staff Regulations of Officials of the European Communities, 1.1.2005, Title II: Rights and obligations of officials. Ks. myös lojaliteettia koskeva 12 artikla ja salassapitovelvollisuutta koskeva 17 artikla.

sä asemassa ovat käytännössä alemmat viranomaiset, ei sen sijaan niinkään valtioneuvosto ja ministeriöt, kun taas Euroopan oikeusasiamiehen suorittamassa laillisuusvalvonnassa komissio on keskeisessä asemassa.¹³³

Eduskunta ei ole yleensä ollut kovin kiinnostunut oikeusasiamiehen toiminnasta, eikä se tietenkään voikaan puuttua yksittäisiin ratkaisuihin, mutta myöskään oikeusasiamiehen kertomuksesta täysistunnossa käyty yleinen keskustelu ei ole yleensä ollut kovin vilkasta.¹³⁴ Viime aikoina eduskunnan perustuslakivaliokunta on tosin oikeusasiamiehen vuosikertomuksesta antamassaan mietinnössä ollut toisinaan hyvinkin yksityiskohtainen ja antanut myös varsin selviä ohjeita vastaisen varalle siitä, mihin asioihin kertomuksessa pitäisi kiinnittää enemmän huomiota. Valiokuntaa kiinnostaa tietenkin ensi sijassa oikeusasiamiehen harjoittama perus- ja ihmisoikeuksien valvonta.¹³⁵

Vaikka suurin osa oikeusasiamiehen päätöksistä koskee yksittäistapauksia, joilla ei ole sen yleisempää merkitystä, voidaan niiden lisäksi kuitenkin tuoda esiin myös eräitä periaatteellisia tärkeitä kysymyksiä, joiden kehittämiseksi eduskunnan oikeusasiamiehen saavutukset ovat nähtävissä hyvinkin selvästi.¹³⁶ Tällä viitataan erityisesti tuomarien esteellisyyttä koskevan käytännön tiukentumiseen viimeisten 10 vuoden aikana.¹³⁷ Osin asiaan vaikutti jo aiemmin Suomea sitovaksi tullut Euroopan ihmisoikeussopimus. Korkein oikeus perusteli jo 1990-luvun puolivälissä eräissä päätöksissä tuomarin esteellisyyttä ihmisoikeussopimukseen perustuvalla objek-

¹³³ Kanteluita ei Suomessa tilastoida sillä tavoin, että olisi mahdollista päätellä, mikä osa kanteluista kohdistuu valtioneuvostoon ja ministeriöihin, mutta jotain voidaan päätellä esim. siitä, että v. 2004 ratkaistuista asioista 20,22 % koski sosiaaliturvaa, poliisia koski 14,88 % kanteluista, terveydenhuoltoa 8,60 % ja tuomioistuimia 7,41 %. Kantelut kohdistuivat todennäköisesti enimmäkseen paikallisiin viranomaisiin ja alioikeuksiin.

¹³⁴ Ks. esim. vuoden 1997 kertomuksesta käyty eduskunnan täysistunnossa 17.2.1999 käyty keskustelu ja vuoden 2005 kertomuksesta 24.5.2006 käyty keskustelu.

¹³⁵ Ks. esim. *PeVM 1/2001 vp. Jacob Södermanin* mielestä eduskunnan ja oikeusasiamiehen välistä yhteistyötä voitaisiin tiivistää. Eduskunnan ja sen asianomaisen valiokunnan tulisi hänen mielestään tukea ja edistää oikeusasiamiehen uudistuspyrkimyksiä sekä käsitellä toimivaltansa puitteissa kertomuksissa esiin tuotuja ongelmia ja etsiä niihin tehokkaita ratkaisuja mm. esittämällä muutoksia lainsäädäntöön ja edistämällä hallinnon toimivuutta. Ks. hänen puheensa ”Oikeusasiamiesinstituution kehitysnäkymät”, Eduskunnan oikeusasiamiehen 85-vuotisseminaari, 8.2.2005.

¹³⁶ Myös *Hidén* 1995, s. 23, pitää oikeusasiamiehen vahvuutena sitä, että hän voi yksittäistapausten käsittelyn lisäksi puuttua myös yleisempiin, rakenteellisiin tai toimintatapoja taikka viranomaisohjausta koskeviin kysymyksiin.

¹³⁷ Lisäksi oikeusasiamiehellä on ollut tärkeä rooli sosiaalisten perusoikeuksien merkityksen korostamisessa perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen. Ks. myös *Pauvio* 2004, s. 270–276.

tiivisen puolueettomuuden vaatimuksella (KKO 1995:185 ja 1996:81).

Eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitettiin vuosina 1995–1996 useita kirjoituksia, joissa oli kysymys tuomarin kuulumisesta vapaamuurarijärjestöön. Niihin vastatessaan oikeusasiamies otti yleisemminkin kantaa tuomarien esteellisyyteen ja totesi muun muassa, että olisi tärkeää ottaa aikaisempaa selvempi kanta tuomarien yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja erilaisten kytkösten aiheuttamiin ongelmiin tuomarinviran uskottavan hoitamisen ja tuomioistuinlaitoksen nauttiman luottamuksen näkökulmasta.¹³⁸ Nytemmin oikeudenkäymiskaaren 13 luvun esteellisyyttä koskevia säännöksiä on täsmennetty (448/2001) osin juuri oikeusasiamiehenkin esittämän kritiikin johdosta.¹³⁹

Myös virkamiesten esteellisyyssäännösten tulkinta on ollut oikeusasiamiehen kiinnostuksen kohteena, ja vuonna 1993 hän antoi erilliskertomuksen virkamiesten esteellisyydestä. Myös tähän asiaan on alettu kiinnittää hallintokäytännössä aikaisempaa enemmän huomiota.¹⁴⁰

Oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden määrän kasvaessa Suomessa vuosi vuodelta oikeusasiamiehellä ei välttämättä ole enää kovin paljon mahdollisuuksia ryhtyä tutkimaan oma-aloitteisesti havaitsemiaan epäkohтия.¹⁴¹ Sama koskee erilliskertomusten antamista. Sitä kautta on kuitenkin mahdollista tuoda esille erityisen polttavia ongelmia. Vuonna 2006 oikeusasiamies käytti pitkästä aikaa tätä mahdollisuutta hyväkseen ja antoi erilliskertomuksen aiheesta ”Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu”.

Euroopan oikeusasiamiehen kohdalla saattaa käydä hyvinkin pian samalla tavalla kuin Suomessa on käynyt; kantelujen määrän kasvaessa hänellä ei ole enää käytännössä kovin paljon aikaa ja mahdollisuuksia tehdä oma-aloitteisia tutkimuksia.¹⁴² Sen takia oli hyvä, että toiminnan alkuvai-

¹³⁸ Ks. oikeusasiamiehen päätös 7.11.1996, dnrot 1795, 2073 ja 2592/4/95 sekä 5/4/96.

¹³⁹ Esteellisyys nousee yhä usein esille, ja sitä koskevaa käytäntöä KKO:sta on runsaasti. Ks. esim. KKO 2005:90, KKO 2004:142, KKO 2003:16, KKO 2001:69, KKO 2000:13 ja KKO 1998:100. Ks. myös *Laura Ervon* oikeustapauskommentti tapauksesta KKO 2005:90, LM 2006, s. 270–286.

¹⁴⁰ Ks. Esteellisyyssäännösten kehittäminen, Kertomus eduskunnalle, Helsinki 1993. Käytännöstä ks. esim. *Mäenpää* 2004, s. 154–169.

¹⁴¹ Vuoden 2005 kertomuksen (s. 26) mukaan kanteluasioiden määrä oli vuonna 2005 yhteensä 3352, mikä on noin 14 % enemmän kuin edellisenä vuonna (vrt. vuonna 2001 vastaava lukumäärä oli 2473). Omasta aloitteesta käsiteltäväksi otettuja asioita oli vuonna 2005 vain 49.

¹⁴² Kanteluiden määrä on lisääntynyt voimakkaasti, mutta se johtuu paljolti jäsenvaltioiden määrän kasvusta. Vuonna 2004 Euroopan oikeusasiamiehelle tuli kanteluja yhteensä 3726, mikä on 53 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Tästä lisäyksestä 51 % on uusien jäsenmaiden kansalaisten tekemiä kanteluja.

heessa Euroopan oikeusasiamies saattoi keskittyä moniin periaatteellisesti merkittäviin kysymyksiin. Kuten edellä esittämästäni on käynyt ilmi, useimmat merkittävät perusoikeusongelmat nousivat esille EU:ssa oikeusasiamiehen omasta aloitteesta.

5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA TULEVAISUUDENNÄKYMİÄ

Tässä vaiheessa on jo mahdollista arvioida Euroopan oikeusasiamiehen toimintaa perusoikeuksien ja erityisesti EU:n perusoikeuskirjan toteutumisen valvojana. Oikeusasiamies on saanut lyhyessä ajassa aikaan monia periaatteellisesti tärkeitä uudistuksia. Ei ole liioittelua puhua menestystarinasta tässä yhteydessä. EU:n perusoikeuskirjan käytännön merkityksen kannalta Euroopan oikeusasiamiehen toiminta on ehkä ollut kaikkein tärkeintä.¹⁴³

Paljon on tietenkin selitettävissä myös ensimmäisen oikeusasiamiehen, *Jacob Södermanin*, persoonalla.¹⁴⁴ Hän ei pelännyt asettua tarvittaessa hyvinkin tiukasti komissiota vastaan. Södermanin etuna hänen astuessaan virkaan oli myös tuore kokemus Suomen oikeusasiamiehenä, ja hyötyä oli varmaan myös siitä, että hän oli toiminut Suomessa aiemmin myös poliitikassa, ministerinäkin, ja myös korkeana hallintovirkamiehenä, Uudenmaan läänin maaherrana. Hän tiesi oikeusasiamiesinstituution vahvuudet, mutta myös rajat. Näissä puitteissa hän pyrki käynnistämään uuden viraston mahdollisimman tehokkaasti.

