

MARIA ADOMEIT:

JACOBIN PAINI HYVÄN HALLINNON PUOLESTA

Euroopan oikeusasiamies unionikansalaisten oikeuksien
puolustajana ja hallinnon uudistajana

Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen laitos
Valtio-oppi
Pro gradu – tutkielma
Lokakuu 2005

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

ADOMEIT, MARIA: Jacobin paini hyvän hallinnon puolesta – Euroopan oikeusasiamies unionikansalaisten oikeuksien puolustajana ja hallinnon uudistajana

Pro gradu – tutkielma, 94 s.

Valtio-oppi

Lokakuu 2005

Pro gradu – tutkielmani aihe on Euroopan oikeusasiamiehen työn tulokset ensimmäisen kahdeksan toimivuotensa aikana. Tutkielman pääkysymys on, pystyikö Euroopan ensimmäinen oikeusasiamies Jacob Söderman (1995–2003) mandaattinsa rajoissa vaikuttamaan konkreettisella tasolla Euroopan unionin kehitykseen kohti avoimempaa ja kansalaisia lähempänä olevaa päätöksentekoa ja hallintoa.

Maastrichtin sopimuksella perustetun Euroopan oikeusasiamiehen viran tarkoituksena oli Euroopan unionin legitimitietin parantaminen. Oikeusasiamiehen virka liittyy kiinteästi unionin pyrkimykseen kohti avoimempaa, demokraattisempaa ja vastuullisempaa päätöksentekoa ja hallintoa. Se perustettiin turvaamaan kansalaisten oikeuksien toteutuminen unionissa ja suojelemaan heitä EU:n monitahoisen hallinnon virheitä vastaan ilman kalliita oikeudenkäyntejä.

Oikeusasiamiehen työnkuva oli viran perustamisvaiheessa hyvin epäselvä. Tämän vuoksi Jacob Södermanilla oli ainutlaatuinen mahdollisuus käyttää harkintavaltaansa muovatessaan instituutiota ja oikeusasiamiehen tehtäviä mieleisikseen. Hän on saanut työstään runsaasti kiitosta, mutta samanaikaisesti hänen toimintatapoihinsa ja työnsä tuloksiin on kohdistunut voimakasta kritiikkiä.

Oikeusasiamiehen työhön kuuluu unionin hallinnon valvominen, siinä esiintyvien epäkohtien korjaaminen ja hyvän hallintotavan edistäminen. Käsitteet hyvä hallintotapa ja hallinnollinen epäkohta ovat kuitenkin varsin moniselitteisiä. Söderman otti käyttöönsä perinteiselle pohjoismaalaiselle oikeusasiamiesinstituutiolle ominaisen

melko legaalisen lähestymistavan työhönsä, ja määritteli hallinnollisen epäkohdan tarkoittavan pääasiassa hallinnon lainvastaisuutta. Södermanin kritisoijat, jotka tulivat varsin erilaisista oikeusasiamiestradiatioista, ymmärsivät käsitteen sisältävän myös muita laadullisia elementtejä. Heidän mukaansa Södermanin lähestymistapa oli elitistinen ja liian legaalinen ja hänen työnsä tulokset minimaalisia. Esittelen tutkielmassa hyvän hallintotavan ja hallinnollisen epäkohdan käsitteitä sekä erilaisia oikeusasiamiestradiatioita. Niiden valossa ja oikeusasiamiehen tutkimuksia analysoimalla etsin vastausta tutkimuskysymykseeni.

Perinteisen pohjoismaalaisen oikeusasiamiestradiation näkökulmasta ja otettaessa huomioon Euroopan oikeusasiamiehen suppea mandaatti, Söderman onnistui työssään hyvin. Hänen vaikutuksensa ei jäänyt pelkästään jo tapahtuneiden yksittäisten hallinnollisten epäkohtien korjaamiseen, vaan hän sai tutkimuksillaan ja osallistumisellaan aikaiseksi yksittäistapauksia laajemmalle ulottuvia parannuksia unionin hallinnossa. Erityisesti tämä tulee esille Södermanin työssä hallinnon avoimuutta koskevassa kontekstissa. Söderman toimi myös uusien hallinnollisten sääntöjen kehittäjänä Euroopan unionissa. Kuitenkin jotkut Södermanin toimintatavat tuottivat ainakin osittain tehottomia ratkaisuja. Etupäässä ensimmäisinä vuosinaan Söderman teki hyvin traditionaalisia ratkaisuja, ja tämä antoi osin epätydyttävän vaikutelman hänen työnsä tuloksista.

Johdanto	4
Tutkimuksen lähtökohta ja tutkimusongelma	4
Tutkielman rakenne	7
Aikaisempi tutkimus ja lähdemateriaali	9
1. Euroopan oikeusasiamies Euroopan unionissa	12
1.1. Oikeusasiamiehen valinta ja viran luonne	12
1.2. Tehtävät	13
1.3. Menettelyt	14
2. Oikeusasiamiesinstituution historiallinen kehitys ja erilaiset perinteet	16
2.1. Oikeusasiamiesinstituution historiallinen kehitys	16
2.2. Euroopan valtioiden erilaiset oikeusasiamiesperinteet	18
2.3. Suomalainen oikeusasiamies	20
3. Hyvä hallintotapa ja hallinnollinen epäkohta	24
3.1. Hyvä hallintotapa	24
3.1.1 Hyvä hallinto – mitä se tarkoittaa?	24
3.1.2. Miksi hyvää hallintoa tavoitellaan?	29
3.1.3 Avoimuus ja asiakirjajulkisuus	31
3.2. Hallinnollinen epäkohta	34
3.2.1. Huono hallinto – mitä se tarkoittaa	34
3.2.2. Huono hallinto Euroopan unionissa	35
4. Kansalaisten yksittäisten ongelmien ratkaisija vai hallinnon uudistaja?	40
4.1. Euroopan oikeusasiamiehen työ tilastojen valossa	40
4.1.1. Kanteluiden määrä	41
4.1.2. Instituutiot ja toimitukset	42
4.1.3. Väitetyn hallinnollisen epäkohdan tyyppi	42
4.1.4. Kanteluiden päätökset	43
4.1.5. Kanteluiden lähde	44
4.2. Tapauksia Södermanin työhistorian varrelta	45
4.2.1. Hyvän hallintotavan säännöstö	48
4.2.2. Amsterdamin sopimuksen artikla 226	51
4.2.3. Asiakirjajulkisuus	57
4.2.4. Asiakirjarekisteri	60
4.3. Poliittinen oikeusasiamies?	65
4.4. Euroopan oikeusasiamies ja muut unionin instituutiot	67
4.5. Euroopan oikeusasiamies unionikansalaisten silmissä	70
Lopuksi	73
Lähteet	86

Johdanto

Tutkimuksen lähtökohta ja tutkimusongelma

*”Unioni ja sen kansalaiset ansaitsevat hyvän hallinnon. Suurelta osin asiat ovatkin hyvin. Tulen tekemään kaikkeni, että hallinto myös pysyy hyvänä.”*¹ Näin lupasi Jacob Söderman, Euroopan ensimmäinen oikeusasiamies.

Kun sopimusneuvotteluita Euroopan unionista alettiin puida julkisuudessa, nousi pinnalle keskustelu yhteisöjen yleisesti havaitusta legitimititeettikriisistä. Yhdentymisen syveneminen ei enää ollut mahdollista ilman, että kansalaisten poliittisia ja sosiaalisia oikeuksia otettaisiin laajemmin huomioon myös yhteisöjen tasolla.² Euroopan yhtenäisasiakirjan laatimisen jälkeen kansalaisten oikeuksien kehittäminen yhteisöjen puitteissa konkretisoitui Maastrichtin sopimuksen unionikansalaisuutta, Euroopan oikeusasiamiestä ja ihmisoikeuksien asemaa unionissa koskevien sopimusmääräysten laatimiseen vuonna 1992³.

Euroopan oikeusasiamiehen virka perustettiin siis vastauksena euro-skeptikoille, jotka kritisoivat unionin jatkuvasti laajenevaa toimivaltaa. Kun Söderman vuonna 1995 aloitti työskentelynsä, suorat yhteydet Euroopan yhteisöjen ja kansalaisten välillä olivat varsin rajatut. Yhteisö oli kosketuksessa kansalaisiin lähes ainoastaan jäsenvaltioiden instituutioiden kautta. Yhteisö keskittyi lähinnä yhteismarkkinoiden kehittämiseen ja vahvistamiseen.⁴ Euroopan oikeusasiamiehen viran perustamisella pyrittiin Euroopan unionin legitimitetin parantamiseen. Oikeusasiamiehen virka liittyy kiinteästi unionin pyrkimykseen kohti avoimempaa, demokraattisempaa ja vastuullisempaa päätöksentekoa ja hallintoa. Se perustettiin turvaamaan kansalaisten oikeuksien toteutuminen unionissa ja suojelemaan heitä EU:n monitahoisen hallinnon virheitä vastaan ilman kalliita oikeudenkäyntejä.⁵

Oikeusasiamies sai kaksinaisen roolin: instituutiosta pyrittiin tekemään halpa, joustava ja helposti lähestyttävä areena kansalaisten kokemien epäoikeudenmukaisuuksien korjaamiseen ja valitusten käsittelemiseen. Oikeusasiamiehen toivottiin täydentävän

¹ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1996

² Kortteinen 1995, 1082 ja Nugent 1994, 60

³ Maastrichtin sopimus

⁴ Harlow 1999, 270

⁵ Kortteinen 1995, 1083 ja Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1995, 21

unionin tuomioistuinten roolia ja vahvistavan unionin lakia. Toisaalta taas oikeusasiamiehen olemassaolo tekee unionin entistä vastuunalaisemmaksi kansalaisille tarjoamalla toimielimistä riippumatonta kriittistä arviointia ja esittämällä mielipiteitä unionin toimielinten hallinnon laadusta. Tutkimuksillaan oikeusasiamies kannustaa unionin toimielimiä jatkuvasti parantamaan hallintoaan ja korjaamaan siinä esiintyviä epäkohtia.⁶

Koska Jacob Söderman oli Euroopan unionin ensimmäinen oikeusasiamies, ja koska oikeusasiamiesinstituution luonne ja sen tehtävät olivat perustamisvaiheessa vielä kovin epäselviä, oli hänellä ainutlaatuinen mahdollisuus käyttää harkintavaltaansa muovatessaan instituutiota ja oikeusasiamiehen tehtäviä mieleisikseen. Vuoden 1995 vuosikertomuksessa Söderman nimesi oikeusasiamiehelle neljä erilaista tehtävää: ensinnäkin oikeusmiehen tulee etsiä ja tutkia yksittäisiä tapauksia, joissa on ilmennyt huonoa hallintoa. Hänen tulee myös luoda tehokkaita keinoja, joiden avulla kansalaisten kohtaamat vääryydet voidaan oikaista. Toiseksi hänen tulee edistää hyvän hallintotavan käytäntöä. Kolmanneksi hänen tulee pyrkiä helpottamaan oikeusistuinten taakkaa edistämällä yhteisymmärryksessä tehtyjä sovintoratkaisuja, ja täten ehkäisemällä tarvetta oikeuskanteiden jättämiseen. Lisäksi oikeusasiamiehen tehtävänä on parantaa hallinnon avoimuutta ja kansalaisyhteiskunnan tehokasta implementointia kaikilla unionin hallinnon tasoilla.⁷ Näissä tehtävissä on nähtävissä oikeusasiamiehen työn molemmat tasot. Södermanin mukaan kansalaisiin liittyvät asiat tulisi hoitaa oikeudenmukaisesti ja nopeasti avoimella ja palvelusuuntautuneella hallinnolla⁸.

Yksi tärkeimmistä Euroopan oikeusasiamiehen tehtävistä on käsitellä kanteluita, jotka koskevat huonoa hallintoa unionitasolla. Missään unionin asiakirjoissa ei kuitenkaan ole aiemmin mainittu, mitä tuo käsite pitää sisällään. Näin ollen Söderman sai vapaat kädet määrittellä ja tulkita huonon hallinnon käsitettä. Tämä johti polemiikkiin Euroopan unionissa sekä akateemisissa piireissä siitä, mitkä olisivat oikeusasiamiehen ”oikeat” tehtävät. Söderman onkin saanut osakseen sekä kritiikkiä että kiitosta: hänet on useasti palkittu työstään hyvän hallintotavan edistämiseksi ja hallinnon avoimuuden lisäämiseksi. Samalla hänen työhönsä on kuitenkin kohdistunut huomattavasti kritiikkiä, jonka mukaan mm. hänen panoksensa unionin hallinnon avoimuudesta käydyssä

⁶ Heede 1997, 589

⁷ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1995, 10–11

⁸ Söderman 2000a (puhe) [WWW-dokumentti]

keskustelussa oli varsin minimaalista ja legaalista⁹. Lisäksi hänet valittiin vain erittäin niukalla äänienemmistöllä toiselle kaudelleen vuonna 1999. Söderman sai tuolloin kaikkiaan 525 äänestä 269 ja vastaehdokas Mr. Anastassopoulos puolestaan 256 ääntä¹⁰.

Useilla unionin jäsenmailla on oma kansallinen oikeusasiamiehensä tai ainakin vastaavanlainen virka. Oikeusasiamiesten roolit ja tehtävät vaihtelevat kuitenkin huomattavasti maasta toiseen. Suomen entisen oikeusasiamiehen, Lauri Lehtimajan mukaan on olemassa ainakin kolmenlaisia oikeusasiamiehiä: Klassinen pohjoismaalainen oikeusasiamies toimii lähinnä julkisen hallinnon legalisuuden vartijana. Anglo-ranskalaisessa mallissa oikeusasiamies ei ole niinkään suuntautunut hallinnon lainmukaisuuden tutkimiseen ja valvomiseen, vaan hän yrittää löytää sovitteluratkaisuja kaikenlaisiin kansalaisten ja byrokratian välisiin erimielisyyksiin. Lisäksi heidän tehtävänä on usein hallinnollisten sääntöjen kehittäminen. Nuorimmissa demokratioissa oikeusasiamiehet puolestaan toimivat lähinnä ihmisoikeuksien toteutumisen vartijoina, eivätkä välttämättä ole juurikaan kiinnostuneita hallinnollisista epäkohdista. Tällöin oikeusasiamiehen rooli on enemmän poliittinen kuin laillinen.¹¹ Kun ottaa huomioon unionin jäsenvaltioiden varsin erilaiset oikeusasiamiestraditiot, voi hyvin ymmärtää vaihtelevat odotukset, jotka kohdistuvat Euroopan oikeusasiamiehen työhön.

Pro gradu – tutkielmani aihe on **Euroopan oikeusasiamiehen työn tulokset ensimmäisen kahdeksan toimivuotensa aikana**. Olen siis rajannut tutkimukseni koskemaan Jacob Södermanin toimikautta 1995–2003. Tutkimukseni pääkysymys on, **pystyikö Euroopan ensimmäinen oikeusasiamies Jacob Söderman mandaattinsa rajoissa vaikuttamaan konkreettisella tasolla Euroopan unionin kehitykseen kohti avoimempaa ja kansalaisia lähempänä olevaa päätöksentekoa ja hallintoa**. Jäikö hänen tehtäväkseen pelkästään hallinnon lainmukaisuuden valvominen ja kansalaisten oikeuksien puolustaminen jo tapahtuneissa hallinnollisissa virheissä? Vai pystyikö hän kenties vaikuttamaan syvemmälle unionin rakenteisiin myös kysymyksissä, jotka eivät yksinomaan koskeneet hallinnon lainmukaisuutta, ja näin ollen turvaamaan unionin

⁹ esim. Rawlings 2000, 4-28 ja Tomkins 2000, 217-256

¹⁰ Euroopan parlamentti 1999 [WWW-dokumentti]

¹¹ Lehtimaja 2001 (puhe) [WWW-dokumentti]

kansalaisille entistä palvelusuuntautuneempaa ja oikeudenmukaisempaa kohtelua unionin tasolla?

Tutkielman rakenne

Aloitan tutkielmani luomalla katsauksen oikeusasiamiehen työnkuvaan, oikeuksiin ja velvollisuuksiin selvittääkseni, onko oikeusasiamiehen mandaatti riittävän laaja, jotta hän edes periaatteessa pystyisi toimimaan merkittävässä määrin unionikansalaisten oikeuksien puolustajana. Tämän jälkeen tarkastelen oikeusasiamiesinstituution historiallista kehitystä ja erilaisia oikeusasiamiestraditioita Euroopassa. Tämä lienee tutkimuksen kannalta hyödyllistä, koska se auttaa ymmärtämään, miksi Södermaniin kohdistui niin paljon varsin erilaisia odotuksia. Luvun kaksi lopuksi tarkastelen vielä suomalaista oikeusasiamiestraditiota. Ennen valintaansa Euroopan oikeusasiamieheksi, Jacob Söderman toimi Suomen parlamentin oikeusasiamiehenä. Tutkimusongelmaa pohtiessani on mielestäni tärkeää ottaa huomioon se nimenomainen oikeusasiamiestraditio, jossa Söderman aiemmin työskenteli. Näin ollen pyrin hahmottamaan miksi Söderman valitsi juuri tietynlaisen lähestymistavan luodessaan Euroopan oikeusasiamiehen työnkuvaa ja tehtäviä.

Luvussa kolme esittelen hallinnollisen epäkohdan sekä hyvän hallintotavan käsitteitä. Näistä rinnakkaisina termeinä käytän käsitteitä huono hallinto ja hyvä hallinto. Huonoa hallintoa (=maladministration) käsittelevää tutkimusta on olemassa yllättävän vähän. Katson kuitenkin, että huono hallinto sekä hyvä hallintotapa ovat toistensa vastakohtia. Näin ollen laajempi hyvän hallintotavan käsitteellinen analyysi auttaa hahmoittamaan myös sitä, mitä käsite hallinnollinen epäkohta pitää sisällään. Erityisen laajasti esittelen avoimuuden käsitettä, koska Söderman erityisesti mainitsi sen yhdeksi neljästä tehtävästään. Käsitteet toimivat pohjana myöhemmille luvuille, joissa esittelen oikeusasiamiehen päätöksiä niin numeroiden valossa kuin valikoiden yksityiskohtaisestikin.

Luvun neljä alussa esittelen oikeusasiamiehelle tulleita kanteluita numeroiden valossa. Tarkastelen mm. sitä, mitä toimielimiä kantelut useimmiten koskevat, kuinka usein mikäkin väitetyn hallinnollisen epäkohdan tyyppi esiintyy kanteluissa ja kuinka kantelut ovat lopulta ratkenneet. Näin selvitän, minkä tyyppisiä oikeusasiamiehelle esitetyt

kantelut ovat, ja kuinka laajassa määrin hän on pystynyt oikaisemaan kansalaisten unionin hallinnossa havaitsemia epäkohtia. Tämän jälkeen käyn läpi oikeusasiamiehen tutkimusten päätöksiä. Yksittäisiä tapauksia esitellessäni pyrin hahmottamaan, onko Södermanin työ jäänyt kansalaisten kanteluista esiin tulleiden yksittäisten virheiden korjaamiseksi, vai löytyykö aineistosta konkreettisia esimerkkejä siitä, että oikeusasiamies olisi työllään edistänyt hyvää hallintotapaa ja erityisesti hallinnon avoimuutta Euroopan unionissa laajemminkin. Tarkastelen myös oikeusasiamiehen työn mahdollisia poliittisia аспекteja. Lisäksi esittelen kritiikkiä, jota Söderman on työssään kohdannut. Katson, että hallinnollisten epäkohtien poiskitkeminen unionin hallinnosta ja toisaalta hyvän hallintotavan edistäminen ovat saman kolikon kaksi eri puolta. Södermanin tutkiessa yksittäisiä kansalaisilta tulleita kanteluita, hän tutkii tapauksia, joissa on mahdollisesti ilmennyt huonoa hallintoa. Luodessaan hallinnon sääntöjä mahdollisesti laajemmassa kontekstissa, hän puolestaan edistää hyvää hallintotapaa.

Suurin ongelma koko tutkimuksen kannalta on oikeusasiamiehelle tulleiden kanteluiden valtava määrä. Vaikka vain osa kanteluista johti ratkaisuun, on kaikkien yksittäisten ratkaisujen läpikäyminenkin tässä vaiheessa mahdoton urakka. Olen ratkaissut ongelman käymällä aineistoa läpi summittaisesti, sekä ennen kaikkea keskittymällä tapauksiin, joita Euroopan oikeusasiamies on esitellyt vuosikertomuksissaan Euroopan parlamentille, sekä tapauksiin, jotka ovat saaneet huomiota aiemmissä akateemisissa tutkimuksissa. Tällöin vaarana on tietysti se, että kokonaiskuva ei hahmotu oikeanlaisena. Oletettavaa on varsinkin, että Söderman on nostanut vuosikertomuksissaan esiin etupäässä tapauksia, jotka hän on onnistuneesti pystynyt ratkaisemaan. Katson kuitenkin, että luvuissa kolme ja neljä läpikäymäni oikeusasiamiehen työtä kohtaan esitetty kritiikki antaa toisenlaisen näkökulman Södermanin työhön, ja lopputuloksena olisi tällöin mahdollisimman objektiivinen kuva Södermanin työstä Euroopan oikeusasiamiehenä.

Luvun neljä lopussa esittelen oikeusasiamiehen suhdetta muihin unionin instituutioihin. Lisäksi käyn läpi kaksi kertaa vuodessa julkaistavia eurobarometreja, joiden pohjalta selvitän, kuinka hyvin unionikansalaiset tuntevat Euroopan oikeusasiamiehen, ja mitä mieltä he ovat kyseisestä instituutiosta. Näin saan tutkimukseeni myös hieman toisenlaisen näkökulman. Kanteluita ja oikeusasiamiehen tutkimuksia käsitellessäni

pystyn tutkimaan Södermanin työn konkreettisia tuloksia. Eurobarometrien avulla hahmottelen puolestaan kansalaisten näkökulmaa kyseisen instituution toimintaan. Eurobarometrien tulkitsemisessa tulee kuitenkin olla varovainen. Kysymykset ovat hyvin yleisiä ja tutkimuksiin haastatellaan kustakin jäsenmaasta vain noin tuhatta kansalaista. Lopuksi esitän yhteenvetoa analyysistani ja tutkimustyöni tuloksista.

Aikaisempi tutkimus ja lähdemateriaali

Euroopan oikeusasiamiestä käsittelevää tutkimusta on toistaiseksi olemassa melko vähän. Oikeusasiamies kyllä mainitaan monissa yhteyksissä, mutta hänen työtänsä sivutaan yleensä vain muutamalla lauseella. Varsinaisesti Euroopan oikeusasiamiestä koskevat tutkimukset käsittelevät usein hänen asemaansa unionin laillisessa kehyksessä tai ovat hyvin hallintotieteellisesti suuntautuneita. Löysin kuitenkin tutkimukseni kannalta relevantteja ja kiinnostavia tutkimuksia riittävästi. Mielestäni erityisen mielenkiintoista oli huomata, kuinka erilaisia ajatuksia ja tunteita Söderman on herättänyt akateemisissa piireissä työskennellessään Euroopan oikeusasiamiehenä vuosina 1995–2003.

Lähdemateriaalina käytän mm. Euroopan oikeusasiamiehen viran perustamisesta ja toiminnan tuloksista kirjoitettuja artikkeleita, Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomuksia, Jacob Södermanin kirjoituksia ja puheita, Euroopan oikeusasiamiehen kotisivuja ja ohjesääntöä, eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännöstöä, Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksia, eurobarometreja sekä hyvää hallintoa ja hallinnollisia epäkohtia käsitteleviä artikkeleita ja teoksia. Esittelen hieman lähemmin muutamia tutkimukseni kannalta tärkeitä artikkeleita ja teoksia:

Epaminondas Marias esittelee artikkelissaan *The European Ombudsman: Competences and Relations with the Other Community Institutions and Bodies*¹² Euroopan oikeusasiamiehen työn kuvaa ja viran luonnetta, sekä vertaa niitä muihin unionin instituutioihin. **Juhani Kortteinen** puolestaan tuo esiin hyvin perusluontoisia asioita oikeusasiamiehestä oikeustieteellisestä näkökulmasta artikkelissaan *Euroopan oikeusasiamiehen asema ja tehtävät*¹³.