Söderman pyrki monessa mielessä luomaan Euroopan oikeusasiamiehestä pohjoismaalaistyyppisen legalistisen instituution, tekemättä siitä kuitenkaan liian legalistista. Tällä tarkoitan sitä, että oikeusasiamiehet sekä Suomessa että EU:ssa ovat pitäneet tärkeänä lain ”hengen” noudattamista, ei niinkään lain kirjaimen noudattamista.¹⁴⁵

¹⁴³ Ks. myös *Ventura – Martins* 2005, s. 129–146. Sen sijaan kansalliset oikeusasiamiehet viittaavat EU:n perusoikeuskirjaan varsin harvoin, mikä johtuu tietenkin paljolti perusoikeuskirjan rajatusta soveltamisalasta. 51 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ”ne soveltavat unionin oikeutta”. Tarkemmin asiasta ks. *Rick Lawson*, julkaisematon esitelmä, EU-maiden kansallisten oikeusasiamiesten V seminaari, Haag 11.–13.9.2005. Suomessa tässä ilmenneistä ongelmista ks. *Nieminen* 2006a, s. 86.

¹⁴⁴ Näin myös Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2005, Tiivistelmä ja tilastotietoja, s. 1.

¹⁴⁵ Näin myös *Leino* 2004, s. 364–367.

Södermanin seuraaja, kreikkalainen *Nikiforos Diamandouros*, on korostanut useissa puheissaan ja kirjoituksissaan erittäin voimakkaasti ihmisoikeuksien turvaamisen tärkeyttä oikeusvaltiossa.¹⁴⁶ Erityisen usein hän on tuonut tämän näkemyksen esiin EU:n uusissa jäsenvaltioissa. Vaikka hän ei sinänsä valvokaan näiden maiden sisäistä kehitystä, on oikeusvaltiokehityksen edistäminen tietenkin tärkeää myös koko EU:n kannalta. EU:n jäsenyyskin edellyttää aina oikeusvaltion kriteerien täyttymistä jäsenyyttä hakevalta valtiolta. Lisäksi EU:lta itseltäänkin voidaan perustellusti edellyttää ihmisoikeuksien nykyistä parempaa suojaa sen omissa toimitissa.

Söderman vei toimikautenaan eurooppalaisen hallinto-oikeuden kehitystä paljon eteenpäin, mutta nyt tarvitaan entistä enemmän kansalaisten oikeuksien esilletuomista. Vasta sitä kautta pystytään parantamaan legitimitettiin ja kansalaisten uskoa EU:hun, mikä näyttää juuri nyt olevan heikkoa monessa maassa.¹⁴⁷ Kansalaisten voi olla vaikea ymmärtää, mitä esimerkiksi EU:n perustuslain voimaantulo heille merkitsisi.¹⁴⁸

Edellä kuvattu rooli sopiikin ehkä erityisen hyvin Diamandourosille, joka tulee itsekin maantieteellisesti läheltä monia uusia jäsenmaita. Hänen kotimaallaan Kreikalla on pitkä sotilasdiktatuurin aika takanaan, ja Kreikassa lähdeittiin ihmisoikeuksien suojan osalta monessa mielessä ”nollatilanteesta” liikkeelle diktatuurin päättyessä, kuten myös monissa EU:n uusimmassa jäsenmaissa. Tuoreissa demokratioissa oikeusasiamiehen tehtäväksi on muodostunut yleinen ihmisoikeuksien puolesta puhuminen ja myös eräänlainen opettajan rooli. Näin on käynyt myös Kreikassa.

Oikeusasiamiesinstituutio on kaiken kaikkiaan osoittautunut onnistuneeksi instituutioksi myös Euroopan unionissa. Sen ovat suurimmat epäilijätkin jo valmiita myöntämään. Vakiintuneet toimintatavat on jo luotu, ja oikeusasiamies otetaan vakavasti EU:n eri toimielimissä. Euroopan perustuslakiosopimuksen voimaantulon myötä oikeusasiamiehen asema ainakin periaatteellisella tasolla vahvistuisi entisestään. Oikeusasiamies on keskeinen instituutio unionin kansalaisuuden menettelyllisessä puolessa; hänen kauttaan kansalaiset voivat perätä heille kuuluvia oikeuksia kaikkein helpoiten. Oikeusasiamiehellä on tärkeä rooli avoimuuden ja sitä kautta myös demokratian vahvistamisessa EU:ssa.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Ks. *Diamandouros* 2005a, s. 335–343 (Puolassa EU-jäsenyyden alkaessa pidetty puhe).