¹² Marias 1994, 71–89

¹³ Kortteinen 1995, 1082–1097

Myös **Ian Harden** esittelee perustietoa Euroopan oikeusasiamiehestä artikkelissaan *When Europeans Complain: The Work of the European Ombudsman*¹⁴. Harden pohtii erityisesti myös oikeusasiamiehen suhdetta Euroopan parlamenttiin. Artikkelissaan *The European Ombudsman's Efforts to Increase Openness in the Union*¹⁵, Harden puolestaan esittelee oikeusasiamiehen työtä unionin hallinnon avoimuuden lisäämiseksi.

Peter Bonnor esittelee Euroopan oikeusasiamiehen työn tuloksia artikkelissaan *The European Ombudsman: a Novel Source of Soft Law in the European Union*¹⁶. Bonnor on kiinnostunut lähinnä sellaisista Södermanin käsittelemistä tapauksista ja tekemistä päätöksistä, jotka eivät ole perustuneet kirjoitettuihin unionin lakeihin. Bonnorin tutkimus keskittyy näin ollen oikeusasiamiehen työhön hallinnon sääntöjen luojana ja uudistajana.

Paul Magnette esittelee Euroopan oikeusasiamiehen työn mahdollisia poliittisia аспекteja artikkelissa *Between Parliamentary Control and the Rule of Law: the Political Role of the Ombudsman in the European Union*¹⁷. Magnette pohtii tutkimuksessaan oikeusasiamiehen kaksinaista asemaa: toisaalta sen parlamentaarista roolia, jonka tehtävä on vahvistaa Euroopan parlamentin kontrollia muita unionin toimielimiä kohtaan, ja toisaalta oikeusasiamiehen profiloitumista tuomioistuinta lähellä olevaksi instituutioksi. Hän käsittelee myös Yhteisöjen tuomioistuinten ja Euroopan oikeusasiamiehen työn eroavaisuuksia.

Carol Harlow on tutkinut Euroopan unionin hallintoa melko laajasti ja monesta eri näkökulmasta mm. artikkeleissaan *A "Cutting Edge?": The Parliamentary Commissioner and MP's*¹⁸, *Ombudsmen in Search of Role*¹⁹ ja *European Administrative Law and the Global Challenge*²⁰. Näistä jälkimmäinen käsittelee myös Euroopan oikeusasiameistä. Vaikka osa tutkimuksista on jo melko vanhoja, on Harlow silti edelleen yksi lainatuimmista tutkijoista Euroopan oikeusasiameistä koskevissa tutkimuksissa.

¹⁴ Harden 2000, 199–237

¹⁵ Harden 2002, 123–145

¹⁶ Bonnor 2000, 39–56

¹⁷ Magnette 2003, 677–694

¹⁸ Drewey – Harlow 1990, 745–769

¹⁹ Harlow 1978, 446–454

²⁰ Harlow 1999, 261–285

Päivi Leino vertailee artikkelissaan *The Wind is in the North*²¹ Euroopan oikeusasiamiehen työtä suomalaisen parlamentin oikeusasiamiehen työhön, ja pohtii sitä, minkälaisia vaikutuksia pohjoismaisella oikeusasiamiesinstituutiolla on ollut Södermanin työhön Euroopan oikeusasiamiehenä. Lisäksi hän pohtii huonon hallinnon käsitettä ja sen eri ulottuvuuksia. Leino esittelee artikkelissaan myös joitakin Södermanin työn tuloksia epäkohtien poiskitkemiseksi unionin hallinnosta.

Katja Heede esittelee artikkelissaan *Enhancing the Accountability of Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman*²² Euroopan oikeusasiamiehen tehtäviä ja viran luonnetta. Hän keskittyy erityisesti kuvailemaan oikeusasiamiehen paikkaa unionin laillisessa kontekstissa. Lisäksi hän esittelee oikeusasiamiehen työn tuloksia ensimmäisten vuosikertomusten pohjalta.

Kriittistä pohdintaa Södermanin työstä ovat esittäneet **Richard Rawlings** artikkelissaan *Engaged Elites: Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement*²³ ja **Adam Tomkins** artikkelissaan *Transparency and the Emergence of European Administrative Law*²⁴. Rawlings kritisoi tutkimuksessaan Södermanin työtä Amsterdamin sopimuksen artiklaa 226 koskevassa kontekstissa ja Tomkins puolestaan Södermanin työn pääpainoa, unionin hallinnon avoimuutta, koskevassa kontekstissa.

Hyvän hallintotavan ja hallinnollisen epäkohdan käsitteitä ovat pohtineet mm. **Olli Mäenpää** teoksissaan, *Hyvän hallinnon perusteet*²⁵ sekä *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*²⁶ ja **Kauko Heuru** teoksessaan *Hyvä hallinto*²⁷ sekä **Daniel Naurin** artikkelissaan *Taking Transparency Seriously*²⁸.

Suomalaista oikeusasiamestraditiota puolestaan esittelee **Mikael Hidén** teoksissaan *Eduskunnan oikeusasiamies*²⁹, *The Ombudsman in Finland: The First Fifty Year*³⁰ ja

²¹ Leino 2004, 333-368

²² Heede 1997, 587-605

²³ Rawlings 2000, 4-28

²⁴ Tomkins 2000, 217-256

²⁵ Mäenpää 2002

²⁶ Mäenpää 2003

²⁷ Heuru 2003

²⁸ Naurin 2002

²⁹ Hidén 1970

³⁰ Hidén 1973

*Finnish Parliamentary Ombudsman as Guardian of Human Rights and Constitutional Rights*³¹.

1. Euroopan oikeusasiamies Euroopan unionissa

1.1. Oikeusasiamiehen valinta ja viran luonne

Euroopan oikeusasiamies nimitetään aina Euroopan parlamentin vaalien jälkeen parlamentin vaalikauden ajaksi, eli viideksi vuodeksi. Oikeusasiamies valitaan sellaisista Euroopan unionin jäsenmaiden kansalaisista, joiden riippumattomuus on kiistaton ja jotka täyttävät kelpoisuusvaatimukset. Sama henkilö voidaan nimittää myös uudeksi toimikaudeksi. Oikeusasiamiehen kotipaikka on Strasbourg. Oikeusasiamiestä avustaa sihteeristö, jonka johtajan oikeusasiamies nimittää.³²

Oikeusasiamies hoitaa tehtävänsä täysin riippumattomana ja puolueettomana. Hän ei pyydä eikä ota ohjeita miltään hallitukselta tai muulta taholta. Toimikautensa aikana oikeusasiamies ei saa harjoittaa mitään muuta palkallista tai palkatonta ammattitoimintaa.³³

Oikeusasiamiehen tehtävät päättyvät toimikauden päättyessä tai mikäli hän eroaa tai hänet erotetaan tehtävistään. Mikäli oikeusasiamiehen tehtävät päättyvät ennaikaisesti, hänelle nimitetään seuraaja vaalikauden loppuajaksi. Tämän tulee tapahtua kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun paikka on jäänyt täyttämättä. Yhteisöjen tuomioistuin voi parlamentin pyynnöstä erottaa oikeusasiamiehen, mikäli hän ei enää täytä niitä vaatimuksia, joita hänen tehtävänsä vaativat, tai jos hän on syylistynyt vakavaan rikkomukseen.³⁴

Henkilökuntaa oikeusasiamiehen toimistossa on melko vähän; esimerkiksi vuonna 2001 oikeusasiamiehen kanssa työskenteli vain 26 muuta henkilöä. Näistä henkilöistä noin kaksi kolmannesta käsittelee päätyökseen kansalaisilta tulleita kanteluita.

³¹ Hidén 2000

³² Euroopan oikeusasiamiehen ohjesääntö [WWW-dokumentti]

³³ emt

³⁴ emt

Henkilökunnan pienen määrän mahdollistaa se, että oikeusasiamies ostaa tarvitsemansa hallinnolliset palvelut Euroopan parlamentilta. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi käänös- ja tulkkauspalvelu sekä palkanlasku.³⁵

1.2. Tehtävät

Oikeusasiamiehellä on valtuudet ottaa vastaan kanteluja unionin kansalaisilta sekä niiltä luonnollisilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossain jäsenvaltiossa. Euroopan oikeusasiamies, toisin kuin tuomarit, voi aloittaa tutkimukset myös omasta aloitteestaan.³⁶ Siinä missä tuomioistuin on riippuvainen niistä tapauksista, joita sen päätettäväksi tuodaan, voi oikeusasiamies vapaasti valita omat prioriteettinsa. Toisaalta tuomarin roolista oikeusasiamiehen erottaa myös se, ettei hänellä ole oikeutta vaatia laillisia velvoitteita tai antaa sanktioita³⁷. Se, että oikeusasiamiehellä ei ole valtaa tehdä sitovia päätöksiä on luonnollisesti heikkous, mutta samalla siinä saattaa piillä vahvuus. Toisin kuin tuomarit, jotka ovat velvollisia ottamaan käyttöönsä maltillisen äänensävyt säilyttääkseen päätöstensä laillisen auktoriteetin, oikeusasiamies ainakin periaatteessa voisi käyttää työssään myös poliittista painostusta.

Oikeusasiamies osallistuu hallinnollisten epäkohtien paljastamiseen unionin toimielinten toiminnassa, lukuun ottamatta yhteisöjen tuomioistuimen ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöeliminä.³⁸ Hallinnollinen epäkohta tarkoittaa huonoa tai puutteellista hallintoa. Hallinto on huonoa Jacob Södermanin mukaan silloin, mikäli toimielin ei tee jotakin, mitä sen olisi pitänyt tehdä, mikäli se tekee sen väärin tai mikäli se tekee jotain, mitä sen ei olisi pitänyt tehdä.³⁹ Söderman on vuoden 1997 vuosikertomuksessaan maininnut esimerkkeinä hallinnollisista epäkohdista mm. hallinnolliset virheet, epäoikeudenmukaisuuden, syrjinnän, toimivallan väärinkäytön, tiedon puutteen tai kieltäytymisen antamasta tietoa sekä tarpeettomat viivästykset⁴⁰.

³⁵ Harden 2000, 213–214

³⁶ Euroopan oikeusasiamiehen ohjesääntö [WWW-dokumentti]

³⁷ emt

³⁸ emt

³⁹ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1995

⁴⁰ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1997

Oikeusasiamies toimii toisin sanoen sovittelijana jäsenmaiden kansalaisten ja unionin hallinnon välillä. Hänellä on oikeus esittää suosituksia unionin toimielimille ja pyytää parlamenttia tekemään poliittiset päätelmät hallinnollisen epäkohdan perusteella. Euroopan oikeusasiamies ei voi kumota tai muuttaa Euroopan unionin toimielinten päätöksiä.⁴¹ Oikeusasiamies pystyy kuitenkin käyttämään kanteluita pohjana myöhemminkin käydessään keskustelua unionin toimielinten kanssa paremman hallinnon puolesta. Oikeusasiamies voi myös toimia yhteistyössä jäsenvaltioiden oikeusasiamiesten ja vastaavien viranomaisten kanssa tarkoituksenaan parantaa sekä omien tutkimustensa että jäsenvaltioiden vastaavien viranomaisten tutkimusten tehokkuutta, ja pystyäkseen näin ollen paremmin puolustamaan Euroopan kansalaisten oikeuksia ja etuja⁴².

1.3. Menettelyt

Kantelu oikeusasiamiehelle on tehtävä kahden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona kantelun tekijä sai tietoonsa kanteluun oikeuttavat seikat. Kantelun ei tarvitse koskea sen tekijää henkilökohtaisesti, mutta ennen kantelun tekemistä ovat aiheelliset hallinnolliset menettelyt oltava suoritettuna asianomaisissa toimielimissä. Oikeusasiamies ei voi vastaanottaa kanteluita, jotka koskevat jäsenvaltioiden kansallisia, paikallisia tai alueellisia viranomaisia tai mikäli esiin tuotuja seikkoja käsitellään tai on käsitelty oikeudenkäynnissä. Kantelusta tulee käydä ilmi sekä sen kohde että sen tekijän henkilöllisyys. Kyseinen henkilö voi kuitenkin pyytää, että kantelu käsitellään luottamuksellisena. Oikeusasiamies voi neuvoa kantelun tekijää tarvittaessa kääntymään toisen viranomaisen puoleen.⁴³

Oikeusasiamies suorittaa omasta aloitteestaan tai kantelun seurauksena perustelluiksi arvioimansa tutkimukset mahdollisten epäkohtien selvittämiseksi. Hän antaa asian tiedoksi kyseiselle toimielimelle, jolla on oikeus toimittaa oikeusasiamiehelle huomioitaan. Unionin toimielinten on toimitettava oikeusasiamiehelle tämän pyytämät

⁴¹ Euroopan oikeusasiamiehen ohjesääntö [WWW-dokumentti]

⁴² emt

⁴³ emt

tiedot ja myönnettävä tälle pääsy asianomaisiin asiakirjoihin. Ne voivat kuitenkin kieltäytyä tästä asianmukaisesti perusteltujen salassapitosyiden perusteella.⁴⁴

Oikeusasiamiehen tutkimuksen tuloksena voi olla, ettei hallinnollista epäkohtaa ole. Mikäli oikeusasiamies kuitenkin toteaa, että toimielimellä olisi mahdollisuus parantaa hallintoaan, hän voi lisätä päätökseensä asiasta huomautuksen. Mikäli oikeusasiamies toteaa epäkohdan, pyrkii hän ensisijaisesti siihen, että toimielin sopisi asian kantelun tekijän kanssa. Epäkohdan huomattuaan oikeusasiamies saattaa asian sen toimielimen käsiteltäväksi, jota asia koskee, ja ehdottaa samalla mahdollisia ratkaisumalleja. Kyseisen toimielimen tulee antaa oikeusasiamiehelle aiheesta yksityiskohtainen lausunto kolmen kuukauden kuluessa. Mikäli näin ei tapahdu, tai mikäli toimielin ei suostu korjaamaan epäkohtaa ja sopimaan asiaa kantelijan kanssa, voi oikeusasiamies antaa sille kriittisen huomautuksen tai suositusluonnoksen.⁴⁵ Kriittinen huomautus annetaan tapauksissa, joissa toimielimen hallinnossa on ollut epäkohta, jota ei jostain syystä pystytä enää korjaamaan. Esimerkkinä tällaisesta epäkohdasta voi olla menneisyydessä tapahtunut rekrytointimenettely. Kriittisellä huomautuksella on kaksi tarkoitusta: Ensinnäkin kantelija saa tiedon siitä, että kyse todella oli huonosta hallinnosta, vaikka mitään ei enää pystytä tekemään epäkohdan korjaamiseksi. Toiseksi se avulla oikeusasiamies pystyy selvästi ilmoittamaan kyseiselle toimielimelle, mitä se on tehnyt väärin, ja kuinka sen olisi pitänyt toimia. Näin ollen oikeusasiamies toivoo, että toimielin välttäisi samanlaisia virheitä tulevaisuudessa. Suositusluonnoksen oikeusasiamies puolestaan voi antaa tapauksissa, joissa toimielin pystyisi korjaamaan epäkohdan, mutta on haluton tekemään niin, tai jos hallinnollisella epäkohdalla näyttäisi olevan kyseistä tapausta laajemmalle ulottuvia seuraamuksia.⁴⁶ Jos toimielin ei hyväksy oikeusasiamiehen suosituksia, hän voi laatia asiasta erityiskertomuksen Euroopan parlamentille ja pyytää sitä tekemään asiasta poliittiset päätelmänsä. Oikeusasiamies antaa tutkimuksen tulokset tiedoksi kantelun tekijälle. Lisäksi oikeusasiamies antaa Euroopan parlamentille vuosittain kertomuksen tutkimustensa tuloksista.⁴⁷

Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännössä ei ole selvää mainintaa siitä, onko oikeusasiamiehellä oikeus suositella muutoksia unionin lakeihin tai hallinnollisiin

⁴⁴ emt

⁴⁵ emt ja Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 1996, 171

⁴⁶ Harden 2000, 219

⁴⁷ Euroopan oikeusasiamiehen ohjesääntö [WWW-dokumentti]

sääntöihin. Peter Bonnorin mukaan tämä olisi mahdollista, jopa loogista. Kun oikeusasiamies tekee suosituksia systemaattisesti unionin hallinnossa esiintyviin ongelmiin, jotka hän huomaa yksittäisten kanteluiden pohjalta, hän toimii samalla yksittäistapauksia laajemmassa kontekstissa.⁴⁸

Kaiken kaikkiaan oikeusasiamiehen mandaatti on siis melko suppea. Oletan, että oikeus esittää suosituksia unionin toimielimille ja pyytää parlamenttia tekemään poliittiset päätelmät hallinnollisen epäkohdan perusteella eivät yksinään takaa sitä, että oikeusasiamies pystyisi toimimaan merkittävässä määrin unionikansalaisten oikeuksien puolustajana ja unionin hallinnon parantajana. Koska oikeusasiamiehellä on oikeus antaa vain ohjeellisia sääntöjä, ei hänen mandaattinsa oletettavasti ole riittävä varmistamaan kaikkien kansalaisten tasapuolista kohtelua unionitasolla ilman toimielinten voimakasta halua yhteistyöhön. Hypoteesini kuitenkin on, että käytännössä Söderman pystyi luomaan sellaiset yhteistyösuhteet ja toimintatavat, että hänen päätöksiään ja suosituksiaan noudatettiin laajasti unionin toimielimissä. Kansalaisten vähintään passiivinen hyväksyntä on hyvin tärkeää, jotta unioni voisi laajentua ja syventyä entisestään. Tämän vuoksi on oletettavaa, että toimielimet eivät halua vastustaa ainakaan suuressa määrin instanssia, jonka tarkoituksena on puolustaa kansalaisia ja varmistaa heille oikeudenmukainen kohtelu unionin tasolla.

2. Oikeusasiamiesinstituution historiallinen kehitys ja erilaiset perinteet

2.1. Oikeusasiamiesinstituution historiallinen kehitys

Maailmanlaajuisesti oikeusasiamiesinstituution juuret voidaan johtaa aina 1700-luvulle saakka, jolloin Ruotsin kuningas Kaarle XII perusti korkeimman asiamiehen (högste ombudsman) viran. Ruotsi oli pitkään ainoa maa, jossa oli oikeusasiamies. Suomeen perustettiin vastaava virka vuonna 1919 ja Tanskaan 1953.⁴⁹ Tanskan jälkeen oikeusasiamiehen virkoja on nopeassa tahdissa perustettu ympäri maailmaa. Oikeusasiamiesten tarkkaa lukumäärää on mahdotonta sanoa, koska ei ole

⁴⁸ Bonnor 2000, 41

⁴⁹ Hidén 1970, 4

yksimielisyyttä siitä, mitkä virat olisi otettava laskuissa huomioon. Euroopan unionin jäsenvaltioissa oikeusasiamiehen viralla on vankka perusta. Kun Jacob Söderman aloitti työnsä Euroopan oikeusasiamiehenä vuonna 1995, oli kymmenellä jäsenvaltiolla kansallinen oikeusasiamies ja kolmessa maassa vastaavanlainen virka⁵⁰.

Oikeusasiamiesinstituution kehitys Euroopan valtioissa johti ajatukseen Euroopan oikeusasiamiehestä. Euroopan parlamentti hyväksyi ensimmäisen kerran jo vuonna 1979 päätöslauselman, jossa pyydettiin oikeusasiamiehen nimittämistä. Asia otettiin uudelleen esille 1980-luvulla Adoninnon komiteassa. Vuonna 1990 Espanjan silloinen pääministeri Felipe Gonzales teki Eurooppa-neuvoston jäsenille suunnatussa kirjeessä aloitteen Euroopan oikeusasiamiehen viran perustamisesta. Ehdotus liittyi läheisesti ajatukseen Euroopan kansalaisuudesta, jonka myöntäminen unionin jäsenvaltioiden kansalaisille ja kirjaaminen perustuslakiin koettiin välttämättömäksi legitimizeettikriisissä painivan unionin tiiviimmän yhdentymisen varmistamiseksi. Ajatuksena oli, että EU:n kansalaisille kuuluvien perusoikeuksien toteutumista valvomaan tarvittiin oikeusasiamies, jotta unionikansalaisten oikeudet kävisivät toteen myös käytännössä.⁵¹

Eurooppa-neuvosto otti Rooman kokouksessaan joulukuussa 1990 myönteisen kannan Euroopan oikeusasiamiehen viran perustamiseen. Tämän jälkeen Espanjan valtuuskunta antoi ehdotuksen Euroopan kansalaisuudesta. Ehdotus asetti Euroopan kansalaisuuden Euroopan Unionin yhdeksi pilariksi ja sen demokraattisen laillisuuden perustaksi. Maaliskuussa 1991 Tanskan valtuuskunta toimitti luonnokset perustamissopimuksen artikloista oikeusasiamiehen nimittämiseksi.⁵² Tanskan tekemät luonnoksen muotoutuivat pitkälti sen oman oikeusasiamiehen työnkuvan pohjalta⁵³. Lopulta päästiin sopimukseen siitä, että siihen perustamissopimuksen osaan, joka käsittelee unionin kansalaisuutta, sisällytetään oikeus kääntyä oikeusasiamiehen puoleen sekä oikeus vedota Euroopan parlamenttiin. Euroopan komissiolle lokakuussa 1991 esitetyn suosiollisen Sutherlandin raportin jälkeen virka perustettiin Maastrichtin sopimuksella.⁵⁴

⁵⁰ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1995, 7

⁵¹ Marias 1994, 73

⁵² Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1995, 8

⁵³ Bonnor 2000, 39

⁵⁴ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1995, 8

Euroopan parlamentti torjui alun perin vetoamusvaliokunnan kantaan pohjautuen viran perustamisen vuonna 1991. Vetoamusvaliokunta pelkäsi ilmeisesti toimivaltansa vähentymistä ja sille kuuluvien tehtävien siirtymistä oikeusasiamiehille. Myös parlamentti koki oman valvontavaltansa suhteessa komissioon uhatuksi. Parlamentti katsoi, että vetoamusvaliokunnalla olisi mahdollisuus kehittyä eräänlaiseksi oikeusasiamieheksi, eikä sitä varten tarvitsisi perustaa omaa toimielintä. Parlamentti vaihtoi kantansa kuitenkin melko pian, ja piti jo seuraavana vuonna viran perustamista tarpeellisena unionikansalaisten oikeuksien turvaamiseksi.⁵⁵ Uusi instituutio ei saanut kuitenkaan vaikuttaa jo olemassa olevien instituutioiden asemaan, joten sen toimivalta rajoitettiin koskemaan vain yhteisöjen hallinnon valvomista. Oikeusasiamies alistettiin parlamentin alaisuuteen siten, että parlamentti valitsee kulloisenkin oikeusasiamiehen.⁵⁶

Euroopan parlamentti vahvisti komission lausunnon ja neuvoston määräenemmistöllä antaman hyväksymisen saatuaan oikeusasiamiehen tehtävien hoitamista koskevan ohjesäännön ja hänen tehtäviensä koskevat yleiset ehdot⁵⁷. Parlamentti järjesti Euroopan oikeusasiamiehen tehtävää hakeneiden kuuden ehdokkaan julkiset kuulemiset kesäkuussa 1995 Brysselissä. Äänestyksen jälkeen parlamentti valitsi ensimmäiseksi Euroopan oikeusasiamieheksi suomalaisen oikeustieteiden lisensiaatti Jacob Magnus Södermanin 12. heinäkuuta 1995. Syyskuun alusta hän ryhtyi ratkaisemaan ongelmia, joita uuden viraston perustaminen toi mukanaan. Syyskuun 27. päivänä hän antoi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa oikeusasiamieheltä vaadittavan juhlallisen vakuutuksen ja aloitti tuosta päivästä lähtien saapuneiden kanteluiden käsittelemisen.⁵⁸ Vuonna 1999 hänet valittiin niukalla äänenemmistöllä toiseksi toimikaudeksi. Södermanin jäädessä eläkkeelle 1.4.2003, hänen seuraajakseen astui kreikkalainen Nikiforos Diamandouros.

2.2. Euroopan valtioiden erilaiset oikeusasiamiesperinteet

Vaikka oikeusasiamiesinstituutiolla onkin pitkät perinteet Euroopan valtioissa, poikkeavat oikeusasiamiesten tehtävät eri maissa hyvinkin paljon toisistaan. Kuten

⁵⁵ Kortteinen 1995, 1084

⁵⁶ Draetta 1994, 17

⁵⁷ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 1996, 170

⁵⁸ Draetta 1994, 17

aiemmin mainitsin, on olemassa ainakin kolmenlaisia oikeusasiamiestraditioita. Klassinen pohjoismaalainen oikeusasiamies toimii lähinnä julkisen hallinnon legaalisuuden vartijana. Anglo-ranskalaisessa mallissa oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole niinkään valvoa hallinnon lainmukaisuutta, vaan hän yrittää löytää sovitteluratkaisuja kaikenlaisiin kansalaisten ja byrokratian välisiin erimielisyyksiin. Lisäksi heidän tehtävänä on usein hallinnollisten sääntöjen kehittäminen. Nuorimmissa demokratioissa oikeusasiamiehet puolestaan toimivat lähinnä ihmisoikeuksien toteutumisen vartijoina, eivätkä välttämättä ole juurikaan kiinnostuneita hallinnollisista epäkohdista. Tällöin oikeusasiamiehen rooli on enemmän poliittinen kuin laillinen.⁵⁹

Esimerkkinä anglo-ranskalaisesta mallista on Iso-Britannian oikeusasiamies (UK Parliamentary Commissioner for Administration, PCA), joka on itsenäinen ja riippumaton tutkija. PCA:n tehtävänä on tunnistaa hallinnollisia epäkohtia, suositella parempia menettelytapoja ja neuvotella niiden implementoimisesta. Tässä mallissa yksittäiset kantelut nähdään mekanismeina, jotka kiinnittävät huomion laajempiin ja yleisempiin hallinnollisiin epäkohtiin. PCA:n tehtävä on siis etupäässä hallinnollisten sääntöjen kehittäminen.⁶⁰ Pohjoismaisessa mallissa oikeusasiamiehen perinteisenä tehtävänä puolestaan on ratkaista yksittäisiä kanteluita ja tutkia, että hallinto on yksittäisissä tapauksissa ollut lainmukaista⁶¹. Brittiläisille ajatus siitä, että oikeusasiamies tutkisi hallinnon lainmukaisuutta, on vieras⁶². Drewryn ja Harlown mukaan ero johtuu maiden erilaisista oikeuskäytännöistä; Iso-Britannian oikeusjärjestelmä perustuu pitkälti ennakkotapauksiin, Pohjoismaiden puolestaan kirjoitettuun lakiin. Myös tuomarin rooli on Iso-Britanniassa varsin erilainen kuin Pohjoismaissa.⁶³

Valtioissa, joissa oikeusasiamies toimii lähinnä ihmisoikeuksien toteutumisen vartijana, ei oikeusasiamiehen tehtäviin yleensä kuulu pienempien hallinnollisten laiminlyöntien tutkiminen tai hallinnon lainmukaisuuden valvominen. Tällaisissa valtioissa oikeusasiamiehen lähestymistapa on melko poliittinen.⁶⁴ Oikeusasiamiehen rooli ei nuoremmassa demokratioissa ole yleensä kovinkaan yksinkertainen: he joutuvat

⁵⁹ Lehtimaja 2001 (puhe) [WWW-dokumentti]

⁶⁰ Harlow 1978, 452.

⁶¹ Esim. Hidén 1973

⁶² Heede 1997, 592

⁶³ Drewry ja Harlow 1990, 765

⁶⁴ Heede 1997, 592

käyttämään valtavasti voimavaroja uuden instituution perustamiseen ja sen aseman stabiloimiseen. Samalla heidän täytyy ottaa huomioon kansalaisten korkeat odotukset, epästabiilit hallitukset ja muut instituutiot sekä taloudelliset rajoitukset tms.⁶⁵

Koska ei ole olemassa vain yhtä, vaan ainakin kolme erilaista oikeusasiamiestraditiota (joiden sisällä on luonnollisesti vielä eroavaisuuksia), lienee miltei mahdotonta luoda Euroopan tasolle sellainen malli, joka miellyttäisi kaikkia Euroopan valtioita ja vastaisi kaikkien jäsenmaiden kansalaisten odotuksiin. Erilaiset oikeusasiamiestraditiot kuvastavat hyvin Euroopan valtioiden hyvin erilaisia hallinnollisia lainsäädäntöjä ja menetelmiä yleisemminkin. Esimerkiksi Päivi Leino toteaa, että hallinnollisella alueella erot Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tuntuvat olevan paljon suurempia kuin yhtäläisyydet⁶⁶.

2.3. Suomalainen oikeusasiamies

Koska Jacob Söderman toimi ennen pestiään Euroopan unionissa eduskunnan oikeusasiamiehenä (tässä luvussa käytän eduskunnan oikeusasiamiehestä termiä oikeusasiamies) Suomessa, on hänen työtään arvioitaessa mielestäni tärkeää tarkastella suomalaista oikeusasiamiestraditiota.

Suomalaisen oikeusasiamiehen tehtävä on valvoa, että julkisen hallinnon virkamiehet ja muut tahot, jotka ovat vastuussa julkisista tehtävistä, noudattavat lakia, täyttävät velvollisuutensa ja kunnioittavat ihmisoikeuksia⁶⁷. Alun perin instituution ideana oli, että yksi valtiovallan osa pistää toisen jonkinlaisen tarkkailun ja valvonnan alle. Nykyään oikeusasiamiehen tehtävänä on olla välikappale kansalaisten ja hallinnollisten auktoriteettien välissä. Hän suojelee kansalaisia virheiltä, joita virkamiehet saattavat tehdä suorittaessaan tehtäviensä.⁶⁸ Jos oikeusasiamies on sitä mieltä, että virkamies tai henkilö, joka suorittaa julkista tehtävää, on toiminut lainvastaisesti, hän voi antaa tälle huomautuksen, nostaa tätä vastaan syytteen tai tehdä havaintonsa julkisiksi⁶⁹. Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa hänelle lain mukaan kuuluvissa

⁶⁵ Leino 2004, 339

⁶⁶ emt, 339

⁶⁷ Suomen perustuslaki § 109

⁶⁸ Hidén 1973, 43

⁶⁹ Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä, § 10

asioissa, eikä ole olemassa sellaista julkista tahoa, joka voisi puuttua oikeusasiamiehen harkintavaltaan⁷⁰. Tämän vuoksi suomalaisen oikeusasiamiehen toimintavalta on hyvin laaja jopa verrattuna tanskalaisiin tai ruotsalaisiin oikeusasiamiehiin⁷¹.

Suomessa oikeusasiamiehen asema on määritelty perustuslain 10. luvussa⁷². Näin ollen sekä oikeusasiamiehellä että hieman vastaavanlaisella instituutiolla, oikeuskanslerilla, on perustus oikeudellinen status. Näillä kahdella instituutiolla on osittain samansuuntainen toimivalta. Oikeuskansleri on kuitenkin enemmän keskittynyt maan hallituksen sekä presidentin toimien tarkkailemiseen, ja hänellä on velvollisuus olla läsnä, kun nämä instanssit tekevät päätöksiään⁷³. Oikeuskanslerilla on myös erityinen tehtävä valvoa oikeusistuimia ja asianajajia⁷⁴. Oikeusasiamiehen tehtävänä on puolestaan valvoa armeijaa ja vankiloita⁷⁵, mutta hänellä on myös oikeus olla läsnä hallituksen ja presidentin kokouksissa⁷⁶. Molemmat voivat aloittaa tutkimuksia omasta aloitteestaan⁷⁷. Molemmat voivat myös toimia syyttäjänä omalla toimivalta-alueellaan⁷⁸. Oikeus toimia syyttäjänä onkin yksi suurimmista eroista Suomen ja Euroopan unionin oikeusasiamiesten välillä. Suomen oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on perustuslaillinen oikeus saada käsiinsä kaikki haluamansa informaatio kaikilta sellaisilta instansseilta, jotka suorittavat julkisia tehtäviä⁷⁹. Tämä on hyvin laaja-alainen oikeus, eikä se ole rajoitettu mihinkään erityisiin dokumentteihin. Se kattaa kaiken informaation, joka voi olla tarpeen, kun he suorittavat tehtäviään. Käytännössä suomalaisen oikeusasiamiehen tehtävistä suurin osa on ollut yksityisten kansalaisten kanteluiden tutkiminen. Se saa vuosittain peräti n. 2500 kantelua⁸⁰. Tämä on enemmän, kuin Euroopan oikeusasiamiehen vuosittain saamat kantelut.

Suomen oikeusasiamiehen rooli on siis hyvin juridinen. Hänen kauttansa kansalaisten on helppo ja vaivaton kannella virkamiesten tekemistä virheistä tai nostaa vahinkosyytteitä valtiota vastaan⁸¹. Oikeudenkäynnilliset kustannukset eivät Suomessa

⁷⁰ emt, § 14

⁷¹ Hidén 1973, 136

⁷² Suomen perustuslaki, § 38, 48, 109-117

⁷³ emt, § 111

⁷⁴ Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista

⁷⁵ Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä, § 5

⁷⁶ Suomen perustuslaki, § 111

⁷⁷ Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä, § 4

⁷⁸ Suomen perustuslaki, § 110

⁷⁹ emt, § 111

⁸⁰ Eduskunnan oikeusasiamies 2005 [WWW-dokumentti]

⁸¹ Hidén 1973, 14

muutenkaan ole kansalaisille kovin korkeita, ja jokaisella on mahdollisuus saada tarvittaessa ilmaista oikeusapua. Kansalaisten oikeuksien toteutuminen on lisäksi vahvistettu yleisellä periaatteella, jonka mukaan kaikki julkisen vallan asiakirjat ovat avoimia kaikille kansalaisille, ellei niiden salassapitoon ole laissa määrättyä perustetta.⁸²

Ainakin aikaisemmin suomalaiset oikeusasiamiehet mielsivät tehtävänänsä olevan hallinnon lainmukaisuuden valvomisen melko kapeasti ja teknisesti. Tämän vuoksi oikeusasiamiestä on usein kritisoitu siitä, että hän keskittyy liikaa muodollisen lainmukaisuuden tutkimiseen ja yksityiskohtiin, mutta laiminlyö samalla laajempia kokonaisuuksia ja periaatekysymyksiä.⁸³ Hidénin mukaan oikeusasiamiehen työnkuva kytkeytyy ainakin osittain koko virallisen koneiston toimintaan Suomessa. Suomalaiselle hallinnolle on leimallista hyvin legalistinen ajattelutapa: Monet sellaiset asiat, jotka muissa maissa on ohjailtu 'pehmeämmin' keinoin, on Suomessa muotoiltu ja säännöstelty laeiksi.⁸⁴ Hidén painottaa kuitenkin, että suomalaisen oikeusasiamiehen oikeus tehdä epävirallisia ehdotuksia viranomaisille laajentuu myös tapauksiin, joissa ei ole välttämättä kyse hallinnon lainvastaisuudesta, vaan joissa viranhaltija on mahdollisesti väärinkäyttänyt toimivaltaansa. Lain mukaan oikeusasiamiehellä ei ole valtaa kritisoida virallisten päätösten perusteita tai itse päätöksiä, vaan ainoastaan niiden lainmukaisuutta. Kuitenkin on olemassa tapauksia, joissa raja näiden kahden välillä on hyvin epäselvä. Jos oikeusasiamies on sitä mieltä, että jokin päätös on perusteeton ja johtaa epäoikeudenmukaisiin seuraamuksiin, on hänen mahdollista kiinnittää auktoriteettien huomio aiheeseen. Näin ollen oikeusasiamies voi osoittaa näkökohtia, joita ei mahdollisesti aiemmin ollut osattu ottaa huomioon.⁸⁵ Oikeusasiamies voi tuoda hallituksen huomioon jopa tapauksia, joissa on kyse eri laeissa esiintyvistä ongelmista. Tällöin hän saattaa olla lainmuutoksen alkuun paneva voima. Suomalaisen oikeusasiamiehen toimiminen legaalisuuden vartijana on näin ollen laajentunut myös normien laadun tarkkailemiseen ja takaamiseen.⁸⁶ Nykyään oikeusasiamiehen tehtävänkuva nähdään siis laajempaan kuin aiemmin. Oikeusasiamiehen toimiminen julkisena syyttäjänä eri viranomaisia vastaan on sitä

⁸² Emt, 15-17 ja Suomen peustuslaki, § 12

⁸³ Lehtimaja 2001 (puhe) [WWW-dokumentti]

⁸⁴ Hidén 2000, 65

⁸⁵ Hidén 1973, 117

⁸⁶ Hidén 2000, 65

vastoin tullut harvinaiseksi⁸⁷. Pohjoismaiden oikeusasiamiesten tehtävät koostuvat nykyään pitkälti siitä, mitä Bonnor kutsuu joustavaksi normien rakentamiseksi; Yleensä heillä on mandaatti tehdä suosituksia lainmuutoksiksi ja uusiksi hallinnollisiksi säännöiksi.⁸⁸ Näin ollen on harhaanjohtavaa väittää, että suomalaisen oikeusasiamiehen tehtäväkuva olisi vielä nykyäänkin pelkästään legalistinen. Käytännössä oikeusasiamiehen tehtäväkuva voidaan ehkä parhaiten selittää viittaamalla termiin hyvä hallinto ja sen valvonta.

Oikeusasiamiehen työnkuvaa ajatellen suurin ero Suomen ja Euroopan unionin välillä näyttäisi olevan, että Suomen lainsäädäntö ilmoittaa paljon yksityiskohtaisemmin mitä hyvä hallinto pitää sisällään⁸⁹. Pohjoismaissa kansallinen oikeusasiamies työskentelee huomattavasti eurooppalaista kollegaansa juridisemmassa ympäristössä, jossa julkishallinto ja hallinnolliset toiminnot on säädetty yksityiskohtaisilla laeilla ja säännöillä. Tämä luonnollisesti tekee oikeusasiamiehen liikkumatilan paljon rajoitetummaksi. Kuten aiemmin mainitsin, Suomen oikeusasiamies on viimeaikoina osoittanut entistä joustavampaa ja laajempaa ymmärrystä tehtäviinsä. Silti tämä ei ole edes lähellä sitä, mitä sama saattaisi tarkoittaa unionin tasolla. Euroopan unionin oikeusasiamiehen tehtäväkuva kun on määrittelemätön, ja se perustuu vain löysästi muutamiin yhteisöjen tuomioistuimen määrittelemiin periaatteisiin ja muihin dokumentteihin, joita voitaisiin ehkä parhaiten kuvata käsitteellä 'soft law'. Kun suomalainen oikeusasiamies tekee aloitteen hallinnollisten lakien muutoksiksi, tarkoittaa se etupäässä pieniä muutosehdotuksia jo olemassa oleviin sääntöihin tai niiden implementointiin, eikä suinkaan kokonaan uusien sääntöjen tai hallinnollisen kulttuurin luomista⁹⁰.

Suomen ja Euroopan unionin varsin erilaisten hallinnollisten lainsäädäntökulttuurien vuoksi Euroopan oikeusasiamielle sopiva toimenkuva näyttäisi olevan lähempänä Iso-Britannian PCA:ta kuin Suomen eduskunnan oikeusasiamiestä. PCA kun on keskeinen toimija hallinnollisissa ja poliittisissa prosesseissa, jotka eivät niinkään perustu kirjoitettuihin lakeihin. Kuten aikaisemmin mainitsin, ei hänen tehtävänsä etupäässä ole hallinnon lainmukaisuuden valvominen, vaan laajempien epäkohtien huomaaminen ja korjaaminen sekä uusien hallinnollisten sääntöjen kehittäminen. Euroopan unionin

⁸⁷ Husa 2002, 352-353

⁸⁸ Bonnor 2000, 40-41

⁸⁹ Leino 2004, 345

⁹⁰ emt, 345

oikeusasiamiehellä on suomalaista kollegaansa enemmän liikkumatilaa, ja näin ollen periaatteessa mahdollisuus myös uusien hallinnollisten sääntöjen kehittelyyn. Kenties hänellä olisi jopa mahdollisuus jollakin tasolla vaikuttaa unionin politiikkaan. Hypoteesini kuitenkin on, että suomalainen oikeusasiamiesjärjestelmä ja Södermanin oikeustieteellinen koulutus vaikuttivat voimakkaasti siihen, millaiseksi Söderman muovasi Euroopan unionin oikeusasiamiehen työnkuvan. Kenties tämä oli myös toivottua: perustettiinhan Euroopan oikeusasiamiehen virka pitkälti tanskalaisen mallin pohjalta, joka on hyvin samantapainen suomalaisen oikeusasiamiestradition kanssa. Jotain kertonee myös se, että virkaan valittiin ehdokkaiden kuulemisen jälkeen juuri Söderman, joka tulee varsin perinteisestä oikeusasiamieskulttuurista, ja jonka tausta on voimakkaan juridinen. Oletan kuitenkin, että myöhemmin, kun Söderman oli saanut enemmän kokemusta unionitasolla ja jalansijaa unionin hallinnossa, hän avasi näkökulmaansa, ja osallistui aktiivisesti unionin hallinnollisten sääntöjen kehittämiseen ja kansalaisten oikeuksien parantamiseen laajemminkin kuin pelkästään oikaisemalla yksittäisiä unionin hallinnossa esiintyviä epäkohtia. Näin ollen hypoteesini on, että Euroopan oikeusasiamiehen työnkuva muotoutui jonnekin suomalaisen ja brittiläisen mallin välimaastoon.

3. Hyvä hallintotapa ja hallinnollinen epäkohta

3.1. Hyvä hallintotapa

3.1.1 Hyvä hallinto – mitä se tarkoittaa?

Hyvän hallinnon käsitteellä on pitkät perinteet Euroopassa, mutta sillä tarkoitetaan eri valtioissa eri asioita. Käsite on myös muuttunut ja kehittynyt vuosikymmenten saatossa. Yleensä se sisältää ajatuksen jostakin oikeudellisesta hyvästä kansalaisten näkökulmasta arvioituna. Monesti myös katsotaan, että hallinto ei ole hyvää sellaisissa tapauksissa, joissa kansalaisella on perusteltua ärtymistä viranomaisen menettelyn johdosta, mutta joissa ei välttämättä ole selvää, että menettely voisi olla aiheena virkasyytteelle tai muutoksenhauulle. Tällaisia olivat esimerkiksi viranomaisen menettelyn hitaus ja toimien viivästyminen, vastaamatta jättäminen sekä virkamiehen huono

käytös.⁹¹ Pekka Kurvisen mukaan hallinnollisen ratkaisun tulisi ideaalisesti olla menettelyoikeudellisesti virheetön, perustua tosiseikkoihin ja oikeaan laintulkintaan, sekä olla loogisesti virheetön⁹². Hyvän hallinnon käsite sisältänee näiden periaatteiden lisäksi myös jotakin muuta.

Mitä muuta hyvä hallinto sitten sisältää? Tyhjentävää käsitteellistä muotoa sille on vaikeaa antaa, mutta kuvailla se voidaan. Hyvä – käsitteelle on hyvään hallintoon liittyvänä annettu eri aikoina erilainen ulottuvuus. Hyvän käsite on tässä suhteessa kuitenkin aina ollut suhteessa johonkin. Toisin sanoen aina on voitu antaa vastaus kysymykseen kenelle tai mille taholle hyvä hallinto on hyvää.⁹³ Tällöin käsite samaistuu hyväntekeväisen käsitteeseen⁹⁴. Tästä seuraa, että jos hallintoa sanotaan hyväksi, on arviointi epätäydellinen niin kauan kuin ei sanota, kenelle tai mille taholle se on hyvä eli hyväntekevä⁹⁵.

Hyvä hallinto voidaan näin ollen kuvailla hyvin eri lailla riippuen siitä, kenelle sen katsotaan olevan hyväntekevä. Hyvän hallinnon käsitteen yleistyessä katsottiin, että hyvä hallinnon tuli olla hyväntekevä ainoastaan valtion intressille. Hallinto oli siis hyvää tai huonoa hallinnolle itselleen. Usein hyvä hallinto on kuitenkin sidottu oikeuden periaatteisiin: Hallinto on hyvää silloin, kun se toimii oikeudellisin keinoin ja tuottaa aineelliselta sisällöltään oikeusjärjestyksen mukaisia ratkaisuja. Hyvän käsite kohdistuu tällöin voimakkaasti oikeusjärjestykseen. Siihen liittyen hallintoon kohdistuu uusi ulottuvuus, jonka kohteena ovat kansalaiset. Hallinnon tulee olla hyvä hallinnon itsensä vuoksi, mutta sen tulee myös turvata kansalaisille taatun oikeussuojan toteutuminen.⁹⁶

Myöhemmässä vaiheessa hyvän hallinnon käsitteen ymmärtämiseen on vaikuttanut voimakkaasti ihmisoikeuksien kansainvälisoikeudellisen merkityksen korostuminen. Ihmisoikeusideologia on noussut yhdeksi läntisen maailman johtavista ideologioista. Kauko Heurun mukaan hallinnon laadullisten vaatimusten esiintulo on tyhjennettävissä juuri tähän ilmiöön. Nykyään hyvän hallinnon vaatimus näyttää olevan läsnä silloinkin, kun sitä ei ole nimenomaisesti mainittu. Hallinnon tulee olla hyvä suhteessa kahteen

⁹¹ Heuru 2003, 141

⁹² Kurvinen 1985, 21–22

⁹³ Heuru 2003, 149

⁹⁴ von Wright 2001, 35 ja 197

⁹⁵ Heuru 2003, 149

⁹⁶ emt, 149

tahoon; sen tulee olla hyvä suhteessa valtion tai muun hallinnollisen instanssin tarkoitusten toteutumiseen sekä suhteessa yksilöihin ja muihin oikeushenkilöihin.⁹⁷

Määriteltäessä hyvää hallintoa, sillä voidaan katsoa olevan kolme perusulottuvuutta. Ensinnäkin hyvän hallinnon ideaalina voidaan nähdä lähinnä tehokas ja toimiva hallintotoiminta ja -menettely. Tällöin hallinto toimii kustannustehokkaasti ja sujuvasti. Toisessa näkökulmassa korostuvat muun muassa hallinnon luotettavuus, puolueettomuus ja korruptoitumattomuus. Etenkin OECD:ssä on pyritty määrittelemään varsin yleisiä hyvän hallinnon minimivaatimuksia. Ne korostavat muun muassa julkisen hallinnon eettisiä perusarvoja, julkisen sääntelyn uudistamista, virkamiehen toiminnan objektiivisuutta ja tehokkuutta sekä henkilöstöhallinnon laatua.⁹⁸ Tällainen ulottuvuus voi siis periaatteessa sisältää sekä viranomaiskoneiston sisäisiä laatuvaatimuksia ja virkamiesten toiminnan kriteereitä että yksilön ja hallinnon väliseen suhteeseen vaikuttavia hyvän hallinnon elementtejä.