¹⁴⁷ Tarkemmin EU:n legitimitetistä ks. *Longo* 2006, s. 171–204.

¹⁴⁸ Toukokuussa 2006 tehdyn mielipidemittauksen mukaan vain 25 % EU:n kansalaisista oli sitä mieltä, että EU:n perustuslaki auttaa EU:n tulevaisuuden rakentamisessa. Vahvimmillään usko perustuslakiin oli Belgiassa (36 %), ja Virossa ja Latviassa se oli heikointa (12 %). Ks. *EU.observer.com*, 6.5.2006.

¹⁴⁹ Ks. myös *Peters* 2005, s. 741–743.

En koe EU:n perusoikeusviraston perustamista minkäänlaisena uhkana Euroopan oikeusasiamiesinstituutiolle. Pikemminkin ne täydentävät toisiaan perusoikeuksien turvaamisessa.

Luullakseni oikeusasiamiesinstituution olemassaolo itse asiassa helpottaa perusoikeusviraston käynnistämistä. Mitä useammalta taholta perusoikeuksiin kiinnitetään huomiota, sitä parempi. Eiväthän oikeusasiamies ja EY:n tuomioistuinkaan ole missään suhteessa kilpailijoita keskenään vaan pikemminkin ne täydentävät toisiaan monin tavoin.¹⁵⁰ Oikeusasiamiehellä on etunaan menettelytapojen epämuodollisuus, mutta oikeusasiamies on usein myös saanut vahvistusta omille kannoilleen vetoamalla tuomioistuinten käytäntöön jonkun yksittäisen perusoikeuden osalta.

Käytännössä näyttää siltä, että etenkin pohjoismaalaiset ovat erityisen kiinnostuneita oikeusasiamiesinstituutiosta. Osin tässä voi tietenkin olla mukana ylpeyttä siitä, että alun perin pohjoismaainen instituutio on myöhemmin saanut niin suuren suosion ympäri maailmaa. Erityisesti Euroopan oikeusasiamiehen osalta pohjoismaalaisten kiinnostus johtuu siitäkin, että oikeusasiamies on toiminut alusta asti niin aktiivisesti pohjoismaisten hallinnon peruseriaatteiden edistämiseksi EU:n toimielimissä. Tällä viitataan hyvän hallinnon vaatimukseen ja erityisesti asiakirjajulkisuuteen. Ne ovat olleet Pohjoismaissa itsestään selviä asioita jo pitkään, mutta eivät välttämättä kaikkialla muualla.

Jos Euroopan oikeusasiamiesinstituutiosta on pystytty yhdistämään kaksi pohjoismaalaisten vaalimaa asiaa, voimme syystä olla ylpeitä ja omia oikeusasiamiehelle kuuluvasta kunniaista ainakin osan tänne Pohjolaan.

LÄHTEET

- Alston, Philip – De Schutter, Olivier* (ed.): *Monitoring Fundamental Rights in the EU*. Hart Publishing, Oxford 2005.
- Bell, Mark*: *Anti-Discrimination Law and the European Union*. Oxford University Press, Oxford 2002.
- Bonnor, Peter*: The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union. *European Law Review*, Vol. 25 (2000), s. 39–56.
- Brax, Tuija*: Euroopan unionin perusoikeuskirjan teosta. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), s. 65–88. Kauppakaari, Helsinki 2001.
- Bull, Thomas*: The Original Ombudsman: Blueprint in Need of Revision or a Concept with More to Offer? *European Public Law*, Vol. 6 (2000), s. 334–343.

¹⁵⁰ Näin myös nykyinen Euroopan oikeusasiamies, ed. alav. 146 mainitussa puheessaan, s. 338–339.

- Costello, Cathryn*: Gender Equalities and the Charter of the Fundamental Rights of the European Union. Teoksessa *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective* (ed. Tamara K. Hervey – Jeff Kenner), s. 111–138. Hart Publishing, Oxford 2003.
- Cotino, Lorenzo*: Theory and Reality of Public Access to EU Information. Teoksessa *The EU Constitution: The Best Way Forward?* (ed. Deirdre Curtin – Alfred E. Kellermann – Steven Blockmanns), s. 233–244. T.M.C. Asser Press, The Hague 2005.
- De Schutter, Olivier – Alston, Philip*: Introduction: Addressing the Challenges Confronting the EU Fundamental Rights Agency. Teoksessa *Monitoring Fundamental Rights in the EU* (ed. Philip Alston – Olivier De Schutter), s. 1–21. Hart Publishing, Oxford 2005.
- Diamandouros, P. Nikiforos*: The European Ombudsman and the EU Constitution. Teoksessa *The EU Constitution: The Best Way Forward?* (ed. Deirdre Curtin – Alfred E. Kellermann – Steven Blockmanns), s. 265–272. T.M.C. Asser Press, The Hague 2005.
- Diamandouros, P. Nikiforos*: Opening Speech of the European Ombudsman. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 60 (2005), s. 335–343. (2005a)
- Dyrberg, Peter*: Accountability and Legitimacy: What is the Contribution to Transparency? Teoksessa *Accountability and Legitimacy in the European Union* (ed. Anthony Arnall – Daniel Wincott), s. 81–96. Oxford University Press, Oxford 2002.
- Eder, Klaus – Giese, Bernhard* (ed.): *European Citizenship*. Oxford University Press, Oxford 2001.
- Ellis, Evelyn*: *EU Anti-Discrimination Law*. Oxford University Press, Oxford 2005.
- Fredman, Markku*: Demla ry – vähän yli 50 vuotta. *Oikeus* 2005, s. 436–455.
- Garpelin, Matti*: Europadomstolens framtid som försvarare av mänskliga rättigheter i Europa. *Europarättslig tidskrift* 2006, s. 27–44.
- Gregory, Roy – Giddins, Philip* (ed.): *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*. IOS Press, Amsterdam 2000.
- Hautamäki, Veli-Pekka*: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing, Helsinki 2004.
- Hidén, Mikael*: Eduskunnan oikeusasiamies. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 90, Helsinki 1970.
- Hidén, Mikael*: Ius suum cuique – Huomioita oikeusasiamiehen roolista yleisen edun ja yksilön suojan kannalta. *Eduskunnan oikeusasiamies 75 vuotta Juhlakirja*, s. 13–24. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Helsinki 1995.
- Husa, Jaakko*: Non Liqueat? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 254, Helsinki 2004.
- Inglis, Kirstyn – Ott, Andrea* (ed.): *The Constitution for Europe and an Enlarging Union: Unity in Diversity? Europa Law Publishing, Amsterdam 2005.*
- Inha, Jyri*: Valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muotoutuminen 1917–1919. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 214. Helsinki 1997.
- Jansen, Ingunn Skille*: *EUs Charter om grunnleggende rettigheter*. Universitetsforlaget, Oslo 2005.
- Konstari, Timo*: *Virkamiehen ilmaisu vapaus*. Kauppakaari, Helsinki 1986.
- Kortteinen, Juhani*: Euroopan oikeusasiamiehen asema ja tehtävät. *Lakimies* 1995, s. 1082–1097.
- Koskinen, Pirkko K.*: Oikeusasiamies sosiaalisten perusoikeuksien valvojana. *Lakimies* 1998, s. 973–982.
- Kuusikko, Kirsi*: Neuvonta hallinnossa. Kauppakaari, Helsinki 2000.
- Kuusikko, Kirsi*: Oikeus hyvään hallintoon (41 artikla). Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), s. 389–447. Kauppakaari, Helsinki 2001.

- Laakso, Seppo*: Hallinto-oikeudellisen normiston kodifointi Euroopan unionissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2002, s. 86–94.
- Lawson, Rick*: The Impact of the EU Constitution on the Relationship between Strasbourg and Luxembourg. Teoksessa *The EU Constitution: The Best Way Forward?* (ed. Deirdre Curtin – Alfred E. Kellermann – Steven Blockmanns), s. 377–395. T.M.C. Asser Press, The Hague 2005.
- Lehtimaja, Lauri*: Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. Lakimies 1999, s. 897–907.
- Lehtimaja, Lauri*: National Ombudsmen and the Protection of Human Rights. Seminar of National Ombudsmen of the CBBS Member States, Copenhagen, 1 March 2001.
- Leino, Päivi*: Case C-353/99 P, *Council v. Heidi Hautala*, judgement of the Full Court of 6 December 2001, nyr, appeal against the judgement of the Court of First Instance of 19 July 1999 in Case T-14/98, *Hautala v. Council*, [1999] II-2489, Common Market Law Review, Vol. 42 (2002), s. 621–632.
- Leino, Päivi*: The Wind is in the North, The First European Ombudsman (1995–2003). European Public Law, Vol. 10 (2004), s. 333–367.
- Leino-Sandberg, Päivi*: Particularity as Universality. The Politics of Human Rights in the European Union. Erik Castrén Institute Research Reports 15/2005. Helsinki 2005.
- Longo, Michael*: Constitutionalising Europe. Ashgate, Aldershot 2006.
- Luoto, Jari*: Ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet. Gaudeamus, Tampere 1997.
- Lötjönen, Salla*: Lääketieteellinen tutkimus ihmisillä. Forum Iuris, Helsinki 2004.
- Marias, Epaminondas A.* (ed.): The European Ombudsman. European Institute of Public Administration, Maastricht 1994.
- Mäenpää, Olli*: Hyvä hallinto – aito perusoikeus? Teoksessa *Nykyajan muuttuva oikeus – Nutida rätt i förändring* (toim./red. Kimmo Nuotio – Casper Herler – Johan Boucht), s. 177–189. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 5, Helsinki 2001.
- Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing, Helsinki 2004.
- Määttä, Tapio*: Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII (2005), s. 341–460.
- Nieminen, Liisa*: EY:n tasa-arvopolitiikka. Kauppakaari, Helsinki 1991.
- Nieminen, Liisa*: Finnish Parliamentary Ombudsman as Guardian of Human and Constitutional Rights. Teoksessa *Parliamentary Ombudsman of Finland 80 Years* (ed. Ilkka Rautio), s. 79–85. Parliamentary Ombudsman of Finland, Helsinki 2000.
- Nieminen, Liisa*: Tasa-arvo Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuna perusoikeutena. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), s. 179–212. Kauppakaari, Helsinki 2001.
- Nieminen, Liisa*: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyyvä Eurooppa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 259. Helsinki 2004.
- Nieminen, Liisa*: Ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaate. Defensor Legis 1/2005, s. 44–58.
- Nieminen, Liisa*: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehykseen sijoitettuna. Lakimies 2005, s. 898–924.
- Nieminen, Liisa*: Impulse aus dem finnischen Verfassungsrecht für den europäischen Grundrechtsschutz. Teoksessa *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta* (Hrsg. Peter Tettinger und Klaus Stern), s. 1–9. Verlag C. H. Beck, München 2006.
- Nieminen, Liisa*: Lapsuudesta vanhuuteen – perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa. Edita Publishing, Helsinki 2006. (2006a)