Kahta edellistä näkökulmaa täydentää kolmas hyvän hallinnon ulottuvuus. Se on sävyiltään ja muotoilultaan korostetun oikeudellinen: Hyvä hallinto merkitsee hallinnon ulkopuolisen, kuten kansalaisen, asiakkaan, yrityksen tai muun yksityisen tahon, oikeutta saada hyvää hallintoa ja laadukasta palvelua. Hallintoelinten ja virkamiesten on tämän näkökulman mukaan noudatettava hyvää hallintotapaa ja hyviä hallinnollisia käytäntöjä paitsi kahden edellisen näkökulman osoittamissa merkityksissä, myös siksi, että yksityisillä on oikeus hyvään hallintoon ja hallinnolla vastaavasti juridinen velvollisuus toteuttaa hyvää hallintoa. Kaikki kolme näkökulmaa korostavat osaltaan hallinnon laatua, uskottavuutta, asianmukaista menettelyä ja hyviä hallinnon arvoja. Kolmas näkökulma lisäksi takaa yksilölle oikeuden edellyttää, ja yksittäistapauksissa vaatia, että näitä laatuvaatimuksia noudatetaan hallinnollisessa päätöksenteossa ja julkisia palveluita toteutettaessa.⁹⁹ Olli Mäenpää tiivistää hyvän hallinnon vaatimukset siten, että ne liittyvät erityisesti hallintotoiminnan menettelylliseen laatuun, asianmukaisuuteen ja laillisuuteen¹⁰⁰.

⁹⁷ emt, 150

⁹⁸ Mäenpää 2003, 75

⁹⁹ emt, 76

¹⁰⁰ Mäenpää 2002, 2

Hyvää hallintotapaa käsittelevässä keskustelussa mainitaan yleensä viisi hyvän hallinnon pääperiaatetta: 1) Hallinnon legaliteettiperiaate on oikeusvaltioissa yksi johtavista oikeusperiaatteista. Se koskee hallintoa kokonaisuudessaan. Legaliteettiperiaatteen mukaan hallinnon tulee olla oikeusjärjestyksen mukaista. Virkavastuun alaisena olevan henkilön on noudatettava lakia niin, että toiminta tapahtuu lainmukaisin muodoin ja että toiminnan tulokset ovat oikeusjärjestyksen mukaisia.¹⁰¹ 2) Objektiviteettiperiaatteen yleisenä tavoitteena on turvata luottamus hallintotoiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen. Periaate kieltää mielivallan käyttämisen ja vaatii, että hallinnolliseen toimenpiteeseen ryhtymisen ja hallinnollisen ratkaisun tulee olla objektiivisesti perusteltavissa ja puolustettavissa.¹⁰² 3) Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tämä koskee kaikkea viranomaistoimintaa riippumatta sen sisällöstä ja muodoista. Ihmisten lisäksi tasapuolinen kohtelu koskee myös oikeushenkilöitä. Kohtelun yhdenvertaisuusvaatimus ei rajoitu ainoastaan viranomaisen kanssa tietyllä hetkellä tai tietyssä asiassa välittömästi asioiviin; Yhdenvertaista kohtelua on sovellettava kaikkiin niihin, jotka voivat olla asianosaisia käsiteltävässä asiassa tai joihin asian käsittely muuten voi vaikuttaa riippumatta siitä, asioivatko he viranomaisessa.¹⁰³ 4) Tarkoituksenmukaisuuden alle kuuluvat neljä yleensä erikseen esille tuotua periaatetta: tarkoituksenmukaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate. Hyvää hallintoa ajatellen nämä periaatteet ovat toisilleen lomittaisia. Tarkoituksenmukaisuus on perinteisesti kohdistettu koskemaan ainoastaan hallinnon toiminnan tulosta eli päätösten aineellisen sisällön tarkoituksenmukaisuutta. Hallinto ei kuitenkaan ole pelkästään tuloksen tekemistä, ja sen vuoksi sen toiminta sinänsä tulisi olla tarkoituksenmukaista. Tällä tarkoituksenmukaisuuden alueella ei voida vetää rajaa laillisuusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välille. Näin ollen myös laillisuusharkintaan perustuvan hallinnon tulee olla toiminnaltaan tarkoituksenmukaista.¹⁰⁴ Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa puolestaan sitä, että viranomaisen ei tule käyttää harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on käytettävissä¹⁰⁵. Suhteellisuusperiaate liittyy hallinnollisten toimien ankaruuteen. Sen keskeinen sisältö on, että viranomaisten toiminta on mitoitettava oikein. Periaatteen mukaan hallinnon ankaruusasteen on oltava

¹⁰¹ Heuru 2003, 154

¹⁰² Merikoski 1958, 68

¹⁰³ Mäenpää 2003, 85

¹⁰⁴ Heuru 2003, 292

¹⁰⁵ emt, 311

sopuoinnussa toimen yleisen laadun ja kulloinkin kyseessä olevan intressin tärkeyden mukaan.¹⁰⁶ Luottamuksensuojaperiaate puolestaan luo yksilölle suojaa julkista valtaa vastaan vaatien, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeudellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien päätösten pysyvyyteen¹⁰⁷. Luottamuksensuojan muodollisena kohteena ovat muun muassa seuraavat seikat: viranomaiset noudattavat lakia, pysyvät tekemissään päätöksissä ja antamissaan sitoumuksissa sekä noudattavat omaksumaansa tulkintalinjaa. Lisäksi luottamuksensuojaan kuuluu yleinen taannehtivien toimenpiteiden kieltö.¹⁰⁸ 5) Viidentenä pääperiaatteena on hallinnon avoimuus ja asiakirjajulkisuus. Käsittelen näitä laajemmin myöhemmin tässä luvussa.

Selvää on, että myös Euroopan unionin tasolla hyvän hallinnon käsite pitää sisällään muutakin, kuin pelkästään hallinnon lainalaisuuden. Ja koska katson, että hyvä hallinto ja huono hallinto ovat toistensa vastakohtia, tarkoittanee myös huono hallinto muutakin, kuin sitä, että hallinto ei toimi lainmukaisesti. Ei riitä, että hallinnolliset päätökset ovat hyviä, myös hallinnon itsensä tulee olla hyvää. Hallinnon tulee olla hyvää sekä toimielinten sisällä, suhteessa henkilökuntaan, että myös suhteessa unionin kansalaisiin.

Kuten edellä tuli ilmi, on hyvä hallinto vaikea määritellä. Käsite voi tulkinnasta riippuen pitää sisällään hyvin erilaisia asioita. Jacob Söderman sai vapaat kädet määritellä, mitä sillä tarkoitetaan Euroopan unionissa. Oletettavaa on, että Södermanin toiminta Euroopan oikeusasiamiehenä kattoi muutakin, kuin pelkästään hallinnon lainmukaisuuden valvomisen. Näin ensinnäkin siksi, että sekä hyvä hallinto että huono hallinto ovat varsin monitulkintaisia käsitteitä. Toisekseen oikeusasiamiehen tehtävänä on edistää hyvää hallintotapaa sekä tutkia ja korjata hallinnollisia epäkohtia hallinnollisessa kontekstissa, joka ei juurikaan perustu kirjoitettuihin lakeihin. Näin ollen hypotesini on, että vaikka Euroopan oikeusasiamies ilmoitti, että hänen tärkein tehtävänsä on hallinnon lainalaisuuden tutkiminen, ja että hallinto on huonoa, mikäli toimielin ei toimi sitä sitovien sääntöjen mukaan, otti hän työssään huomioon myös käsitteiden laajemman merkityksen. Oletan, että tutkiessaan yksittäisiä kanteluita, hän tutki hallinnon lainmukaisuutta. Sen sijaan edistäessään mahdollisesti hyvää

¹⁰⁶ emt, 316

¹⁰⁷ Heuru 2003, 320

¹⁰⁸ Mäenpää 2002, 131

hallintotapaa unionitasolla laajemmin, hän avarsi käsitettä siten, että se pitää sisällään myös muita laadullisia elementtejä.

Peter Bonnorin mukaan hyvä hallinto – käsite on läsnä Eurooppa-oikeudessa perinteisesti sekä tapauksissa jotka perustuvat unionin lakiin, että myös tapauksissa, jotka perustuvat nk. soft law – ohjeisiin. Esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuin on päätöksissään vuosikausia viljellyt termejä hyvän hallinnon periaate (the principle of good administration), kunnollisen hallinnon periaatteet (the principles of proper administration) jne.¹⁰⁹ Nehl toteaa puolestaan, että hyvä hallinto tulee ymmärtää hyvin yleiseksi sääntöjä sisältäväksi käsitteeksi. Nämä säännöt muodostavat tietyn standardin hyvälle hallintotavalle. Tämä hallintotapa on olemassa ilmauksena, mutta sillä ei ole yksiselitteistä sisältöä ja tarkoitusta.¹¹⁰ Ymmärretään käsite millä tavoin tahansa, on se joka tapauksessa pysyvästi osa Eurooppa-oikeutta.

3.1.2. Miksi hyvää hallintoa tavoitellaan?

Hyvään hallintoon pyritään Olli Mäenpään mukaan monista syistä. Ensinnäkin siksi, että hallinto toimii usein liian byrokraattisesti ja kalliisti tai siksi, että ihmisten luottamus hallintoon on heikentynyt sen virkavaltaisuuden, etäisyyden tai huonon laadun vuoksi. Hyvä hallinto voi olla myös laadullinen tavoite sinänsä.¹¹¹

Usein hyvään hallintoon pyrkimisen motiivina on hallinnon legitimizeettivaje. Monissa kehittyneissä länsimaissa ja Euroopan unionissa luottamus viranomaisten toimintaan, ja siten myös hallinnon uskottavuus, ovat heikentyneet. Jotta luottamus vahvistuisi, hallintoa pyritään parantamaan lisäämällä muun muassa sen avoimuutta, joustavuutta, tehokkuutta ja lähestyttävyyttä. Lisäksi pyritään parantamaan kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa viranomaisten toimintaan. Julkishallintoon kohdistuu toisaalta uudenlaisia laadullis-sisällöllisiä odotuksia ja vaatimuksia. Pelkästään lainmukainen hallintotoiminta ei enää kansalaisille riitä, vaan viranomaisilta vaaditaan laadullisesti enemmän ja parempaa. Koska julkishallinnon toiminta vaikuttaa laajasti ja monin tavoin

¹⁰⁹ Bonnor 2000, 43

¹¹⁰ Nehl 1999

¹¹¹ Mäenpää 2003, 73

jokaisen elämään, on tärkeää varmistaa, että viranomaiset toimivat asianmukaisesti ja laillisesti, ja että yksilön oikeudet toteutuvat täysmääräisesti.¹¹²

Euroopan unionin perusoikeuskirjan kansalaisten oikeuksia käsittelevän viidennen luvun 41 artikla takaa kansalaisille oikeuden hyvään hallintoon. Artiklaan sisältyy siis periaatteellisesti merkittävä hallintomenettelyn laadullisten vähimmäisvaatimusten korostus. Se sisältää jokaisen oikeuden 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 oikeudet luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset ja 3) hallintoelinten velvoite perustella päätöksensä. Lisäksi jokaisella on oikeus saada yhteisöltä korvausta niistä vahingoista, joita yhteisön toimielimet tai sen henkilökuntaan kuuluvat ovat aiheuttaneet tehtäviään suorittaessaan. Artikla takaa myös sen, että jokainen voi ottaa yhteyttä unionin toimielimiin jollakin perussopimusten kielistä, ja hänen on saatava vastaus samalla kielellä.¹¹³

Oikeus hyvään hallintoon on siis Euroopan unionissa perusoikeus. Tämän perusoikeuden erityispiirteistä ehkä keskeisimpinä voidaan pitää hyvän hallinnon yksilöllisyyttä ja velvoittavuutta. Jokaisella on ainakin omassa asiassaan oikeudellisesti tehokkaalla tavalla mahdollisuus vedota hyvään hallintoon, ja myös edellyttää sen keskeisten piirteiden toteuttamista käytännön hallintotoiminnassa.¹¹⁴ Hyvää hallintoa tukevana voidaan pitää myös perusoikeuskirjan 42 artiklaa, joka koskee julkisuutta. Sen mukaan kansalaisilla ”on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin”¹¹⁵.

5.9.2001 Euroopan parlamentti hyväksyi päätöslauselman, jossa hyväksyttiin hyvän hallintotavan säännöstö. Käsittelem tähän johtanutta prosessia sekä itse säännöstöä luvussa 4.

¹¹² emt, 73-74

¹¹³ Euroopan unionin perusoikeuskirja, 41 artikla

¹¹⁴ Mäenpää 2002, 3

¹¹⁵ Euroopan unionin perusoikeuskirja, 42 artikla

3.1.3 Avoimuus ja asiakirjajulkisuus

Julkisen hallinnon avoimuus on yksi hyvän hallinnon ominaisuus, demokraattisen yhteiskunnan perusta ja julkista hallintoa ohjaava eettinen periaate. Avoimuus perustuu viranomaisten velvollisuuteen tiedottaa toiminnastaan ja kansalaisten oikeuteen saada viranomaisten hallussa olevaa tietoa. Avoimuuden yksi osa-alue on toimintaprosessien ja organisaatorakenteiden läpinäkyvyys: menetelmien, päätöksiä, päätösten perusteiden ja toimijoiden on oltava yleisesti tiedossa. Demokratian edellytyksenä on, että kansalaiset voivat osallistua poliittiseen keskusteluun. Sen vuoksi heidän on voitava hankkia luotettavaa tietoa esimerkiksi julkisen hallinnon asioista ja seurata poliittisen prosessin kaikkia vaiheita. Jacob Söderman piti hallinnon avoimuutta ja asiakirjajulkisuutta niin tärkeinä periaatteina ja kansalaisten perusoikeuksina, että hän mainitsi niiden edistämisen erityisesti yhtenä neljästä tehtävästään.

Naurinin mukaan julkisuus lisää poliittisten päättäjien hyvää käyttäytymistä. Avoimuus puolestaan avaa mahdollisuuksia julkisuudelle. Julkisuus on ilmiö, jossa paljastetaan poliittiset toiminnat. Avoimuus taas on yksi poliittisten prosessien, tai laajemmin poliittisten systeemien, piirre. Avoimuus lisää julkisuutta, mutta tämä korrelaatio ei ole täydellinen. Elleivät ihmiset ole kiinnostuneita käsiteltävistä asioista, ei poliittinen toiminta ole julkista, vaikka päätöksentekoprosessi olisi sinänsä kuinka avoin. Mutta avoimuus tekee julkisuuden mahdolliseksi. Ja mitä avoimempaa päätöksenteko on, sitä suurempi mahdollisuus on, että yleisö tarkkailee ja on kiinnostunut.¹¹⁶

Avoimuus merkitsee sitä, että kansalaiset saavat helposti käsiinsä täsmällistä ja helppotajuista informaatiota poliittisista päätöksistä ja päätöksentekoprosesseista. Avoimuus sisältää siis sekä asiakirjojen ymmärrettävyyden, että niiden helpon saatavuuden. Avoimeen poliittiseen prosessiin kuuluu vapaa tiedonkulku ja se, että media pääsee helposti haastattelemaan päätöksentekijöitä ja saa käsiinsä asiakirjoja, joiden perusteella se voi raportoida hallinnon tapahtumista kansalaisille. Jokainen kiinnostunut voi helposti saada tietoa, jota tarvitsee muodostaessaan käsityksensä kulloinkin agendalla olevasta asiasta.¹¹⁷

¹¹⁶ Naurin 2002, 9-10

¹¹⁷ emt, 9-10

Kuten aiemmin mainitsin, määriteltiin hyvä hallinto aiemmin hallinnon itsensä kannalta. Tällöin hallinto myös itse määritteli sen, mikä oli julkista, ja mikä taas ei. Tässä on tapahtunut merkittävä muutos. Nykyisin oikeutta saada tietoja viranomaisilta pidetään monissa maissa kansalaisten perusoikeutena. Yleensä asioiden julkisuutta pidetään myös demokratian toteutumisen perusedellytyksenä.

Koska hallinto toteutetaan pääosin asiakirjojen kautta ja koska kaikki oleellinen on yleensä dokumentoitu asiakirjoihin, myös hallinnon salaisuus ja sen julkisuus toteutuu pääosin asiakirjajulkisuuden ja asiakirjasalaisuuden muodossa. Demokraattisissa yhteisöissä lähtökohtana tulisi olla, että jokaisella on oikeus saada tietoa viranomaisen asiakirjasta tai muusta tallenteesta, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.¹¹⁸ Tiedonsaantioikeuden lisäksi kansalaisella tulee olla oikeus käyttää hyväksi ja levittää edelleen hallussaan olevaa tietoa¹¹⁹. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa korostetaan oikeutta hankkia tietoa yhtenä sananvapauden ulottuvuutena. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 19 artiklan mukaan jokaisella on oikeus mielipiteen- ja ilmaisuvapauteen. Tähän sisältyy muun muassa oikeus hankkia, vastaanottaa ja levittää tietoja millä keinoin hyvänsä.¹²⁰ Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976) on asialliselta sisällöltään sama. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa ainoastaan laissa säädetyssä järjestyksessä, esimerkiksi jos se on välttämätöntä toisten henkilöiden oikeuksien ja maineen suojelemiseksi, rikosten selvittämiseksi taikka valtion turvallisuuden tai liike- ja ammattisalaisuuksien takaamiseksi. Pääsääntöisesti mitään tietoa ei voida salata siltä, jota se koskee.¹²¹

Perinteisessä merkityksessä julkisuusperiaate edustaa lähinnä passiivista julkisuutta, jolloin tietoa annetaan silloin, kun sitä pyydetään. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan viranomaisilla on tämän lisäksi myös aktiivisia asioiden julkistamisvelvoitetta.¹²² Viranomainen on tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä

¹¹⁸ Heuru 2003, 243

¹¹⁹ Mäenpää 2002, 72

¹²⁰ Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, 19 artikla

¹²¹ Heuru 2003, 241-244

¹²² emt, 244

perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista, ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti¹²³.

Euroopan unionin demokratiavajetta käsittelevät tutkimukset ovat varsin yksimielisiä siitä, että unionin päätöksenteossa entistä laajempi avoimuus on tärkeää. Yleistä tutkimuksille on vaatimus täsmällisen ja helppotajuisen tiedon helposta saatavuudesta unionin instituutioiden politiikkapäätöksistä ja päätöksentekoprosessista. Ajatusta perustellaan yleensä joillain seuraavista argumenteista: 1) avoimuus kuuluu perusoikeuksiin, 2) avoimuus parantaa päätöksentekijöiden demokraattista vastuullisuutta, 3) avoimuus parantaa unionin julkista legitimitettiin ja 4) avoimuus lisää päätöksentekijöiden hyvää käyttäytymistä.¹²⁴ Yksi Euroopan yhteisöjen perustavimpia ongelmia demokratian valossa on ollut se, ettei sen perustamissopimuksissa ollut yleistä asiakirjajulkisuutta koskevaa määräystä, vaan unionia edeltäneet yhteisöt perustettiin salailuperiaatteelle.

Julkisuus ja avoimuus ovat kuitenkin EU:n demokraattisen valvonnan kannalta keskeisiä arvoja. Useat kokemukset osoittavat, että viranomaiset eivät esimerkiksi helposti myönnä syyllistyneensä huonoon hallintoon.¹²⁵ Amsterdamin sopimuksen 1 artiklan mukaan unionin tavoitteena on tehdä päätökset mahdollisimman avoimesti¹²⁶. Nykyään julkisuusperiaatetta sovelletaankin yleisenä lähtökohtana Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston asiakirjoihin. Euroopan unionin perusoikeuskirjan kansalaisten oikeuksia käsittelevän viidennen luvun 42 artikla takaa kansalaisten oikeuden tutustua asiakirjoihin. Sen mukaan kaikilla unionin kansalaisilla ja kaikilla luonnollisilla henkilöillä, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin¹²⁷. Myös Amsterdamin sopimuksen 255 artikla sisältää kaikille unionin kansalaisille sekä jokaiselle jäsenvaltiossa asuvalle henkilölle kuuluvan perusoikeuden saada tietoja unionin toimielinten asiakirjoista¹²⁸.

¹²³ emt, 288

¹²⁴ emt, 5-6. Kts. myös Karlsson 2001, Hoskyns 2000, Beetham & Lord 1998, Majone 1996 ja Newman 1996.

¹²⁵ emt, 42

¹²⁶ Amsterdamin sopimus, 1 artikla

¹²⁷ Euroopan unionin perusoikeuskirja, 42 artikla

¹²⁸ Amsterdamin sopimus, 255 artikla

Hypoteesini on, että edistäessään hyvää hallintotapaa, Söderman keskittyi erityisesti hallinnon avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden edistämiseen. Uskon näin, koska hän mainitsi ne erityisesti neljänneksi tehtäväkseen huonon hallintotavan poiskitkemisen ja hyvän hallintotavan edistämisen sekä tuomioistuinten taakan helpottamisen lisäksi. Koska Euroopan unionin legitimititeettikriisin yksi suurimmista ongelmista on ollut juuri avoimuuden puute, ja koska oikeusasiamiehen viran perustamisella pyrittiin nimenomaan unionin legitimitetin parantamiseen, oletan, että tällä saralla Söderman pyrki saamaan aikaiseksi unionin hallintoon yksityistapauksia laajemmalle ulottuvia uudistuksia.

3.2. Hallinnollinen epäkohta

3.2.1. Huono hallinto – mitä se tarkoittaa

Useilla unionin jäsenmailla on oma kansallinen oikeusasiamiehensä tai ainakin vastaavanlainen virka. Kuten aiemmin mainitsin, oikeusasiamiesten roolit vaihtelevat kuitenkin huomattavasti maasta toiseen: Klassinen pohjoismaalainen oikeusasiamies toimii lähinnä julkisen hallinnon legaalisuuden vartijana. Anglo-ranskalaisessa mallissa oikeusasiamies ei ole niinkään suuntautunut hallinnon lainmukaisuuden valvomiseen, vaan hän yrittää löytää sovitteluratkaisuja kaikenlaisiin kansalaisten ja byrokratian välisiin erimielisyyksiin. Lisäksi heidän tehtävänä on usein hallinnollisten sääntöjen kehittäminen. Nuorimmissa demokratioissa oikeusasiamiehet puolestaan toimivat lähinnä ihmisoikeuksien toteutumisen vartijoina, eivätkä välttämättä ole juurikaan kiinnostuneita hallinnollisista epäkohdista.¹²⁹

Päivi Leinon mukaan oikeusasiamiehen rooli on näin ollen pitkälti sidoksissa siihen, millainen merkitys termille huono hallinto annetaan. Käsite voidaan ymmärtää kolmella eri tavalla. Ensinnäkin sen voidaan katsoa tarkoittavan samaa kuin laittomuus; Kyse on huonosta hallinnosta, mikäli se ei tapahdu lainmukaisin periaattein. Toiseksi huono hallinto voidaan nähdä epätoivottavana, mutta sinänsä laillisena hallintona. Kolmannen näkökannan mukaan huonon hallinnon käsitteeseen katsotaan sisältyvän laittomuusnäkökulma, mutta sen merkitys on silti laajempi.¹³⁰

¹²⁹ Lehtimaja 2001 (puhe) [WWW-dokumentti]

¹³⁰ Leino 2004, 345

Gerald E. Caiden on listannut artikkelissaan *Public Maladministration and Bureaucratic Corruption* huonon hallinnon piirteitä¹³¹. Caiden edustaa selkeästi näkemystä, jonka mukaan huono hallinto käsittää laittomuusnäkökohdan, mutta sisältää myös muita ulottuvuuksia. Olen jakanut karkeasti Caidenin esittämät huonon hallinnon piirteet niihin, joissa on EU-oikeuden mukaan kyseessä laittomasta hallinnosta ja niihin, joissa hallinto on ollut sinänsä laillista, mutta epätoivottavaa. Edellisestä on kyse esimerkiksi silloin, kun virkamies on rikkonut lakia tai määräystä (mm. Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan neuvoston peruskirja, Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset), käyttänyt väärin auktoriteettiasemaansa tai päätösvaltaansa (mm. Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset), tai jos hän on toiminut diskriminoivasti (mm. ihmisoikeussopimus, perusoikeuskirja), kohtuuttomasti (mm. Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset), syrjivästi (mm. ihmisoikeussopimus, perusoikeuskirja) tai mielivaltaisesti (mm. Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset). Laitonta hallinto on myös silloin, jos virkamies rikkoo yksityisyyden- tai luottamuksensuojaa (mm. EU:n oikeuskäytäntö), ei perustele päätöstään (mm. Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset) tai toimii epäoikeudenmukaisesti tai puolueellisesti (mm. ihmisoikeussopimus, perusoikeuskirja). Objektiviteettiperiaate ei puolestaan ole saanut Eurooppa-oikeudessa yleisen oikeusperiaatteen formuloitua muotoa. Tällöin objektiivisuutta käsittelevät ongelmat hallinnossa ovat sinänsä epätoivottavia, mutta eivät välttämättä lainvastaisia. Periaate on kuitenkin kirjattu unionin hyvän hallinnon periaatteisiin. Laillista, mutta epätoivottavaa hallinto on myös esimerkiksi silloin, kun virkamies on epäkohtelias, ylimielinen, tehoton, välinpitämätön tai huolimaton. Epätoivottavasta hallinnosta on kyse myös silloin, jos virkamies antaa kansalaiselle vaikeaselkoisen selityksen tai vastineen, jos vastaus viivästyy huomattavasti tai jos hän kommunikoi epäselvästi. Hallinto saattaa olla sinänsä laillista, mutta epätoivottavaa myös silloin, jos virkamies ei tutki jotakin asiaa riittävästi tai jos hän antaa asiaankuulumattoman vastauksen.