- Nieminen, Liisa*: Ikä tasa-arvokysymyksenä. *Oikeus* 2006, s. 241–267.
- Nowak, Manfred*: The Agency and National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. Teoksessa *Monitoring Fundamental Rights in the EU* (ed. Philip Alston – Olivier De Schutter), s. 91–107. Hart Publishing, Oxford 2005.
- O’Keefe, David*: Union Citizenship. Teoksessa *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (ed. David O’Keefe – Patrick M. Twomey), s. 87–107. Wiley Chancery Law, London 1994.
- O’Leary, Siofra*: Solidarity and Citizenship in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Teoksessa *EU Law and the Welfare State* (ed. Gráinne de Búrca), s. 39–87. Oxford University Press, Oxford 2005.
- Oosting, Marten*: Roles for the Ombudsmen: Past, Present and Future. Teoksessa *Parliamentary Ombudsman of Finland 80 Years* (ed. Ilkka Rautio), s. 17–32. Parliamentary Ombudsman of Finland, Helsinki 2000.
- Paunio, Riitta-Leena*: Havaintoja eduskunnan oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehityspiirteistä. *Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004*, s. 264–277. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2004.
- Pellonpää, Matti*: Finnish Parliamentary Ombudsman as Guardian of Human Rights and Constitutional Rights: View from the European Court of Human Rights. Teoksessa *Parliamentary Ombudsman of Finland 80 Years* (ed. Ilkka Rautio), s. 73–76. Parliamentary Ombudsman of Finland, Helsinki 2000.
- Pellonpää, Matti*: Der europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Aufbau des Rechtsstaats in den neuen Demokratien. Sonderaufdruck aus: Festschrift für Stefan Trechsel zum 65. Geburtstag. Schulthess, Zürich 2002.
- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum, Helsinki 2005.
- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unioni. Lakimies 2005, s. 1229–1250.
- Peters, Anne*: The European Ombudsman and the European Constitution. *Common Market Law Review*, Vol. 42 (2005), s. 697–743.
- Piris, Jean-Claude*: The Constitution for Europe. Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- Pohjolainen, Teuvo*: Perus- ja ihmisoikeusvalvonta Suomessa. *Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004*, s. 278–286. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2004.
- Prechal, Sacha*: Equality of Treatment, Non-Discrimination and Social Policy: Achievements in Three Themes. *Common Market Law Review*, Vol. 41 (2004), s. 533–551.
- Prechal, Sacha*: Rights v. Principles, or How to Remove Fundamental Rights from the Jurisdiction of the Courts. Teoksessa *The European Union an Ongoing Process of Integration* (ed. Jaap W. de Zwaan et al.), s. 177–184. T.M.C. Asser Press, Amsterdam 2004. (2004a)
- Pöhlönen, Pasi*: Tuomioistuinten valvonnan kehityksestä ja nykytilasta. Lakimies 2005, s. 1103–1119.
- Raitio, Juha*: EU:n kehitys, periaatteet ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. *Forum Iuris*, Helsinki 2004.
- Reif, Linda C.* (ed.): The International Ombudsman Anthology. International Ombudsman Institute. Kluwer Law, The Hague 1999.
- Rosas, Allan*: The European Union and International Human Rights Instruments. Teoksessa *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?* (ed. Vincent Kronenberger), 53–67. T.M.C. Asser Press, The Hague 2001.
- Rosas, Allan*: Fundamental Rights in the Luxembourg and Strasbourg Courts. Teoksessa *The EFTA Court, Ten Years on* (ed. Carl Baudenbacher et al.), s. 163–175. Hart Publishing, Oxford 2005.