3.2.2. Huono hallinto Euroopan unionissa

Maastrichtin sopimus tai oikeusasiamiehen säännös eivät sisällä konkreettisia määritelmiä tai selviä ohjeita siitä, mitä normeja oikeusasiamiehen tulisi käyttää, kun hän tutkii ja arvioi väitettyjä hallinnollisia epäkohtia. Niissä sanotaan vain yleisesti, että

¹³¹ Caiden 1980, 56 [WWW-dokumentti]

oikeusasiamiehen tulee selvittää onko väitetyissä tapauksissa kyse huonosta hallinnosta. Ennen vuotta 2001 missään ei mainittu mitä käsite ”huono hallinto” pitää sisällään ja näin ollen huonolle hallinnolle ei löytynyt legaalista perustaa.¹³²

Ensimmäisessä vuosikertomuksessaan Söderman totesi huonoa hallintoa olevan, mikäli toimielin ei toimi lakien mukaisesti, mikäli se ei tee jotakin, mitä sen olisi pitänyt tehdä, mikäli se tekee sen väärin tai mikäli se tekee jotain, jota sen ei olisi pitänyt tehdä. Esimerkkeinä hän mainitsee hallinnolliset virheet, epäoikeudenmukaisuuden, syrjinnän, toimivallan väärinkäytön, tiedon puutteen tai kieltäytymisen antamasta tietoa sekä tarpeettomat viivästykset¹³³.

Useat Södermania kritisoivat tahot väittävät, että mikään Södermanin luettelemista huonon hallinnon perusteista ei ole täysin juridisen tarkastelun ulkopuolella¹³⁴. Euroopan parlamentti puolestaan näki Södermanin tavoitteet hyvin monitulkintaisina ja pyysi häntä tekemään tarkemman määrittelyn työnsä kuvasta¹³⁵. Tämän seurauksena Söderman antoi tarkemman määritelmän huonosta hallinnosta vuoden 1997 vuosikertomuksessaan: ”Hallinnollisesta epäkohdasta on kyse, kun julkinen elin ei toimi sitä sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti”. Samassa kontekstissa hän totesi, että sellaiset kantelut, jotka ovat suunnattu poliittisia, eivätkä hallinnollisia päätöksiä vastaan, ovat oikeusasiamiehen kompetenssin ulkopuolella.¹³⁶ Oikeusasiamiehen tavoite ei ole kyseenalaistaa harkinnanvaraisia hallinnollisia päätöksiä silloin, kun toimielin on toiminut laillisuuden rajoissa¹³⁷. Tämän perusteella Söderman ei siis olisi voinut ryhtyä toimenpiteisiin toimielintä vastaan, mikäli se oli toiminut unionin lakien rajoissa. Uskon, että tutkimuksillaan Söderman kuitenkin pystyi nostamaan esiin myös sellaisia hallinnollisia ongelmia, jotka ovat epätoivottavia, mutta sinänsä lainmukaisia, ja kenties saattamaan ne julkisiksi. Näin ollen oletan, että hänen työnsä vaikutus ulottui myös syvemmälle unionin hallintoon, ja että hän pystyi auttamaan unionin toimielimiä parantamaan hallintonsa laatua.

¹³² Bonnor 2000, 42

¹³³ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1995, 17

¹³⁴ esim. Tomkins 2000, 238.

¹³⁵ Euroopan parlamentti 1997 [WWW-dokumentti]

¹³⁶ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1997, 23

¹³⁷ emt, 26

Vuonna 1997 kirjoittamassaan artikkelissa *A Thousand and One Complaints: The European Ombudsman en Route*, Jacob Söderman käsittelee hallinnollisten ja poliittisten toimintojen eroa. Hän toteaa, että Amsterdamin sopimus jättää selkeästi yhteisöjen tuomioistuimen ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toiminnan valvomisen oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle silloin kun ne toimivat lainkäyttöeliminä. Sen sijaan siinä, eikä missään muuallakaan mainita, mikä oikeusasiamiehen rooli on silloin, kun Euroopan komissio tai Eurooppa-neuvosto toimivat roolissaan lainsäätäjinä tai kun parlamentti tekee poliittisia päätöksiä. Söderman toteaa kuitenkin, että on selvää, ettei lainsäädännöllinen toimenpide ole sama kuin hallinnollinen toimenpide. Tämä vuoksi lainsäädännölliset toimenpiteet jäivät oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle. Ongelma Euroopan tasolla kuitenkin on, että samantyyppisiä toimintoja, kuten säädöksiä ja päätöksiä, voidaan usein käyttää selvästi hallinnollisia ja toisaalta taas selvästi lainsäädännöllisiä tarkoituksia varten. Söderman lisää, että niiden kahden välissä on lisäksi laaja harmaa alue. Tällaisia rajatapauksia voivat olla esimerkiksi mahdolliset vallan väärinkäytökset tai perus- tai ihmisoikeuksien loukkaukset.¹³⁸

Kansallisella tasolla klassisen pohjoismaalaisen oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa hallinnollisia virkamiehiä parlamentin puolesta, ei suinkaan valvoa parlamentin itsensä poliittisia päätöksiä ja toimintoja. Söderman toteaa, että vaikka tilanne ei olekaan täysin verrannollinen Euroopan tasolla, ei parlamentin poliittista työtä voi silti pitää hallinnollisena toimintana. Toisaalta parlamentti poliittisena elimenä voi tietysti käsitellä hallinnollisia asioita, jolloin se tulee oikeusasiamiehen toiminta-alueen piiriin. Söderman huomauttaa kuitenkin, että pääperiaate on, että kun parlamentti toimii demokraattisissa valtioissa lainsäätäjänä ja poliittisena voimana, ja kun se täyttää ja käyttää sille annettuja poliittisia velvoitteita ja harkintavaltaa, sitä ei tule minkään muun toimielimen kontrolloida.¹³⁹

Jacob Södermania on kritisoitu melkoisesti siitä, kuinka hän sovelsi huonon hallinnon käsitettä työssään Euroopan oikeusasiamiehenä. Kritiikki ei kuitenkaan ollut yksimielistä: toiset kehottivat oikeusasiamestä ottamaan hoidettavakseen samat tehtävät, jotka toiset häneltä jyrkästi kielsivät.

¹³⁸ Söderman 1997, 353

¹³⁹ emt, 353–354

Michael Nentwich toteaa artikkelissaan, joka käsittelee unionikansalaisten osallistumismahdollisuuksia unionin päätöksentekoon, että oikeusasiamiehen rooli poliittisena osallistujana ja vaikuttajana on hyvin rajattu, ja vain harvoilla hänen suorittamillaan tutkimuksilla on poliittinen sisältö. Hän toteaa myös, että luultavasti kyseinen instituutio ei koskaan tule kehittämään korkeaa poliittista profilia.¹⁴⁰

Söderman kohtasi kritiikkiä myös monien unionin instituutioiden suunnalta, joiden mukaan oikeusasiamies ei saisi käsitellä sellaisia tapauksia, jotka voivat joskus tulevaisuudessa tulla tuomioistuinten käsiteltäviksi. Kritisoijat halusivat rajata oikeusasiamiehen toimivallan kaiken sellaisen ulkopuolelle, joka jollain tavalla käsittelee hallinnon lainmukaisuutta.¹⁴¹ Tällaisen mielipiteen esittäjät ymmärtävät huonon hallinnon käsitteen tarkoittavan epätoivottavaa, mutta sinänsä laillista hallintoa. Esimerkiksi komissio on monessa tilanteessa väittänyt, että oikeusasiamiehellä ei ole kompetenssia tarkastella unionin instituutioiden tekemien päätösten lainmukaisuutta¹⁴².

Richard Rawlings ja Adam Tomkins puolestaan ovat kumpikin vuorollaan kritisoineet Södermania siitä, että hän ei onnistunut muuttamaan komission itsevarmaa - ja itsepäistä - lähestymistapaa huonoa hallintoa koskevissa kysymyksissä. He ymmärtävät huonon hallinnon käsitteen sisältävän laillisuusnäkökulman, mutta olettavat sillä olevan myös laajempaa sisältöä. Heidän mukaansa Euroopan oikeusasiamiehen näkökulma oli kohtuuttoman legaalinen. Heidän mielestään Söderman kohdisti ainoastaan minimalistista kritiikkiä unionin instituutioiden hallintotapaa kohtaan.¹⁴³ Rawlingin mukaan Söderman toimi pelkästään oikeusistuimen korvikkeena¹⁴⁴. Tomkins puolestaan kirjoittaa, että siinä missä oikeusistuinten tehtävä on korjata unionin lakien rikkomuksia, oikeusasiamiehen tehtävänä olisi valvoa hallintoa laajemmalti, ottaen huomioon muutakin kuin pelkästään hallinnon lainmukaisuuden. Hän kritisoi oikeusasiamiestä siitä, ettei hänellä ollut itsenäistä mieltä ja lisää, että se, kuinka Söderman sovelsi työssään huonon hallinnon käsitettä, ei jättänyt minkäänlaista eroa huonon hallinnon ja laittoman hallinnon välille. Toisin sanoen oikeusasiamies ei tehnyt mitään, mitä oikeusistuintet eivät olisi voineet tehdä. Tomkinsin mukaan Söderman otti käyttöönsä hyvin kapea-alaisen, legaalisen ja sääntöihin perustuvan ymmärryksen siitä,

¹⁴⁰ Nentwich 1998, 129

¹⁴¹ Söderman 2001a (puhe) [WWW-dokumentti]

¹⁴² kts. esim. <www.statewatch.org>

¹⁴³ Tomkins 2000, 237–245 ja Rawlings 2000, 15–20

¹⁴⁴ Rawlings 2000, 15

mitä huono hallinto tarkoittaa. Tämä rajoitti huomattavasti hänen hyödyllisyyttään. Tomkins väittää, että ne oikeusasiamiehen toimivallan rajoitukset, joita Söderman itse esitti, alensivat huomattavasti hänen työnsä potentiaalia¹⁴⁵.

Söderman painottikin työssään enimmäkseen aiemmin mainitsemaani huonon hallinnon käsitteen ensimmäistä määritystapaa, jonka mukaan huono hallinto tarkoittaa samaa kuin lainvastainen hallinto. Hänen mukaansa Euroopan oikeusasiamiehen tärkein tehtävä on todeta, onko tutkimuksen kohteena oleva instituutio toiminut lainmukaisesti¹⁴⁶. Söderman vastasi kuitenkin hänen työhönsä kohdistuneeseen kritiikkiin muun muassa toteamalla, että huonon hallinnon käsitteen avoimuus ja vapaa luonne on asia, joka erottaa oikeusasiamiehen toiminnan tuomioistuinten työstä¹⁴⁷. Peter Bonnorin mukaan tätä lausuntoa ei tulisi tulkita siten, että oikeusasiamies olisi katsonut työnkuvansa olevan täysin rajoittamaton, tai että unionin laki ainoastaan tarjoaisi sille jonkinlaisia suuntaviivoja. Oikeusasiamieshän selvästi totesi, että hänen peruslähtökohtansa kanteluita tutkiessaan on tarkastella, onko toimitelmin toiminut lainmukaisesti. Bonnorin mukaan sana lähtökohta antaa lausuntoon sellaisen merkityksen, että oikeusasiamies ottaa tutkimuksissaan huomioon sekä unionin lain, että myös muita laadullisia seikkoja. Bonnorin tulkinnan mukaan jo vuonna 1996 vain suunnilleen puolet päätöksistään Söderman teki kirjoitettuun lakiin perustuen. Niistä tapauksista, joissa voitiin osoittaa huono hallinto, vain kolmannes perustui kirjoitettuun lakiin. Oikeusasiamiehen työ perustuu Bonnorin mukaan etupäässä hyvän hallinnon periaatteisiin, jotka eivät välttämättä ole suoraan sidoksissa unionin lakiin.¹⁴⁸ Tätä näkökulmaa vastaan taistelee toisaalta Södermanin termille huono hallinto antama merkitys. Hänen mukaansa hallinto on huonoa, jollei toimitelmin toimi sitä *sitovan* periaatteen tai määräyksen mukaisesti. Voidaan siis kysyä, mistä päätökset, joilla ei ole pohjaa unionin laissa, saavat tuon sitovan voiman.

Edellisten lukujen pohjalta hypotesini on, että Söderman otti melko legaalisen ja kapea-alaisen näkökulman toimiessaan Euroopan oikeusasiamiehenä. Kuten olen aiemmin maininnut, tämä johtunee hänen taustastaan lakimiehenä ja Suomen parlamentin oikeusasiamiehenä. Toisaalta oletan, että hän otti aktiivisesti kantaa

¹⁴⁵ Tomkins, 237–241

¹⁴⁶ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1997, 26

¹⁴⁷ emt, 7

¹⁴⁸ emt, 43–44

kaikenlaisiin hänen työalueitansa koskeviin keskusteluihin, ja että unionin muut instituutiot ottivat hänen kantansa useasti huomioon erilaisia päätöksiä tehdessään. Oikeusasiamiestä kansalaisten puolestapuhujana lienee vaikea sivuuttaa. Näin ollen oletan, että Söderman vaikutti unionin hallintoon myös laajemmin, eikä kansalaisten yksittäisten kanteluiden käsittely jäänyt hänen ainoaksi tehtäväkseen. Hypoteesini on myös, että Söderman käytti aktiivisesti julkisuutta hyväkseen ajaessaan kansalaisten etuja Euroopan unionissa. Vaikka julkisuus ei oletettavasti sinänsä takaakaan oikeusasiamiehen unionin hallinnossa havaitsemien epäkohtien korjaamista, lienee se hänen suppean muodollisen toimivaltansa vuoksi välttämätöntä hänen toimintansa ohjausvaikutuksen aikaansaamiseksi. Lisäksi oletan, että Södermanin kannanotot unionin hallinnossa ilmenneisiin epäkohtiin olivat hänen ensimmäisinä työvuosinaan Euroopan oikeusasiamiehenä varsin varovaisia ja pohjasivat suoraan unionin lakiin. Uskon kuitenkin, että kun instituution perustamiseen liittyvät epävarmuudet olivat takanapäin ja Söderman oli saanut enemmän kokemusta ja jalansijaa unionin hallinnossa ja politiikassa, hän avarsi näkökulmaansa ja ryhtyi ottamaan aktiivisesti kantaa myös tapauksiin, jotka olivat sinänsä laillisia, mutta epäedullisia unionikansalaisille. Tämän mahdollistaisi se, että monet unionin hallinnollisista käytännöistä eivät perustu lakeihin, ja oikeusasiamiehellä näin ollen olisi mahdollisuus myös laajempaan liikkumatilaan edistäessään hyvää hallintotapaa ja pyrkiessään korjaamaan hallinnollisia epäkohtia.

4. Kansalaisten yksittäisten ongelmien ratkaisija vai hallinnon uudistaja?

4.1. Euroopan oikeusasiamiehen työ tilastojen valossa

Käsittelen seuraavassa Euroopan oikeusasiamiehen työtä tilastojen valossa Euroopan oikeusasiamiehen vuosien 1996–2002 vuosikertomusten pohjalta.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1996, 103–108, Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1997, 297–301, Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1998, 285–289, Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1999, 277–281, Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2000, 237–242, Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2001, 265–270 ja Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2002, 257–262

4.1.1. Kanteluiden määrä

Oikeusasiamiehelle tulleiden kanteluiden määrä kasvoi vuosittain. Kun hän vuonna 1996 sai käsiteltäväkseen 842 uutta kantelua, oli tuo luku vuonna 2002 jo 2211. Oikeusasiamies aloitti myös vuosittain omasta aloitteestaan yhdestä viiteen tutkimusta.

Suurin osa oikeusasiamiehelle tulleista kanteluista olivat hänen toimivaltansa ulkopuolella, vuosittain 65–73% tapauksista. Syitä, miksi kantelut jäivät oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle, olivat mm. se, ettei kantelun jättäjällä ollut kanteluoikeutta, kantelu ei kohdistunut yhteisön toimielimeen tai laitokseen, kantelu ei koskenut hallinnollista epäkohtaa tai kantelu koski Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta tai ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta lainkäyttöeliminä. Oikeusasiamiehen toimivallan piirissä olevista tapauksistakin noin puolet oli sellaisia, joita oikeusasiamies ei voinut ottaa käsiteltäväkseen. Näin ollen kaikista kanteluista vuosittain vain noin 15 % johti oikeusasiamiehen tutkimuksiin. Syitä, miksi oikeusasiamies ei voinut ottaa tapauksia käsiteltäväkseen, oli mm. se, että tekijä tai kohde oli epäselvä, aikaraja oli ylittynyt, edeltäviä hallinnollisia menettelyitä ei ollut käytetty loppuun, sisäisiä keinoja ei ollut käytetty loppuun henkilöstöasioissa tai epäilyksenalaisia väitteitä oli käsitelty tai käsiteltiin parhaillaan oikeudenkäynnissä. Niistä kanteluista, jotka oikeusasiamies pystyi ottamaan tutkittavakseen, tutkimus käynnistettiin vain osassa tapauksista. Syitä, miksi tutkimusta ei käynnistetty, oli mm. se, ettei kantelulle ollut perusteita tai riittävästi perusteita, kantelu oli parhaillaan tai oli ollut vetoomusvaliokunnan käsiteltävänä, väitteet olivat liian yleisluontoisia tai väitettä tukevia todisteita oli riittämättömästi. Vuosittain tutkimus käynnistettiin 170–223 tapauksessa.

Euroopan oikeusasiamiehelle tehtyjen turhien kanteluiden määrä oli siis Södermanin aikakaudella suuri. Oletan, että tämä ainakin osaksi johtuu siitä, että kansalaisille oli epäselvää, mitä oikeusasiamiehen mandaatti lopulta käsittää. Oikeusasiamies pyrki aktiivisesti tiedottamaan työstään ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksista, joten tietoa oli kyllä saatavilla. Mutta ehkäpä sellaisen kanavan löytäminen, joka tavoittaa tavalliset kansalaiset unionin eri maissa, on hankalaa. Se, että noin puolessa oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa kanteluissa ei tullut esiin hallinnollista epäkohtaa osoittaa, että jopa sen jälkeen kun oikeusasiamies oli erotellut kaikista kanteluista ne, jotka kuuluvat hänen toimivaltaansa, oli jäljelle jääneistäkin edelleen suuri osa turhia. Näin ollen

kaikista saapuneista kanteluista vain hyvin pieni osa johti toimenpiteisiin taikka toimielimen omaan toimintaan virheen korjaamiseksi. Toisaalta tutkimukset - vaikka loppujen lopuksi tarpeettomatkin - saattavat johtaa siihen, että mahdolliset epäkohdat, vaikkakin sinänsä lailliset, nousevat julkisuuteen. Oikeusasiamiehen olemassaolo kannustaa luultavasti toimielimiä myös suurempaan tarkkuuteen päätöksiä tehdessään.

Joissain tapauksissa, joita oikeusasiamies ei voinut ottaa tutkittavakseen, hän neuvoi kantelijaa kantelemaan kansalliselle tai alueelliselle oikeusasiamiehelle tai tekemään vetoomuksen kansalliselle parlamentille, Euroopan parlamentille, Euroopan komissiolle tai jollekin muulle laitokselle.

4.1.2. Instituutiot ja toimielimet

Keskimäärin neljä viidestä oikeusasiamiehelle tulleesta kantelusta käsitteli komissiota. Seuraavaksi eniten, mutta huomattavasti komissiota vähemmän, kanteluita sai Euroopan parlamentti. Neuvostoon ja muihin toimielimiin ja laitoksiin kohdistui vuosittain vain muutama kantelu.

Se, että suurin osa valituksista koski komissiota, johtunee siitä, että komissio työskentelee EU:n toimielimistä ”lähimpänä kansaa“. Komissio toimii yhteisön politiikan aloitteen tekijänä koska se esittää säädösehdotukset parlamentille ja neuvostolle sekä panee täytäntöön yhteisön politiikkaa. Tämän vuoksi sen tekemät päätökset koskettavat unionin kansalaisia lähemmin kuin muiden toimielinten tekemät päätökset. Muut toimielimet saivat osakseen huomattavasti vähemmän kanteluita. Tämä johtunee osaksi niiden suhteellisesta ”näkyttömyydestä“ suuren yleisön silmissä. Mikäli ne olisivat esimerkiksi tiedotusvälineissä yhtä paljon esillä kuin komissio, olisi todennäköistä että esim. neuvosto lainsäätäjänä tai Euroopan keskuspankki, joka määrittelee ja toteuttaa yhteistä rahapolitiikkaa, saisivat osakseen huomattavasti nykyistä enemmän kanteluita.

4.1.3. Väitetyn hallinnollisen epäkohdan tyyppi

Yleisin väitetyn hallinnollisen epäkohdan tyyppi pysyi vuodesta 1997 vuoteen 2002 samana. Keskimäärin neljäsosassa kanteluista syy oli ”tiedottamisen ja avoimuuden

puute, tai kieltäytyminen antamasta tietoa”. Ainoastaan vuonna 1996 yleisin syy oli muu, eli ”velvollisuuden noudattamisen laiminlyönti”, joka on muina vuosina ilmaistu ”jättäminen varmistamatta, että jäsenvaltio noudattaa velvollisuuksiaan“. Seuraavaksi yleisimmät kanteluiden syyt vaihtelivat vuosittain. Niitä ovat ”vältettävissä oleva viivästys”, ”syrjintä”, ”menettelyvirhe tai puolustautumisoikeuden loukkaus”, ”epäoikeudenmukaisuus ja vallan väärinkäyttö”, ”oikeudellinen virhe” sekä ”huolimattomuus”.

Kanteluista tulee selvästi jälleen kerran esiin yksi unionin legitimititeetikriisin suurimmista syistä: avoimuuden puute. Koska kansalaisten kantelut, vaikkakin ne koskisivat yksittäisiä tapauksia, varmasti heijastavat laajempia ja syvempiä ongelmia unionin hallinnossa, on oletettavaa, että Söderman on työssään keskittynyt nimenomaan hallinnon avoimuuden parantamiseen. Hän on oletettavasti tehnyt näin tutkiessaan yksittäisiä kanteluita, mutta myös pyrkiessään vaikuttamaan unionin hallintoon laajemmaltikin omasta aloitteestaan tekemiensä tutkimusten kautta.

4.1.4. Kanteluiden päätökset

Noin puolessa kanteluista, jotka Jacob Söderman otti tutkittavakseen ja jotka hän saattoi perusteltuun päätökseen, ei löytynyt hallinnollista epäkohtaa. Vuosittain osa (21–46) tutkituista kanteluista johti kriittiseen huomautukseen toimielimelle. Joissain tapauksissa toimielin sopi asian itsenäisesti. Tässä suhteessa tendenssi oli nouseva. Kun toimielin vuonna 1996 sopi asian 12 tapauksessa, oli luku vuonna 2001 jo 66. Lisäksi oikeusasiamiehen tutkimus päättyi muutaman kerran koska kantelija perui kantelunsa. Vuosina 1999–2002 tutkimuksia, joiden perusteella oikeusasiamies löysi hallinnollisen epäkohdan ja antoi sen vuoksi toimielimelle suositusluonnoksen, oli vuosittain 10–13 kappaletta. Aikaisempina vuosina oikeusasiamies suoritti tällaisia tutkimuksia 1-2 kertaa. Vain vuoden 1997 vuosikirjassa ei ole mainintaa siitä, että tutkimus olisi päättynyt suositusluonnoksen antamiseen. Lisäksi oikeusasiamies esitti vuosia 1996 ja 1998 lukuun ottamatta vuosittain erityiskertomuksen Euroopan parlamentille 1-2 kertaa.

Mielestäni Euroopan oikeusasiamiehen viran merkityksen huomaa tarkasteltaessa sitä, miten hänen tekemänsä tutkimukset ovat päättyneet. Vain hyvin pienessä osassa niistä

tutkimuksista, jotka päättyivät huomioon hallinnollisesta epäkohdasta, oikeusasiamies joutui antamaan toimielimelle kriittisen huomautuksen. Yhä suuremmassa osassa tapauksia toimielin sopi asian itsenäisesti. Tästä voidaan huomata, että toimielimet pyrkivät sopimaan tapauksen ja korjaamaan virheensä jo ennen kuin oikeusasiamies on kerinnyt puuttua asiaan, tai viimeistään oikeusasiamiehen annettua niille suositusluonnoksen asian ratkaisemiseksi. Näin ollen joskus jo pelkkä huomautus epäkohdasta ja kenties asian tuominen julkisuuteen riittää sen korjaamiseen. Sovintoratkaisujen lisääntyvä määrä ja niiden suuri suhteellinen osuus kaikista oikeusasiamiehen tutkimien tapausten lopputuloksista osoittaa, että Södermanin oikeusasiamiehelle asettama kolmas tehtävä, yhteisymmärryksessä tehtyjen sovintoratkaisujen edistäminen, on toteutunut.

4.1.5. Kanteluiden lähde

Suurin osa oikeusasiamiehelle suunnatuista kanteluista tuli yksityisiltä kansalaisilta. Vuosittain vain muutama kymmenen kantelua tuli yrityksiltä tai yhdistyksiltä. Oikeusasiamies sai tutkittavakseen vuosittain myös muutaman väitetyn hallinnollisen epäkohdan Euroopan parlamentin jäsenen välityksellä. Lisäksi kansalliset tai alueelliset oikeusasiamiehen siirsivät vuosittain muutaman heille tulleen kantelun Euroopan oikeusasiamiehen tutkittavaksi. Koska suurin osa oikeusasiamiehelle tulleista kanteluista tuli yksittäisiltä kansalaisilta, voidaan päätellä, että toinen oikeusasiamiehen perustehtävistä, nimenomaan kansalaisilta tulleiden kanteluiden käsittely, näytti Södermanin aikakaudella toteutuneen.

Vuonna 1996 oikeusasiamies sai eniten kanteluita Iso-Britannian kansalaisilta. Sen jälkeen suurin osa valituksista tuli Espanjan, Saksan, Ranskan ja Italian kansalaisilta. Tämä johtunee siitä, että kyseiset maat ovat väkiluvultaan Euroopan suurimpia. Mikäli kanteluiden määrät suhteutettaisiin jäsenvaltioiden väkilukuun, saattaisivat ahkerimmat kantelijat tulla aivan toisista valtioista.

Hypoteesini on, että kansalaisilta tulevat kantelut koskivat pitkälti yksittäisiä epäkohtia unionin hallinnossa ja tapauksia, joissa he kokivat tulleensa kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti. Oikeusasiamiehen niiden pohjalta tekemät tutkimukset eivät liene vaikuttaneen unionin hallintoon yksittäistapauksia laajemmin. Oletan, että

kansalaisilla ei ole juurikaan valmiuksia kannella laajoista unionin hallintoa koskevista yleisistä ongelmista. Kansalaisten kantelut ovat oletettavasti kuitenkin olleet pohjana oikeusasiamiehen omasta aloitteestaan suorittamille laajemmille tutkimuksille, jotka ovat ulottuneet syvemmälle unionin rakenteisiin. Oletan, että jos unionin hallinnossa esiintyy jokin suuri ongelma, saa oikeusasiamies kansalaisilta useita jollakin tapaa kyseistä ongelmaa koskevia kanteluita. Näin ollen hän kiinnittää huomiota mahdolliseen epäkohtaan ja voi omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan sitä tarkemmin.

4.2. Tapauksia Södermanin työhistorian varrelta

Euroopan oikeusasiamiesinstituution alkuvaiheissa Söderman näytti läpikäymieni tapausten perusteella olleen melko haluton kyseenalaistamaan muiden unionin instituutioiden toimintaa. Esimerkiksi kantelu joka käsitteli sitä, että yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyi antamasta kantelijalle suoraan hänen tapaustaan koskevia asiakirjoja, päättyi siihen, että oikeusasiamies lopetti tapauksen tutkimuksen. Kantelun saatuaan Söderman lähetti sen edelleen molempien tuomioistuinten presidenteille, jotka totesivat, että tapaus ei ollut oikeusasiamiehen toimivallan piirissä, koska se koski yhteisöjen tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöelimenä. Näin ollen he olivat sitä mieltä, että Södermanilla ei ollut mandaattia jatkaa tutkimusta. Söderman antoikin lausunnon, jonka mukaan oikeusasiamiehen ei tulisi jatkaa tutkimuksia koskien mahdollista hallinnollista epäkohtaa kyseisessä tapauksessa.¹⁵⁰ Tapaus oli loppuun käsitelty ilman, että oikeusasiamies olisi tutkinut tai kyseenalaistanut tuomioistuinten presidenttien lausuntoa tarkemmin. Useat tutkijat ovat olleet sitä mieltä, että koska kyse oli asiakirjojen julkisuudesta ja yksityisen oikeudesta nähdä häntä käsittelevät asiakirjat, ei tapaus välttämättä koskenut pelkästään tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöelimenä, vaan. Kyseisessä tapauksessa olisi saattanut olla tilaa tarkemmalle tutkimukselle¹⁵¹.

Komission hallinnollisia toimenpiteitä koskien Söderman rajoitti alun perin tehtäväkseen tutkia, oliko kyseenalaistettu toiminto yhdenmukainen olemassa olevien hallinnollisten säännösten kanssa. Esimerkkinä tästä jälleen kantelu, joka koski sitä, että komissio kieltäytyi luovuttamasta kantelijalle asiakirjoja. Asiakirjat koskivat komission ja Espanjan hallinnollisten viranomaisten keskustelua siitä, että espanjalaiset viranomaiset olivat

¹⁵⁰ Päätös kanteluun 126/97/VK yhteisöjen tuomioistuinta vastaan

¹⁵¹ esim. Leino 2004, 348

jättäneet noudattamatta erään unionin direktiivin asettamaa velvoitusta. Tällöin Söderman yksinkertaisesti viittasi komission vuonna 1993 julkaisemaan menettelyohjeeseen (Code of Conduct) todisteena siitä, että komission kieltäytyminen oli hyväksyttävää¹⁵², eikä lainkaan kyseenalaistanut tai syvemmin tutkinut itse ohjeen olemusta. Mitä tulee myöhemmin esittelemääni Amsterdamin sopimuksen artiklaa 169 (nykyinen 226) koskevaan menettelytapaan, oikeusasiamies katsoi, että komissiolla oli nykyiseen unionin lainsäädäntöön nojaten mahdollisuus kieltäytyä luovuttamasta asiakirjoja, jotka käsittelivät sen omia tutkimuksia. Näin ollen kyse ei ollut huonosta hallinnosta¹⁵³. Tätä kysymystä Söderman kuitenkin tutki syvemmin myöhemmässä vaiheessa. Toimikautensa alkuaikoina Söderman siis rajoitti tutkimuksensa käsittelemään ainoastaan hallinnon lainmukaisuutta. Hän otti käyttöönsä pohjoismaalaisille oikeusasiamiehille perinteiset näkökannat ja toimintatavat.

Myöhemmin Söderman oli kannanotoissaan ja tutkimuksissaan rohkeampi. Hän mm. kritisoi komissiota sen yrityksestä spekuloida syillä, miksi yksittäinen kansalainen käyttää perusoikeudellista mahdollisuuttaan kannella Euroopan oikeusasiamiehelle. Tämä oli oikeusasiamiehen mukaan erityisen huolestuttavaa, koska hänen tutkimuksillaan ei ole hallinnollisia toimintoja hidastuttavia tai keskeyttäviä vaikutuksia, eikä oikeusasiamies pysty mitätöimään päätöksiä. Kyseisessä tapauksessa komissio oli antanut kantelijalle virheellistä informaatiota ja näin ollen syyllistyi huonoon hallintoon.¹⁵⁴ Oikeusasiamies kritisoi komissiota myös siitä, että se viivytteli liian kauan ennen kuin informoi kantelijaa häntä koskevassa tapauksessa¹⁵⁵ ja siitä, että se ei vastannut sille osoitettuun kirjeeseen¹⁵⁶. Monissa eri tapauksissa oikeusasiamies osoitti ongelmia komission hallinnollisissa toimenpiteissä, esimerkiksi rekrytointimenetelmässä.¹⁵⁷ Kyseinen tapaus johtikin siihen, että komissio suostui näyttämään sen palvelukseen hakeneille heidän omat testinsä arvosteluineen¹⁵⁸. Söderman totesi puheessaan Euroopan parlamentille vuonna 2001, että oikeusasiamiehen tulisi pyrkiä siihen, että hallinto paranisi ja uudistuisi oikeusasiamiehen kriittisten kommenttien tuloksena¹⁵⁹.

¹⁵² Päätös kanteluun 783/01.08.96/LBR/ES/KH(JMA) komissiota vastaan

¹⁵³ emt

¹⁵⁴ Päätös kanteluun 1351/2001/(ME)(MF)BB komissiota vastaan

¹⁵⁵ Päätös kanteluun 1272/2001/SM komissiota vastaan

¹⁵⁶ esim. päätös kanteluun 1574/2002/EG komissiota vastaan

¹⁵⁷ Erityiskertomus Euroopan parlamentille 18.10.1999

¹⁵⁸ Harden 2002, 128

¹⁵⁹ Söderman 2001a (puhe)

Aktiivinen Söderman oli myös pyrkimyksissään saada toimielimet perustelemaan päätöksensä. Esimerkkinä tästä tapaus, joka käsitteli parlamentin päätöstä mitätöidä entisen Euroopan parlamentin jäsenen kulkulupa parlamentin rakennuksiin. Yksi syistä, miksi oikeusasiamiehelle kanneltiin asiasta, oli, että parlamentti ei ollut lainkaan perustellut päätöstään kantelijalle. Oikeusasiamiehen tiedusteltua parlamentilta asiaa, parlamentti esitti vastaväitteen, jonka mukaan useissa yhteisöjen tuomioistuimen tekemissä päätöksissä oli käynyt ilmi, että velvollisuus perustella päätöksiä on olemassa vain sellaisissa tapauksissa, joissa päätös voisi mennä tuomioistuimen käsittelyyn. Parlamentin mukaan tässä tapauksessa asiaa ei voitaisi viedä tuomioistuimeen Amsterdamin sopimuksen artiklan 230 perusteella, eikä sillä sen vuoksi ole velvollisuutta perustella päätöstään.¹⁶⁰

Oikeusasiamies vastasi, että yksi syy sille, että päätökset tulisi perustella on, että se antaa yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuuden tarkastella päätöksen lainmukaisuutta. Hän hylkäsi kuitenkin parlamentin tulkinnan, jonka mukaan velvollisuus perustella päätöksiä on olemassa vain, mikäli päätöstä saatetaan joutua tarkastelemaan juridisesti. Oikeusasiamies osoitti tapauksia, joissa tuomioistuin oli ilmoittanut, että toinen syy perustella päätökset on, että kantelija saa päätöksen syyt tiedokseen. Oikeusasiamies ilmoitti, että kyse oli huonosta hallinnosta, koska jokaisella kansalaisella on oikeus saada tietoonsa, miksi häntä koskeva hallinnollinen päätös on sellainen kuin se on.¹⁶¹

Carol Harlow toteaa teoksessaan *Ombudsmen in search of a role*, että hallinnollisten epäkohtien tutkiminen kyseenalaistamatta viranomaisten toiminnan taustalla olevia politiikkoja tai laillista kehystä, rajoittaa tutkimuksen pelkästään toimintatapoja koskeviin kysymyksiin¹⁶². Södermanille tärkeät asiat tuntuivat kuitenkin olleen juuri toimintatapoja koskevia kysymyksiä. Monissa eri tapauksissa hän kieltäytyi kommentoimasta sitä, ovatko unionin instituutiot käyttäneet harkintavaltaansa oikein. Söderman kyllä hyväksyi, että harkintavallalla on rajat, ja että on huonoa hallintoa ylittää nuo rajat. Silti hän ei puuttunut komission harkintavallan käyttöön, jollei ollut sitä mieltä, että kyse oli jollakin tapaa laittomasta hallinnosta. Söderman pyrki kuitenkin parantamaan hallinnon tasoa

¹⁶⁰ Päätös kanteluun 1250/2000 Euroopan parlamenttia vastaan

¹⁶¹ emt

¹⁶² Harlow 1978, 453

laajemminkin luonnostelemalla uusia hallinnollisia sääntöjä, ja ajamalla niiden hyväksymistä Euroopan tasolla. Tästä hyvänä esimerkkinä on hyvän hallintotavan säännöstö, jonka esittelen seuraavaksi.

4.2.1. Hyvän hallintotavan säännöstö

Vuosien 1995–1998 aikana Söderman sai lukuisia kanteluita Euroopan unionin kansalaisilta, jotka kokivat joutuneensa huonon hallinnon kohteiksi. Useimmiten kantelut koskivat sitä, että toimielimet olivat kieltäytyneet antamasta tietoa perustelematta päätöstään tai olivat esimerkiksi jättäneet vastaamatta saamiinsa kirjeisiin ja kyselyihin. Oikeusasiamiehen tutkimusten tulokset vaihtelivat huomattavasti, mutta vuosikertomuksista on havaittavissa, ettei toimielimillä välttämättä ollut selviä sääntöjä siitä, miten eri tilanteissa tulisi toimia.

Marraskuussa 1998 Söderman käynnisti tutkimuksen omasta aloitteestaan. Hän halusi selvittää, onko unionin eri toimielimillä ja laitoksilla olemassa hyvän hallintotavan säännöstöjä siitä, miten virkamiesten tulisi toimia suhteessaan unionin kansalaisiin, ja onko kansalaisilla mahdollisuus tutustua näihin säännöstöihin. Oikeusasiamies katsoi, että monet kansalaisen kanteluiden johdosta havaitut epäkohdat olisi voitu välttää, mikäli yhteisön henkilöstön hallinnollisista velvollisuuksista kansalaisia kohtaan olisi ollut saatavissa tietoa hyvän hallintotavan säännöstön muodossa. Södermanin mukaan kansalaisilla oli oikeus odottaa, että tällaisissa asioissa toimitaan johdonmukaisesti. Tämä edellyttää hänen mukaansa sitä, että hallinnollisten sääntöjen olemassaolon, sisällön ja julkisuuden osalta on vältettävä mielivaltaisia eroja eri toimielinten välillä.¹⁶³ Södermanin näkökulmassa korostuvat vaatimukset hallinnon puolueettomuudesta ja luotettavuudesta. Kansalaisia tulee kohdella yhdenvertaisesti tilanteesta tai toimielimestä riippumatta. Lisäksi säännöstön olemassaolo lisäisi hallinnon tehokkuutta ja toimivuutta, koska virkamiehillä olisi selvät ohjeet siitä, miten heidän tulee toimia eri tilanteissa. Näin ollen säännöstö parantaisi hallinnon laatua sekä suhteessa kansalaisiin että myös hallinnon sisällä. Yleisluontoisempi syy oman tutkimuksen aloittamiseen oli se, että oikeusasiamiehen tehtävänä on muun muassa Euroopan kansalaisten sekä unionin toimielinten ja laitosten välisten suhteiden parantaminen. Oikeusasiamiehen

¹⁶³ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1998, 19

toimiston perustamisellahan pyrittiin korostamaan unionin sitoutumista demokraattiseen, avoimeen ja vastuulliseen hallintoon. Oikeusasiamiehen tehtävänä on edistää hyvän hallintotavan käytäntöä parantamalla hallinnon laatua.¹⁶⁴

Söderman pyysi unionin toimielimiä, laitoksia ja erillisvirastoja ilmoittamaan, ovatko ne jo antaneet, tai suostuisivatko ne antamaan, hyvän hallintotavan säännösten. Säännösten tulisi koskea niiden virkamiesten toimintaa näiden ollessa yhteydessä kansalaisiin, ja sen tulisi olla helposti kansalasten saatavilla. Oikeusasiamies totesi, että hyvän hallintotavan säännöstö voisi käsittää yleisiä määräyksiä sekä asia- että menettelyperiaatteista.¹⁶⁵ Hyvän hallinnon periaatteiden mukaanhan ei riitä, että hallinnon tulokset ovat hyviä; myös hallinnollisten menettelyiden tulee olla hyvän hallintotavan mukaisia. Sen jälkeen, kun unionin toimielimet ja laitokset olivat antaneet vastauksensa oikeusasiamiehelle, hän katsoi tarpeelliseksi laatia niille suositusluonnokset. Heinäkuussa 1999 oikeusasiamies esitti komissiolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotuksen hyvän hallintotavan säännöstöstä. Muille toimielimille ja laitoksille esitettiin samanlaiset suositusluonnokset saman vuoden syyskuussa.¹⁶⁶

Vuoden 2000 alussa Söderman laati tutkimustensa tuloksista erityiskertomuksen Euroopan parlamentille. Suositusluonnoksiin annetuista vastauksista kävi ilmi, että vain kaksi unionin laitosta oli hyväksynyt oikeusasiamiehen ehdottaman hyvän hallintotavan säännösten. Komissio, parlamentti ja neuvosto eivät olleet hyväksyneet säännösluonnosta. Parlamentti oli kuitenkin korostanut, että olisi tarpeen laatia mahdollisimman pian hyvän hallintotavan säännöstö, ja että kaikkien unionin toimielinten ja laitosten säännöstöjen tulisi olla mahdollisimman samanlaisia. Koska vain kaksi tutkitusta kahdeksastatoista toimielimestä ja laitoksesta oli hyväksynyt oikeusasiamiehen ehdottaman säännösten, esitti oikeusasiamies suosituksen, jonka mukaan olisi tarpeen antaa eurooppalainen hallintosäännös. Tällöin voitaisiin varmistaa, että kaikkien unionin toimielinten ja laitosten virkamiehet noudattaisivat samoja hyvän hallintotavan periaatteita suhteessaan kansalaisiin. Erityiskertomuksessaan Söderman korosti, että säännösten tehokkuuden ja yleisen saatavuuden varmistamiseksi se tulisi

¹⁶⁴ Euroopan oikeusasiamies 2000 [WWW-dokumentti]

¹⁶⁵ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1998, 19

¹⁶⁶ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1999, 17

hyväksyä päätöksen muodossa ja julkaista virallisessa lehdessä.¹⁶⁷ Näin Söderman painotti hyvän hallinnon oikeudellista ulottuvuutta. Kansalaisilla on oikeus hyvään hallintoon, ja tämän oikeuden toteutumisen varmistamiseksi hyvän hallintotavan säännöstö tulisi sitoa unionin lainsäädäntöön.

Joulukuussa 2000 Söderman sai ison työvoiton, kun Nizzan huippukokouksen yhteydessä annettiin Euroopan unionin perusoikeuskirjajulistus. Söderman oli vaatinut, että perusoikeuskirjassa asetettuihin perusoikeuksiin sisällytetään oikeus hyvään hallintoon.¹⁶⁸ Söderman sai tahtonsa läpi ja lopullinen perusoikeuskirja sisältääkin kansalaisten ”*perusoikeuden hyvään hallintoon ja oikeuden kannella Euroopan oikeusasiamiehelle hallinnollisesta epäkohdasta*”¹⁶⁹.

6. päivänä syyskuuta 2001 Euroopan parlamentti vihdoinkin hyväksyi päätöslauselman, jossa hyväksyttiin oikeusasiamiehen laatima hyvän hallintotavan säännöstö, jota Euroopan unionin toimielinten ja laitosten sekä niiden virkamiesten tulee noudattaa suhteissaan kansalaisiin. Siinä kerrotaan kansalaisille, mitä heillä on oikeus odottaa hallinnolta, ja virkamiehille, mitä periaatteita heidän on toiminnassaan noudatettava. Säännöstössä hyvän hallinnon vaatimukseksi asetetaan lainmukaisuus, syrjinnästä pidättäytyminen, suhteellisuus, vallan väärinkäytöstä pidättäytyminen, virkamiehen puolueettomuus, riippumattomuus ja objektiivisuus, virkamiehen velvollisuus toimia perusteltujen odotusten mukaan johdonmukaisesti, oikeudenmukaisesti, kohteliaasti ja yleisöä neuvoen. Kirjeisiin edellytetään vastattavan kansalaisen kielellä. Väärälle viranomaiselle osoitettu asia tulee siirtää oikealle viranomaiselle. Jokaisella on oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan. Päätökset on tehtävä kohtuullisessa ajassa ja ne on perusteltava sekä niihin on liitettävä selostus oikeussuojakeinoista. Päätöksistä, jotka vaikuttavat yksityishenkilöiden oikeuksiin tai etuihin, on ilmoitettava asianosaiselle. Kansalaisille kuuluva tietosuoja on turvattava. Kansalaisten tiedusteluihin on vastattava tai ohjattava tiedustelija taholle, josta vastauksen voi saada. Lisäksi korostetaan Euroopan oikeusasiamiehelle tehtävän kantelun mahdollisuutta.¹⁷⁰ Säännöstössä on näin ollen mukana kaikki hyvän hallinnon pääperiaatteet. Söderman uskoo, että säännöstön täysmittainen täytäntöönpano parantaa kansalaisten luottamusta Euroopan

¹⁶⁷ Euroopan oikeusasiamies 2000 [WWW-dokumentti]

¹⁶⁸ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2001, 19

¹⁶⁹ Euroopan unionin peruskirja [WWW-dokumentti]

¹⁷⁰ Hyvän hallintotavan säännöstö [WWW-dokumentti]

unionia ja sen toimielimiä kohtaan¹⁷¹. Euroopan parlamentin käsitellessä säännöstöä eräs parlamentin jäsen totesi:

„Kyseessä on kaksi tärkeää asiaa. Ensinnäkin oikeusvaltion edistäminen ja toiseksi kunnioituksen osoittaminen Euroopan kansalaisia kohtaan¹⁷².“

Samalla kun Euroopan parlamentti hyväksyi hyvän hallintotavan säännösten, se hyväksyi myös päätöslauselman, jossa se kehottaa oikeusasiamiestä soveltamaan säännöstöön sisältyviä sääntöjä ja periaatteita tutkiessaan mahdollisia hallinnollisia epäkohtia. 6. joulukuuta 2001 parlamentti hyväksyi päätöslauselman, jossa se kehottaa Euroopan komissiota sisällyttämään hyvän hallintotavan säännösten asetusehdotukseen. Sen mukaan hyvän hallintotavan säännösten sisällyttäminen asetukseen korostaisi sen sisältämien sääntöjen ja periaatteiden sitovaa luonnetta sekä kansalaisille että virkamiehille.¹⁷³ Toistaiseksi komissio ei kuitenkaan ole säätänyt asetusta hyvän hallintotavan säännöstöstä.