- Rosas, Allan*: The Role of the European Court of Justice in the application and interpretation of social values and rights. Teoksessa *Refining the Social Dimension in an Enlarged EU* (ed. Elina Palola – Annikki Savio), s. 195–203. Stakes, Helsinki 2005. (2005a)
- Rosas, Allan*: Euroopan unionin kansalaisuus – paljon melua vähästä vai vähän melua paljosta? *Lakimies* 2005, s. 1251–1266.
- Rowat, D. C.*: Why An Ombudsman to Supervise the Courts? Teoksessa *The International Ombudsman Anthology* (ed. Linda C. Reif), s. 527–538. International Ombudsman Institute. Kluwer Law, The Hague 1999.
- Sakslin, Maija*: Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki. Teoksessa *Perusoikeudet Suomessa* (toim. Liisa Nieminen), s. 221–254. Kauppakaari, Helsinki 1999.
- Sakslin, Maija*: Sosiaali- ja terveysturva Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), s. 229–261. Kauppakaari, Helsinki 2001.
- Sakslin, Maija*: Laillisuusvalvonta ja kansalaisyhteiskunta – Valvojasta valmentajaksi. Puhe eduskunnan oikeusasiamiehen 85-vuotisjuhlassa, Helsinki 8.2.2005.
- Saraviita, Ilkka*: Ylimmät lainvalvojat perusoikeusjärjestelmän toteuttajina. Teoksessa *Perusoikeuspuheenvuoroja* (Toim. Pekka Lämsineva – Veli-Pekka Viljanen), s. 211–228. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Julkisoikeuden sarja A N:o 32, Turun yliopisto, Turku 1998.
- Scheinin, Martin – Dahlgren, Taina* (toim.): Euroopan unioni ja ihmisoikeudet. Åbo Akademi, Turku 1994.
- Senden, Linda*: Soft Law in European Community Law. Hart Publishing, Oxford 2004.
- Siitari-Vanne, Eija*: Hallintolainkäytön tehostaminen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 265, Helsinki 2005.
- Suksi, Markku*: Case C-234/02 P, *European Ombudsman v. Frank Lamberts*, judgement of the Full Court of 23 march 2004, [2004] ECR I-2803. *Common Market Law Review*, Vol. 42 (2005), s. 1765–1781.
- Söderman, Jacob*: Sananen matkalle. *Eduskunnan oikeusasiamies 75 vuotta Juhlakirja*, s. 5–12. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Helsinki 1995.
- Söderman, Jacob*: Oikeusasiamiesinstituution kehitysnäkömät. Puhe eduskunnan oikeusasiamiehen 85-vuotisjuhlassa, Helsinki 8.2.2005.
- Tiilikainen, Teija*: Perusoikeudet ja integraation syveneminen. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), s. 485–505. Kauppakaari, Helsinki 2001.
- Tiilikainen, Teija – Helander, Petri – Heliskoski, Joni*: Euroopan perustuslaki. Edita Publishing, Helsinki 2005.
- Tiilikainen, Teija – Peltomäki, Antti*: Suomi ja EU:n tulevaisuuskonventti. Teoksessa *Marginaalista ytimeen, Suomi Euroopan unionissa 1989–2003* (toim. Alexander Stubb), s. 233–251. Tammi, Helsinki 2006.
- Ventura, Catarina Sampaio – Martins, Joao Zenha*: The Charter of Fundamental Rights of the European Union: A Landmark in the European Landscape and the Prospect for a Dynamic Role of the Ombudsman. *The International Ombudsman Yearbook*, Vol. 7 (2003), s. 129–146.
- Wallin, Anna-Riitta*: Tiedonsaanti asiakirjoista ja henkilötietojen suoja EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettuina perusoikeuksina. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa* (toim. Liisa Nieminen), s. 351–387. Kauppakaari, Helsinki 2001.
- Ward, Angela*: Access to Justice. Teoksessa *The EU Charter of Fundamental Rights* (ed. Steve Peers – Angela Ward), s. 123–140. Hart Publishing, Oxford 2004.

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Vogt v. Saksa, 26.9.1995

EY:n tuomioistuin

C-29/69, Erich Stauder v. City of Ulm-Sozialamt, 12.11.1969

C-100/88, Oyowe ja Traore v. Komissio, 13.2.1989

C-343/92, De Weerd v. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen, 24.2.1994

C-150/98 P, Euroopan yhteisöjen talous- ja sosiaalikomitea v. E., 16.12.1999

C-22/98, Birgitte Jorgensen v. Föreningen af Speciallaeger ja Sygesikringens Forhandlingsudvalg, 6.4.2001

C-377/98, Alankomaiden kuningaskunta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, 9.10.2001

C-353/99 P, Euroopan unionin neuvosto v. Heidi Hautala, 6.12.2001

C-351/00, Pirkko Niemi, 12.9.2002

C-232/02 P (R), Komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, 18.10.2002

C-234/02 P, Euroopan oikeusasiamies v. Frank Lamberts, 30.4.2002

Ensimmäisen asteen tuomioistuin

T-34/96 ja T-163/96, Connolly v. Komissio, 19.5.1999

T-92/98, Interpore v. Komissio, 7.12.1999

T-82/99, Cwik v. Komissio, 14.7.2000.