4.2.2. Amsterdamin sopimuksen artikla 226

Euroopan unionin komission tehtävänä on huolehtia siitä, että jäsenvaltiot noudattavat perustamissopimusten määräyksiä sekä toimielinten sen nojalla antamia säännöksiä ja määräyksiä.¹⁷⁴ Toinen esimerkitapaus Euroopan oikeusasiamiehen roolista koskeekin Amsterdamin sopimuksen artiklaa 226 (ex 169):

”Jos komissio katsoo, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille tämän sopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden, komissio antaa asiasta lausunnon perusteluineen varattuaan ensin sille valtiolle, jota asia koskee, tilaisuuden esittää huomautuksensa. Jos valtio, jota asia koskee, ei noudata lausuntoa komission asettamassa määräajassa, komissio voi saattaa asian yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi.”¹⁷⁵

Useat jäsenvaltioiden oletetuista rikkomuksista tulevat komission tietoisuuteen yksittäisten kansalaisten välityksellä. Ilman kansalaisten aktiivista roolia mahdolliset

¹⁷¹ Söderman 2001 b. (puhe) [WWW-dokumentti]

¹⁷² emt

¹⁷³ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2001, 19

¹⁷⁴ Mäenpää 2002, 177

¹⁷⁵ Amsterdamin sopimus, 226 artikla

epäkohdat jäisivät komissiolta käytännössä usein huomaamatta. Yksityisiltä kansalaisilta puuttui kuitenkin virallinen rooli mahdollisia rikkomuksia käsittelevässä prosessissa sekä mahdollisuus osallistua siihen aktiivisesti. Koko prosessi toimi yksinomaan komission ehdoilla. Monet kansalaiset olivat sitä mieltä, että komission tulisi taata heille suurempi rooli tutkiessaan mahdollisia rikkomuksia. Tämän vuoksi useat heistä kantelivat Euroopan oikeusasiamiehelle, ja pyrkivät tätä kautta parantamaan osallistumisoikeuksiaan prosessissa.

Alussa Söderman vaikutti vastahakoiselta kyseenalaistamaan komission toimintatapoja ja sitä, kuinka se käytti Amsterdamin sopimuksen artiklassa 226 (tästä lähtien artikla 226) sille luovutettua harkintavaltaa käsitellessään jäsenvaltioiden mahdollisia rikkomuksia. Esimerkkejä tästä on monta. Tapauksessa, joka koski moottoritien M40 leventämistä Iso-Britanniassa, oikeusasiamies totesi, että komissio oli käyttänyt perustellusti ja oikein artiklassa 226 sille annettua harkintavaltaa. Oikeusasiamiehen mukaan artikla 226 ja Euroopan tuomioistuimen aiemmat päätökset antoivat hyvin vähän ohjeita siitä, kuinka komission tulisi toimia sen tutkiessa jäsenvaltioiden mahdollisia rikkomuksia. Komission täytyy siis itse päättää, mitkä kriteerit ja menettelytavat se valitsee.¹⁷⁶ Näin ollen komissiolla on täysi harkintavalta päättää, onko jäsenvaltio rikkonut unionin lakia. Jos näin ei ole käynyt, ei komission tietysti myöskään tule antaa asiasta huomautusta.¹⁷⁷

Vaikka Söderman ei kyseenalaistanutkaan komission harkintavaltaa artiklaan 226 liittyvissä tapauksissa, hän oli huolissaan siitä, että kansalaisille ei taattu virallista roolia ja toimintaoikeuksia prosessissa. Söderman totesi, että mikäli kansalaiset kantelevat komissiolle jäsenvaltioiden mahdollisista rikkomuksista, tulisi heille antaa ilmoitus perusteluineen komission suorittamien tutkimusten tuloksista.¹⁷⁸ Hyvään hallintotapaan kuuluvien hallinnon avoimuusperiaatteen ja hallinnon luotettavuuden varmistamisen vuoksi on tärkeää, että prosessissa mukanaoleville kansalaisille annetaan perustellut päätökset tutkimusten tuloksista. Tällöin kansalaisilla on parempi mahdollisuus valvoa

¹⁷⁶ Kantelun päätös 132/21.9.95/AH/EN Euroopan komissiota vastaan

¹⁷⁷ Kantelun päätös tapauksissa 206/27.10.95/HS/UK, 211/03.11.95/JC/UK, 226/13.11.95/JC/UK, 229/14.11.95/PAD/UK, 303/03.01.96/COW/UK, 335/08.01.96/AK/UK, 358/15.01.96/EC/UK, 359/16.01.96/JK/UK, 360/09.01.96/SJ/UK, 361/09.01.96/JB/UK, 362/15.01.96/JB/UK, 363/15.01.96/MN/UK, 364/03.11.95/JS/UK, 377/31.1.96/MJ/UK, 378/25.1.96/JB/UK, 382/24.1.96/CW/UK, 383/24.1.96/JK/UK, 403./01.02.96/TPA/UK, 471/4.3.96/PC/UK, 487/14.3.96/BRF/UK, 488/14.3.96/PB/UK, 514/25.3.96/DB/UK, 515/25.3.96/PJW/UK, 526/27.3.96/DHW/UK, 562/18.4.96/DD/UK ja 607/24.5.96/BB/UK Euroopan komissiota vastaan

¹⁷⁸ emt

hallinnollisten päätösten ja toimenpiteiden oikeellisuutta. Södermanin mukaan komission nykyisten toimintatapojen pohjalta ei ollut yllättävää, että monet kansalaisista olivat tyytymättömiä ja kokivat tarpeelliseksi kannella aiheesta Euroopan oikeusasiamiehelle¹⁷⁹. Toisessa tapauksessa oikeusasiamies huomautti, että komission toimintatapa aiheutti huomattavaa tyytymättömyyttä Euroopan kansalaisten keskuudessa, joista osa piti komission lähestymistapaa ylimielisenä ja omavaltaisena¹⁸⁰.

Huhtikuussa 1997 oikeusasiamies käynnisti omasta aloitteestaan tutkimuksen, joka koski mahdollisuuksia parantaa komission hallintomenettelyjä sen käsitellessä kansalaisten tekemiä kanteluita jäsenvaltioiden syyllistymisestä yhteisön lain rikkomiseen.¹⁸¹

Tutkimuksen taustana oli lyhyesti se, että olennainen osa oikeusasiamiehen työstä on parantaa yhteisön toimielinten ja laitosten suhteita unionikansalaisiin nähden. Yksi tärkeistä suhteista koskee komission ensisijaista tehtävää, eli toimimista unionin perustamissopimuksen vartijana. Komissio oli myöntänyt monessa yhteydessä, ettei sillä ole tarvittavia resursseja jäsenmaiden riittävään valvomiseen; Se tukeutuu merkittävässä määrin siihen, että yksityiset kansalaiset ja yritykset havaitsevat, mikäli jäsenvaltiot rikkovat yhteisöjen lakia. Kansalaisten luottamus komission tapaan käsitellä väitteitä rikkomuksista on Södermanin mukaan siten ratkaisevan tärkeää.¹⁸²

Oikeusasiamies oli siis saanut lukuisia kanteluita komission hallintomenettelyistä artiklaa 226 koskevassa prosessissa. Syytökset, joita oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa esitettiin, koskivat erityisesti valitusten käsittelyyn kulunutta kohtuuttoman pitkää aikaa, tiedon puutetta valituksen käsittelyn vaiheista, sekä siitä, että komissio ei esittänyt mitään perusteita, mikäli se oli tullut johtopäätökseen, että jäsenvaltio ei ollut syyllistynyt yhteisöjen lain rikkomiseen.¹⁸³

Tätä taustaa vasten oikeusasiameistä kiinnostivat erityisesti ne hallintomenettelyt, joita komissio käytti valitusten käsittelyssä. Oikeusasiamies katsoi, että komissio voisi itse

¹⁷⁹ emt

¹⁸⁰ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1996, 66

¹⁸¹ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1997, 261

¹⁸² emt, 261

¹⁸³ emt, 261

luoda kansalaisille tehokkaampia ja parempia oikeuksia kyseisessä prosessissa. Tämän tulisi tapahtua osana hyvää hallintotapaa riippumatta siitä, edellytetäänkö sitä yhteisön lain periaatteissa.¹⁸⁴

Oikeusasiamies ehdotti, että mikäli komissio on valituksen tutkittuaan sitä mieltä, ettei jäsenmaa ole syylistynyt yhteisön lain rikkomiseen, se voisi ilmoittaa tämän rekisteröidyille valituksentekijöille alustavana johtopäätöksenä. Tämän jälkeen se pyytäisi valituksen tekijää halutessaan esittämään vastauksen johtopäätökseen määrätyn ajan kuluessa ennen lopullisen ratkaisun tekemistä. Södermanin mielestä tällainen menettelytapa tehostaisi hallintoa, koska valituksen tekijöillä olisi mahdollisuus arvostella komission näkemyksiä ja siten antaa komissiolle tilaisuus vastata arvosteluun ja ottaa huomioon hieman ristiriitaisemmatkin tulkinnat yhteisön lain soveltamisesta. Lisäksi avoimuuden lisääntyminen parantaisi kansalaisten luottamusta komissiota kohtaan.¹⁸⁵

Komissio vastasi oikeusasiamiehen ehdotukseen lausunnolla, jossa se totesi, että yksityishenkilöiden kantelut olivat edelleen tärkein lähde, johon komissio perusti tehtävänsä valvoa yhteisön oikeuden soveltamista. Tästä syystä komissio myönsi, että kanteluiden tekijöillä tulisi olla paikkansa artiklaa koskevissa menettelyissä, ja että jo ennen mahdollisten oikeudellisten menettelyiden alkamista heille tulisi taata prosessissa tiettyjä oikeuksia. Näitä oikeuksia komissio sitoutui jatkuvasti kehittämään ja parantamaan. Komissio totesi myös, että kaikki sille tulleet valitukset rekisteröidään. Kun komissio saa valituksen, se ilmoittaa valituksen tekijälle sen vastaanottamisesta. Kun valituksen tekijä on rekisteröity, hänelle ilmoitetaan toimenpiteistä, joihin valituksen johdosta on ryhdytty, mukaan luettuna kyseiselle kansalliselle viranomaiselle tehdyt ehdotukset. Kantelun tekijä saa myös tiedon valitustaan koskevien tutkimusten tuloksista, ja siitä, onko jäsenmaata vastaan ryhdytty toimenpiteisiin vai ei.¹⁸⁶

Valitusten käsittelyn määräajoista komissio totesi, että päätös asian käsittelyn lopettamisesta ilman toimenpiteitä, tai vastaavasti toimenpiteistä jäsenvaltion syyllistyessä rikkomukseen, on sen työjärjestyksen mukaan erityistapauksia lukuun ottamatta tehtävä viimeistään vuoden kuluttua kantelun rekisteröimisestä. Komissio

¹⁸⁴ emt, 261

¹⁸⁵ emt, 262 ja Komissio 2002

¹⁸⁶ emt, 262 ja Komissio 2002

myönsi, että kanteluiden käsittely on useissa tapauksissa ylittänyt annetun määräajan, ja kertoi pitävänsä yhtenä ensisijaisista tavoitteistaan saada tällaiset viivytykset lyhenemään. Mitä tuli valituksen tekijöille annettaviin tietoihin kanteluiden hylkäämistä koskevista päätösluonnoksista, komissio lupasi noudattaa oikeusasiamiehen ehdotusta. Se ilmoitti kuitenkin, ettei ottaisi tässä suhteessa huomioon niitä tapauksia, joissa valitus oli selvästi perusteeton. Lisäksi komissio lupasi ilmoittaa jokaiselle kantelun tekijälle tämän mahdollisuudesta kannella oikeusasiamiehelle, mikäli hän uskoo, että komissio on syyllistynyt huonoon hallintoon hänen tapaustaan käsitellessään.¹⁸⁷

Oikeusasiamies oli tyytyväinen komission lausuntoon ja siihen, että komissio näytti sitoutuneen kansalaisten oikeuksien kehittämiseen ja parantamiseen. Söderman totesi myös, että komissio näyttää tähänkin saakka varmistaneen valitusten tekijöiden oikeudet riittävällä tavalla, ja totesi siksi, ettei tutkimus tuonut esiin varsinaista hallinnollista epäkohtaa. Hän oli silti tyytyväinen siihen, että komissio lupasi tulevaisuudessa parantaa hallintomenettelyjään oikeusasiamiehen ehdottamalla tavalla.¹⁸⁸

Kritisoidessaan oikeusasiamiehen panosta koskien Amsterdamin sopimuksen artiklaa 226, Richard Rawlings väittää, että Söderman ei sitoutunut täysillä kansalaisten oikeuksien parantamiseen, vaan osoitti ennemminkin hyvin konservatiivista lähestymistapaa tehtäviinsä. Sen sijaan, että oikeusasiamies olisi ottanut aktiivisen roolin ja vaatinut todellisia uudistuksia, hän pyrki yhteistyöhön ja jatkuvaan vuoropuheluun komission kanssa, ja asetti etusijalle hyvin reaktiivisen ja elitistisen lähestymistavan. Hänen mukaansa oikeusasiamiehen mandaatti ja ennen kaikkea huonon hallintotavan käsitteen joustava luonne antaisivat hänelle mahdollisuuksia ottaa käyttöönsä huomattavasti joustavamman näkökannan ratkaistessaan artiklaan 226 liittyviä kanteluita. Rawlingsin mukaan oikeusasiamiehen mandaatti voisi periaatteessa kattaa paljon muutakin kuin vain komission päätösten ja päätöksenteon lainmukaisuuden valvomisen. Hänellä olisi hyvät mahdollisuudet työllään tuoda komissiota ”lähemmäksi kansalaisia”. Rawlingsin mukaan näin onkin jossakin määrin tapahtunut, mutta työtavat ovat olleet hyvin konservatiivisia ja tulokset minimaalisia.¹⁸⁹

¹⁸⁷ emt, 262-263 ja Komissio 2002

¹⁸⁸ emt, 263-264

¹⁸⁹ Rawlings 2000, 15–20

Oikeusasiamiehen omasta aloitteesta tehty tutkimus oli Rawlingsin mukaan hukkaan heitetty mahdollisuus oikeasti parantaa kansalaisten oikeuksia artiklaa 226 käsittelevissä prosesseissa. Yksi syy oli, että oikeusasiamies oli lopulta tyytyväinen pelkästään siihen, että komissio otti rakentavan ja palvelevan kannan oikeusasiamiehen aloitteeseen. Rawlingsin mukaan itse asia jäi varjoon, ja pääasiana oli komission suhtautumistapa aloitteeseen. Oikeusasiamies tai komissio eivät esimerkiksi missään vaiheessa esittäneet tilastotietoa siitä, kuinka kansalaisten kanteluita oli aikaisemmin käsitelty, eivätkä myöskään esitelleet aiempia yksittäisiä tapauksia. Rawlingsin mielestä oikeusasiamiehen oman aloitteen myötä kansalaisille myönnetyt laajemmat oikeudet osallistua artiklaa 226 koskeviin prosesseihin ovat edelleen riittämättömät. Hänen mukaansa kokemukset osoittavat, että ollakseen tehokasta, kansalaisten vaikuttamisen tulisi tapahtua jo paljon aikaisemmassa vaiheessa. Nythän kansalaisille annetaan mahdollisuus esittää kommenttejaan siinä vaiheessa, kun itse päätös on jo varsinaisesti tehty. Rawlingsin mukaan komission menettelytapojen muutokset jäivät hyvin pintapuoliseksi.¹⁹⁰

Rawlings kritisoi myös Södermanin rajoittunutta linjaa hänen tutkiessaan mahdollista huonoa hallintoa artiklaa 226 koskevissa prosesseissa. Tämä tulee esille esimerkiksi siinä, että oikeusasiamies toistuvasti päätti tutkimuksensa toteamalla, että instituutio toimi laillisen auktoriteettinsa rajoissa, ei kyse ole huonosta hallinnosta. Toinen yleinen tapa päättää tutkimus oli viitata siihen, että koska unionin sopimukset antavat vain vähän ohjeita siitä, miten ja missä rajoissa komission tulisi toimia käsitellessään artiklan 226 mahdollisia rikkomuksia ja niistä seuranneita kanteluita. Näin ollen komissiolla on hyvin laaja päätösvalta kyseisissä asioissa, eikä kyse ole huonosta hallinnosta.

Asiasta on eri mieltä Södermanin työn aktiivinen puolestapuhuja, Peter Bonnor, jonka mukaan oikeusasiamies oli toiminut hyvin harkitusti myös silloin, kun hän ei kyseenalaistanut komission harkintavaltaa. Bonnorin mukaan oikeusasiamies tiedosti, että artikla oli tärkeä komission arvovallan kannalta, ja että sitä koskevia asioita tulisi käsitellä hyvin hienotunteisesti. Mikäli oikeusasiamies olisi voimakkaasti hyökännyt komissiota vastaan ja ilmoittanut, että se oli rikkonut unionin lakia, olisi komission lakiosasto luultavasti hyökännyt vähintään yhtä voimakkaasti takaisin. Aggressiivinen lähestymistapa olisi myös kenties vahingoittanut oikeusasiamiehen mainetta yleisen

¹⁹⁰ emt, 15–20

hyvän edistäjänä, ja tämä puolestaan on ehdottoman tärkeää hänen tehokkuudelleen ja uskottavuudelleen. Bonnorin mukaan Söderman teki oikein ottaessaan nämä psykologiset seikat huomioon ja käyttäessään pehmeämpiä keinoja saadakseen komissiota muuttamaan käyttäytymistään. Lisäksi se, että oikeusasiamies odotti miltei vuoden ennen kuin alkoi tutkia komission lähestymistapaa artiklaa 226 käsittelevissä kysymyksissä, antoi hänelle mahdollisuuden kerätä yhteen suuren määrän yksittäisiltä kansalaisilta tulleita kanteluita, joita hän saattoi käyttää tukenaan prosessissa.¹⁹¹

4.2.3. Asiakirjajulkisuus

Suurin osa oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista koskivat avoimuuden puutetta tai toimielinten kieltäytymistä antamasta tietoja. Vuosikertomuksista tulee ilmi, että Söderman teki lukemattomia tutkimuksia, päätöksiä ja ehdotuksia unionin hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisäämiseksi. Vuonna 1996 hän suoritti omasta aloitteestaan kyselyn siitä, onko unionin toimielimillä säännöstöä siitä, kuinka kansalaiset voivat saada käsiinsä asiakirjoja. Oikeusasiamies suositteli kaikkia toimielimiä ottamaan käyttöönsä asiakirjajulkisuutta koskevan säännöstön, ja ilmoitti, että mikäli ne eivät tee näin, on kyse huonosta hallinnosta.¹⁹² Avoimuus on tärkeä osa hyvää hallintotapaa, ja se toteutuu pääasiassa asiakirjajulkisuuden kautta. Hyvään hallintotapaan kuuluu, että kansalaiset saavat helposti käsiinsä täsmällistä ja helppotajuista informaatiota poliittisista päätöksistä ja päätöksentekoprosesseista. Ilman asiakirjajulkisuutta koskevaa säännöstöä tämän vaatimuksen toteutuminen vaarantuisi melkoisesti. Richard Rawlings kritisoi tutkimusta epäonnistuneeksi, koska Söderman ainoastaan kysyi sääntöjen olemassaolosta, eikä tehnyt erityisiä vaatimuksia niiden sisällöstä¹⁹³. Tämän kyselyn tuloksena kaikki unionin instituutiot (tuomioistuinta lukuun ottamatta) kuitenkin ottivat käyttöönsä asiakirjojen avoimuutta koskevat säännöt.

Kuten aiemmin mainitsin, tuki Söderman oikeusasiamiesinstituution alkuaikoina komission tulkintatapaa menettelyohjeista (code of conduct) ja niistä ehdoista, jotka se asetti asiakirjojen julkiselle saatavuudelle¹⁹⁴. Myöhemmin Söderman kuitenkin alkoi tehdä asiakirjajulkisuutta koskevia aloitteita entistä aktiivisemmin. Hän vaati

¹⁹¹ Bonnor 2000, 49

¹⁹² Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1996, 82–87

¹⁹³ Rawlings 2000, 18

¹⁹⁴ Esim. Kantelun päätös 783/01.08.96/LBR/ES/KH(JMA) komissiota vastaan

lainsäädännön yhtenäistämistä, teki suosituksia, otti osaa keskusteluun ja sai aikaiseksi useita muutoksia instituutioiden toiminnassa. Lisäksi Söderman korosti tarvetta perustaa asiakirjarekisteri, jotta kansalaisten mahdollisuus päästä käsiksi unionin toimielinten dokumentteihin helpottuisi.

Söderman oli esimerkiksi saanut useita kanteluita koskien ministerineuvoston alaista nk. K4-komiteaa. Kesäkuussa 1997 hän alkoikin selvittää, miksi neuvosto kieltäytyi luovuttamasta kansalaisille kaikkia asiakirjoja. Komitean tehtävänä oli valvoa, että kansalliset edut otetaan huomioon EU:n kolmannen pilarin alaisissa kysymyksissä. Neuvosto oli pitkään haluton vastaamaan oikeusasiamiehen tiedusteluihin. Se torjui Södermanin tiedustelut toteamalla, että kolmannen pilarin asiat päätetään jäsenvaltioiden kesken, eikä niiden tutkiminen kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Söderman pysyi kuitenkin kannassaan ja muistutti, että oikeusasiamiehen tehtävänä on puuttua unionin toimielinten hallinnossa ilmenneisiin virheisiin, eikä neuvosto muodosta tässä suhteessa poikkeusta.¹⁹⁵ Neuvosto muuttikin äkisti asennettaan ja lupasi perusteellisen selvityksen tiedotuspolitiikastaan saman vuoden toukokuussa, heti sen jälkeen, kun Ranskassa ja Britanniassa olivat hallitukset parlamenttivaalien seurauksena vaihtuneet. Vaatimukset avoimuuden lisäämiseksi saivat nyt uutta tukea. Neuvostossa ryhdyttiin valmistelemaan muutosta EU:n perustamissopimukseen, jonka mukaan julkisuus tulisi kaikkia toimielimiä sitovaksi peruseriaatteeksi.¹⁹⁶

Amsterdamin allekirjoitetun, Rooman ja Maastrichtin sopimuksia täydentävän sopimuksen mukaan pääsääntönä on, että kaikki unionikansalaiset saavat tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa vain erikseen määriteltujen julkisten tai yksityisten etujen perusteella.¹⁹⁷ Uusi periaate on siis täysin päinvastainen kuin aiemmin vallalla ollut, jonka mukaan asiakirjat eivät ole julkisia, ellei toisin päätetä.

Vuonna 2000, jolloin unionissa luonnosteltiin uutta kansalaisten pääsyä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin koskevaa ohjesääntöä, Södermanin kävi kiihkeää keskustelua komission silloisen puheenjohtajan, Romano Prodin, kanssa. Mielipiteiden vaihto alkoi Södermanin Wall Street Journaliin kirjoittamasta artikkelista.