T-54/99, max.mobil Telekommunikation Service GmbH v. Euroopan yhteisöjen komissio, 30.1.2002

T-209/00, Frank Lamberts v. Euroopan oikeusasiamies, 10.4.2002

Korkein oikeus

KKO 1995:185

KKO 1996:81

KKO 1998:100

KKO 2000:13

KKO 2001:69

KKO 2003:16

KKO 2004:142

KKO 2005:90

LYHENTEET

AOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
DL	Defensor Legis
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HE	hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto
KKO	korkein oikeus
KP-	
sopimus	kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
LM	Lakimies
PeL	Suomen perustuslaki
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PNE	puhemiesneuvoston ehdotus
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEY	Euroopan yhteisön perustamissopimus
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

Liisa Nieminen

EUROPEAN OMBUDSMAN AS A GUARDIAN OF FUNDAMENTAL RIGHTS

This article deals with the role of the European Ombudsman as a Guardian of Fundamental Rights. It includes also a short introduction to the status and duties of the EU Ombudsman in general. Finally I shall shortly compare the Finnish Ombudsman institution with the EU Ombudsman institution.

There is no uniform model of ombudsmanship. At least three different types of ombudsmen can be identified. The Nordic ombudsmen mainly function as guardians of legality and the rule of law, while the Anglo-French Mediators are not necessarily oriented to law and legality and the rule of law but towards seeking friendly and equitable settlements to disputes between people and public bureaucracy. The third group of ombudsmen consists of “human rights watchdogs”. This kind of ombudsman is often used in younger democracies both in Europe and e.g. in Latin America, where monitoring the implementations of human rights is much more vital than being concerned about lesser administrative omissions. The approach is more political than legal.

The office of the European Ombudsman was established by the Treaty of Maastricht early in the 1990s. The first Ombudsman, Jacob Söderman, former Parliamentary Ombudsman in Finland, took up his functions in 1995, same year when Finland became a member of the European Union.

As the European Ombudsman Söderman used in many ways the Finnish office as a paradigm. When looking at the reports of the EU Ombudsman and the Finnish Ombudsman, it seems that they are engaged in the same kind of work and have a similar kind of understanding of their tasks. In fact, not only the Finnish, but also the Nordic ombudsman tradition has proved highly influential in the EU Ombudsman’s implementation practice.

The setting up of the European Ombudsman office was closely linked to the new European citizenship, and it was to underline the commitment of the Union to open, democratic and accountable forms of administration. The Ombudsman’s mission has two levels: the level of individual complaints and the development of European administrative law more broadly.

Complaining to the Ombudsman provides the EU citizens an inexpensive alternative to court proceedings. This procedure can be started in a

simple and uncomplicated way. Most admissible complaints have involved the EU Commission and concerned for example lack of refusal for information of transparency, discrimination (age and gender discrimination and racism) or procedural questions.

The European Ombudsman has in many cases referred to the EU Charter of Fundamental Rights, e.g. right to good administration, freedom of expression and the prohibition of discrimination, even though the Charter is not yet legally binding. The Ombudsman has been the most important organ in giving significance to the Charter. Even though many national courts have referred to the Charter, the European Court of Justice has not yet done so. The European Ombudsman was also very active in the convention drafting the European Constitutional Convention.

Something that is common for both the Finnish and the EU Ombudsman institutions is that their backgrounds are legalistic in character. Different kind of expectations and pressures were necessarily directed at the EU Ombudsman while the institution struggles and to discover the most suitable working methods and its final place in the power structures of the EU. The successor of Söderman is not a lawyer, but a Greek professor in political science. He has indicated that one of main areas of action will be addressing human rights concerns in the states that are expected to accede to the Union in the future. This will bring the EU ombudsman institution closer to those in use in younger democracies instead of the Nordic one, which was the most influential in the practice of the first EU Ombudsman. However, the most important task is to develop Community administration in a direction that is more reflective of the citizens' interests and rights.

There is not one objective way to see the role of the ombudsman. Different political and legal systems need different ombudsmen. However, they all have something in common: the ombudsman has everywhere an important role as a guardian of human rights. But in different countries different rights are the most important in everyday life. In Finland many people have problems as far as concerns the protection of social rights guaranteed by the Finnish Constitution and international human rights conventions but in some other countries people have serious problems with freedom of expression. Even the prohibition of torture has an important role in the practice of the European Court of Human Rights as far as concerns Turkey, which however will accede to the EU in the near future. In the EU the Ombudsman has much to do especially with equality issues and development of good administration.