¹⁹⁵ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1998, 41–43

¹⁹⁶ Jokelin 1997, 4

¹⁹⁷ Amsterdamin sopimus, 225 artikla

Artikkelissaan Söderman viittasi Santerin komission hajoamiseen ja tapauksen herättämään keskusteluun unionin instituutioiden avoimuuden ja vastuullisuuden lisäämisestä. Huolimatta joistain parannuksista, uusi Prodin komission salassa luonnosteleva ehdotus asiakirjajulkisuuden säännöstelystä aiheuttaisi Södermanin mukaan sen, että unionin hallinnossa ei luultavasti tule olemaan ainoatakaan asiakirjaa, jota ei voitaisi laillisin keinoin julistaa salaiseksi. Södermanin mukaan tämä kyseenalaisti vakavasti unionin pyrkimykset entistä avoimempaan hallintotapaan ja haluun ehkäistä korruptiota. Hän jatkaa, että lähes kaikki hänen tapaamansa unionin virkamiehet ovat korkeasti koulutettuja, kansalaismielisiä ja korruptoitettomia. Miksi heidän toimintansa täytyisi pitää salassa? ¹⁹⁸ Hyvän hallintotavan mukaan myös hallinnollisten toimien, ei pelkästään tulosten, tulee toteutua hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Poliittisten prosessien avoimuus on tärkeä osa hyvää hallintotapaa, ja onkin huolestuttavaa, mikäli komissio kehittää uusia sääntöjä salassa, erityisesti, kun kyseessä oli asiakirjajulkisuutta koskeva ohjesääntö.

Romano Prodi suuttui artikkelista. Hän kirjoitti kirjeen Euroopan parlamentin puheenjohtajalle, jossa hän suuresti paheksui Södermanin ”riidanhaluista ja liioittelevaa” tapaa tuoda ajatuksiaan esiin lehdistössä. Tämä oli Prodin mukaan sekä odottamatonta, että erittäin haitallista instituutioiden normaalin toiminnan kannalta. ¹⁹⁹ Söderman vuorostaan kommentoi Prodin kirjettä omassa kirjeessään Euroopan parlamentin puheenjohtajalle. Hän korosti omaa panostaan keskustelussa unionin avoimuudesta ja sitä kannatusta, jota hän oli aiemmin saanut sekä Euroopan parlamentilta että komissaareilta. Lisäksi hän korosti velvoitettaan olla ottamasta vastaan neuvoja ja liitti kirjeeseen listan muutoksista, joita hän ehdotti komission luonnokseen. ²⁰⁰ Uusi säännös sisälsikin useita Södermanin ideoita, kuten yleisen rekisterin, joka antaa tarpeelliset tiedot unionin toimielinten asiakirjoista ²⁰¹. Kansalaisten oikeus tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin liitettiin myös perusoikeuskirjaan.

Lisäksi Söderman antoi panoksensa avoimuuskeskusteluun tutkimalla useita kanteluita, jotka koskevat avoimuuden puutetta unionin instituutioissa. Hän vaati esimerkiksi, että mikäli unionikansalaiselta evätään pääsy tiettyihin asiakirjoihin, hänelle on esitettävä

¹⁹⁸ Söderman 2000b [WWW-dokumentti]

¹⁹⁹ Prodi 2000 {WWW-dokumentti]

²⁰⁰ Söderman 2000c [WWW-dokumentti]

²⁰¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001

perustellut syyt, miksi näin on²⁰². Söderman kritisoi myös neuvoston tulkintaa asiakirjojen osittaisesta salaamisesta ja antoi neuvostolle kriittisen huomautuksen, koska se oli väärin perustein poistanut osia julkisista asiakirjoista.²⁰³ Oikeusasiamies pyrki myös lisäämään omia mahdollisuuksiaan saada informaatiota unionin instituutioilta.

Myös vuonna 2001 tapahtui asiakirjajulkisuuden alalla huomattavaa edistystä. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät asetuksen Amsterdamin sopimuksen 225 artiklan mukaisesta yleisön oikeudesta tutustua asiakirjoihin.²⁰⁴ Asetus on astunut voimaan vuoden 2001 joulukuussa.

4.2.4. Asiakirjarekisteri

Valtioissa, joissa on pitkä traditio julkisen sektorin avoimuudesta, julkiset asiakirjarekisterit ovat erityisen tärkeässä roolissa. Säännöt asiakirjojen rekisteröimisestä auttavat määrittelemään, mikä on asiakirja, ja rekisterin olemassaolo antaa kansalaisille mahdollisuuden tietää, mitä asiakirjoja on olemassa ja näin ollen helpottaa niiden saatavuutta.²⁰⁵ Kuten edellisessä luvussa mainitsin, hallinnon salaisuus ja sen julkisuus toteutuvat pääosin asiakirjajulkisuuden ja asiakirjasalaisuuden muodossa. Asiakirjajulkisuus on tärkeä avoimen hallintotavan elementti. Avoimuusperiaatteen mukaan asiakirjojen tulee olla helposti saatavilla ja niiden tulee olla ymmärrettäviä. Lisäksi hallinnon tulee olla kustannustehokasta ja sujuvaa. Asiakirjarekisterit helpottavat ja nopeuttavat sekä virkamiesten että kansalaisten tiedon hankkimista, ja parantavat siksi hallintoa niiden molempien näkökulmista katsottuna.

Söderman tutki kolmea tärkeää tapausta, joissa kantelijat olivat valittaneet rekisterien puutteesta unionin instituutiosta. Ensimmäisessä tapauksessa kantelija oli sitä mieltä, että neuvosto ei pitänyt yllä ja asettanut saataville julkista ja ajan tasalla olevaa listaa kaikista oikeus- ja sisäasioita käsittelevistä asiakirjoista. Neuvoston ilmoitettua, että se ylläpitää rekisteriä kyseisistä dokumenteista, oikeusasiamies esitti suositusluonnoksen,

²⁰² Kantelun päätös 1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH Neuvostoa vastaan

²⁰³ Kantelun päätös 684/2002/IJH Neuvostoa vastaan

²⁰⁴ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2001, 11

²⁰⁵ Harden 2002, 136

jonka mukaan neuvoston tulisi asettaa rekisteri pyydettyä julkisesti saataville. Neuvosto hyväksyi suositusluonnoksen.²⁰⁶

Toisen kantelun mukaan komissio ei pitänyt yllä yhtenäistä asiakirjarekisteriä. Kantelun seurauksena oikeusasiamies teki komissiolle suositusluonnoksen, jonka mukaan sen tulisi pitää yllä julkista rekisteriä kaikista sen hallussa olevista asiakirjoista. Oikeusasiamies selvitti, että rekisterin puuttuminen oli huonoa hallintoa kahdesta eri syystä. Ensinnäkin asiakirjarekisterin ylläpito, joka kattaa kaikki komission sisäiset ja sen kautta kulkevat asiakirjat, kuului hyvän hallintotavan periaatteisiin. Rekisteri auttaa varmistamaan hallinnon toimintojen ja päätösten yhdenmukaisuuden, tehokkuuden ja jatkuvuuden. Mikäli rekisteriä ei ole, se vaikeuttaa huomattavasti asiakirjojen nopeaa ja yksityiskohtaista paikantamista, ja saattaa hidastuttaa huomattavasti kansalaisten pyyntöihin vastaamista. Toisekseen Söderman katsoi, että rekisterin puuttuminen muodostaa esteen kansalaisten oikeudelle saada käsiinsä haluamaansa informaatioita. Kansalaisten on vaikea pyytää ja etsiä asiakirjoja, jolleivät he tiedä niiden olemassaolosta.²⁰⁷ Hyvän hallintotavan periaatteiden mukaanhan sen lisäksi, että kansalaisilla on oikeus pyytää itselleen asiakirjoja, myös viranomaisilla on aktiivisia asioiden julkistamisvelvoitteita. Asiakirjarekisteri auttaisi osaltaan myös jälkimmäisen vaatimuksen toteutumista. Oikeusasiamies huomautti myös, että asiakirjan lisääminen rekisteriin ei tarkoita automaattisesti sitä, että se olisi julkinen. Rekisteri antaa kansalaisille mahdollisuuden pyytää itselleen asiakirjoja. Tämän jälkeen toimielimen on tehtävä päätös siitä, onko asiakirja julkinen, vai onko se julkisuussääntöjen mukaan pidettävä salassa.²⁰⁸

Antaessaan oikeusasiamiehen suositusluonnokseen yksityiskohtaisen vastauksen, komissio myönsi, ettei sillä ollut yhtenäistä systeemiä asiakirjojensa rekisteröinnissä. Se sanoi tutkivansa mahdollisuuksia luoda julkinen asiakirjarekisteri Amsterdamin sopimuksen artiklan 225 mahdollistamissa rajoissa. Oikeusasiamies hyväksyi sen, että komissio tarvitsi riittävästi aikaa käytännön asioihin luodakseen rekisterin. Samassa yhteydessä hän kuitenkin sivusi ensimmäisen asteen tuomioistuimen tekemää päätöstä²⁰⁹, joka vahvisti sen, että komission täytyy asettaa julkiseksi kaikki, myös eri

²⁰⁶ Päätös kanteluun 1055/96 neuvostoa vastaan

²⁰⁷ Päätös kanteluun 633/97 komissiota vastaan

²⁰⁸ emt

²⁰⁹ Tapaus T-188/97 Rothmans International vs. Komissio ECR-II 2463

komiteoiden, asiakirjat. Tämän vuoksi oikeusasiamies katsoi, että on hyvän hallintotavan mukaista, että komissio sisällyttää periaatteen asiakirjarekisteristä osana artiklaa 255.²¹⁰

Kolmannessa kantelussa oli kyse siitä, että neuvosto ei pitänyt yllä julkista rekisteriä niistä asiakirjoista, joita se käsitteli eri komiteoiden kokouksissa. Kantelijan mukaan neuvosto oli antanut rekisterinpitäjille ohjeet, että salaiset asiakirjat, sekä asiakirjat, joissa oli merkintä ”RESTREINT” ja ”SN” (sans numéro), pitää jättää pois asiakirjarekisteristä.²¹¹

Neuvosto ilmoitti, että kantelija ei ymmärtänyt erilaisten valmistelevien asiakirjojen eroja. Oli olemassa asiakirjoja, jotka olivat jo melko valmiita. Niiden voidaan katsoa olevan alustavien konsultaatioiden tuloksia ja/tai ne esittävät ajankohtaisen kuvan neuvoston neuvotteluista tietyissä tapauksissa tiettyinä aikoina. Tällaiset dokumentit, tai ainakin niiden numerot, oli yleensä mainittu julkisessa asiakirjarekisterissä. Toisenlaiset asiakirjat puolestaan olivat sellaisia, joissa yksittäiset henkilöt tai pienet ihmisryhmät esittivät alustavia ideoita tai mielipiteitä. Neuvosto ilmoitti, että ei ollut mahdollista, välttämätöntä tai edes suotavaa pitää rekisteriä jokaisesta paperista, joita kierrätetään sen jäsenten tai heidän edustajiensa välillä varsinkin, jos niiden vaikutukset olivat ajallisesti hyvin ohimeneviä.²¹²

Oikeusasiamies vastasi, että kansalaisten oikeus saada käsiinsä asiakirjoja voi heikentyä tai jopa estyä, mikäli he eivät ole edes tietoisia niistä asiakirjoista, joita neuvostolla on hallussaan. Oikeusasiamiehen mukaan hyvän hallintotavan periaatteet vaativat, että neuvoston tulee pitää rekisteriä kaikista sen hallussa olevista dokumenteista, ja tehdä tuo rekisteri myös julkiseksi kansalaisille. Tämän hän ilmoitti neuvostolle tekemässään suosituluonnoksessa.²¹³

Vastauksessaan neuvosto ilmoitti, että se hyväksyy suosituluonnoksen. Neuvosto lupasi, että myös epäviralliset asiakirjat, jotka muodostavat perustan neuvoston päätöksille tai keskusteluille jossain sen valmistelevisissä elimissä, tai joilla on vaikutuksia

²¹⁰ Kantelun päätös 633/97

²¹¹ Erityiskertomus Euroopan parlamentille, kantelun päätös 917/2000/GG

²¹² emt

²¹³ emt

instituution päätöksentekoprosesseihin, tai joista ilmenee tämän hetkinen tilanne tietyssä asiassa, julkaistaan tästä eteenpäin julkisessa asiakirjarekisterissä. Neuvosto ilmoitti kuitenkin, että tämä ei koskenut jokaista paperia. Se esitti, että esimerkiksi erilaiset luonnostelut, joita kierrätettiin unionin kulloisenkin puheenjohtajamaan delegaatioilla, jäsenmaiden delegaatioilla, komission edustajilla tai pääsihteeristön edustajilla, jäisivät rekisterin ulkopuolelle. Neuvoston mukaan tällaisten papereiden tarkoitus on yksinkertaisesti korvata suullisia neuvotteluita, ja niiden ajankohtaisuus on yleensä hyvin rajoitettu: joko ehdotukset hylätään välittömästi tai niiden sisältö liitetään myöhempään asiakirjaan, joka vetää yhteen kokouksessa käydyt keskustelut ja käytetyt puheenvuorot. Komission mukaan tällaisilla asiakirjoilla ei ole arvoa kansalaisille, eivätkä ne tekisi unionin hallintoa avoimemmaksi. Sen sijaan ne lisäisivät hallinnon taakkaa valtavasti.²¹⁴

Seuraavassa vastikkeessaan oikeusasiamies ei kiistänyt mahdollisuutta jättää rekisterin ulkopuolelle alustavia ehdotuksia, joita tehdään ja kierrätetään kokouksien yhteydessä, mikäli niiden ainoa tarkoitus on korvata suullisia neuvotteluita. Söderman totesi kuitenkin, että pääkriteeri, joka neuvostolla tuntui olevan mielessään jättäessään asiakirjoja rekisterin ulkopuolelle, oli niiden ajallisesti rajattu käyttökelpoisuus ja ajankohtaisuus. Oikeusasiamies ilmoitti, että tätä kriteeriä oli vaikea käyttää objektiivisella tavalla. Hän lisäsi, että vaikka itse rekisterin ulkopuolelle jätetyssä asiakirjassa esitetty asia esitettäisiinkin jossain toisessa asiakirjassa, saattaa kansalaiselle olla tärkeää tietää, kuka asian on alun perin ottanut esille. Sama pätee myös silloin, mikäli ehdotus hylätään ja jätetään näin ollen kaikkien asiakirjojen ulkopuolelle.²¹⁵

Oikeusasiamies totesi, että uuden julkisuusasetuksen 11 artikla vaatii, että toimielimet pitävät yllä julkista asiakirjarekisteriä, ja että rekisterin tulisi sisältää maininta jokaisesta asiakirjasta. Lisäksi hän ilmoitti, että asetus ei erottele asiakirjoja sen mukaan, mikä on niiden käyttökelpoisuuden- tai ajankohtaisuuden ajankohta tai kesto. Artiklan 11 mukaan rekistereiden tuli olla valmiita ja toiminnassa viimeistään 3.6.2002. Koska tutkimus tapahtui ennen kyseistä päivämäärää, oikeusasiamies ei katsonut

²¹⁴ emt

²¹⁵ emt

tarpeelliseksi tai sopivaksi tehdä suosituksia tämän asian suhteen erityisraportissaan Euroopan parlamentille.²¹⁶

Kuten aiemmin mainitsin, Tomkins on kritisoinut voimakkaasti Södermanin panosta unionin hallinnon avoimuuden lisäämiseksi. Hänen mukaansa Södermanin suhtautuminen on ollut hyvin legaalista ja minimalistista. Tomkins jatkaa, että Södermanin toimintatapa on ollut liian kapea-alainen ja lakeihin perustuva. Tämä on monessa tapauksessa johtanut siihen, että oikeusasiamies on toiminut periaatteessa pelkästään oikeusistuinten korvikkeena. Tomkins myöntää kuitenkin, että jotkut myöhemmistä avoimuutta käsittelevistä tapauksista osoittavat alkuja arvokkaammalle ja laajemmalle lähestymistavalle.²¹⁷

Kaikki eivät näytä jakavan Tomkinsin tyytymättömyyttä. Avoimuus on ollut juuri se osa-alue, jolla Söderman on saanut työstään useita palkintoja, kuten kansainvälisen European Information Association (EIA) järjestön Chadwick-Healey palkinnon vuonna 1996, Suomen opetusministeriön hänelle myöntämän vuosittaisen avoimuuspalkinnon vuonna 2001 sekä Alexis de Tocqueville -palkinnon vuonna 2001²¹⁸. Alexis de Tocqueville – palkinto myönnetään joka toinen vuosi yhdelle tai useammalle henkilölle tunnustuksena tämän arvokkaasta työstä ja sitoutumisesta Euroopan julkishallinnon kehittämiseksi. EIPAn tiedoneuvoston ja hallintoneuvoston edustajien myöntäessä palkintoa Södermanille, he totesivat, että palkinto on tunnustus

”Euroopan kansalaisten tiedonsaannin ja Euroopan unionin toimielinten toiminnan avoimuuden edistämiseksi tehdystä uupumattomasta työstä. Euroopan oikeusasiamiehenä vuodesta 1995 lähtien Jacob Söderman on edistänyt kansalaisten oikeuksien kunnioittamista Euroopan julkishallinnossa. Hän on ansiokkaasti tehnyt EU:n hallintoa tunnetummaksi. Lisäksi hänen raporttinsa ovat merkittävä osa eurooppalaista hallintotiedettä.”²¹⁹

Avoimuusperiaatetta sovelletaan luonnollisesti myös oikeusasiamiehen työhön: tehdyt päätökset ovat julkisia, joskin kantelijan oikeuksia suojellaan. On tärkeää, että oikeusasiamies toimii mahdollisimman julkisesti, jotta Euroopan kansalaiset voisivat seurata ja ymmärtää hänen työtään sekä mahdollisuuksistaan kannella unionin

²¹⁶ emt

²¹⁷ Tomkins 2001, 235–245

²¹⁸ Jacob Södermanin ansioluettelo [WWW-dokumentti]

²¹⁹ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2001, 237

toimielinten hallinnollisista epäkohdista. Avoimella toiminnallaan oikeusasiamies toimii myös esimerkkinä muille unionin toimielimille ja laitoksille.²²⁰ Euroopan oikeusasiamies on myös aktiivisesti pyrkinyt tiedottamaan toiminnastaan. Tiedotus onkin tärkeää unionin hallinnon ”läpinäkyvyyden” varmistamiseksi. Vuoden 1996 vuosikertomuksessaan Söderman määrittelee tiedotustoiminnalle kaksi päätavoitetta:

”Ensinnäkin tiedottaa mahdollisille kantelijoille heidän kanteluoikeuksistaan ja siitä, miten kantelu voidaan tehdä, ja toiseksi auttaa kehittämään unionin ja sen kansalaisten välisiä suhteita jakamalla laajemmin tietoa oikeusasiamiehestä ja tämän tehtävästä edistää unionin sitoutumista avoimiin, demokraattisiin ja vastuullisiin hallinnon muotoihin.”²²¹

4.3. Poliittinen oikeusasiamies?

Paul Magnosten mukaan oikeusasiamies pyrki painostamaan unionin hallintoa jatkuviin parannuksiin valitsemalla tarkasti ne symbolisesti tärkeinä pitämänsä tapaukset, joita hän alkoi tutkia laajemmin omasta aloitteestaan²²².

Yksi Södermanin lempiaiheista oli taistelu syrjintää vastaan. Huomattuaan, että monet kanteluista koskivat sitä, että kansalaiset kokivat ikäraajat unionin toimielinten rekrytointiprosesseissa syrjivinä, oikeusasiamies aloitti aiheesta omasta aloitteestaan tutkimuksen vuonna 1998. Hän pyysi jokaista toimielintä selvittämään oikeusasiamiehelle rekrytointipolitiikkaansa. Tutkittuaan ja vertailtuaan kansallisia lakeja ja kansainvälisiä perusoikeuksien suojelemista käsitteleviä sopimuksia, hän ilmoitti, että kaikki ikäraajat eivät näyttäneet olevan objektiivisesti perusteltavissa. Hän perusti argumenttinsa unionin perustussopimukseen ja syrjinnän kieltäviin lakeihin. Lisäksi hän käytti yhteisöjen tuomioistuimen päätöksiä argumenttinaan pyytäessään komissiota tekemään aloitteen kaikkien ikärajojen kieltämisestä unionin toimielinten rekrytointiprosesseissa.²²³

Magnette on artikkelissaan tarkastellut ennemminkin oikeusasiamiehen metodologiaa hänen tutkiessaan kyseistä tapausta, eikä niinkään itse tapauksen sisältöä. Magnosten mukaan oikeusasiamies olisi voinut tyytyä tutkimaan jokaisen tapauksen erikseen ja

²²⁰ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1995, 15

²²¹ Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1996, 97

²²² Magnette 2003, 684

²²³ Päätös 626/97/BB Euroopan parlamenttia vastaan

ehdottamaan varovaisia ratkaisuja epäkohtiin. Sen sijaan oikeusasiamies päätti antaa ongelmalle laajemman ja kauaskantoisemman ulottuvuuden. Oikeusasiamiehen käyttämien metodien: kansallisten, kansainvälisten sekä unionin sisäisen lainsäädäntöjen tutkiminen ja niihin vetoaminen, sekä hänen päätöksensä ehdottaa ratkaisuksi kaikkien ikärajojen poistamista, tarkoituksena oli muodostaa yleinen periaate, jolla olisi yksittäistapauksia laajempia vaikutuksia.²²⁴

Söderman vetosi myös usein hyvän hallintotavan periaatteisiin, vaikka ne eivät välttämättä olleetkaan sovellettavissa juuri kyseiseen tapaukseen. Toistaessaan uudestaan ja uudestaan melkein rituaalista formulaa “Hyvän hallintotavan periaatteiden mukaan...”, hän hitaasti edeten rakensi toimielimiä sitovan hyvän hallintotavan säännösten, joka perustui konkreettisiin tapauksiin. Lopulta hän kokosi säännöt yhteen ja kirjoitti ne ylös, jolloin niistä muodostui yleiset hallinnolliset toimintasäännöt.²²⁵

Oikeusasiamies ei ainoastaan tyytynyt muodostamaan erillisiä hyvän hallintotavan periaatteita, vaan hän systematisoi oman juridiikkansa hyvän hallintotavan säännösten muodossa. Hän muodosti perussäännöt pitkälti inspiroituneena yhteisöjen tuomioistuimen juridiikasta (esim. legaalisuus, samanlainen kohtelu, laillinen turvallisuus, suhteellisuus), ja lisäsi näihin muita sääntöjä, jotka perustuivat jäsenmaiden kansalliseen julkisoikeuteen ja hänen omiin kokemuksiinsa (esim. kaikkien osapuolten oikeus tulla kuulluksi heitä koskevissa tapauksissa, aikarajoitukset, tiedoksiannot). Lisäksi hän lisäsi joitakin kohteliaisuussääntöjä, jotka hänen mukaansa parantaisivat hallinnon ja kansalaisten välistä suhdetta (esim. Kohteliaat vastaukset ja anteeksipyyntöt virheiden johdosta).²²⁶ Oikeuttaakseen vaatimuksensa hyvän hallintotavan säännöstöstä, oikeusasiamies muistutti ensiksi, että hänen tehtävänä on parantaa hyvää hallintotapaa. Tämän jälkeen hän vetosi unionin julkiseen julistukseen sitoutumisesta demokraattiseen, avoimeen ja vastuulliseen hallintoon²²⁷. Tämä ilmaus esiintyy jatkuvasti oikeusasiamiehen argumenteissa. Lisäksi hän ilmoitti aloittavansa tutkimuksen omasta aloitteestaan selvittääkseen, oliko toimielimillä hyvän hallintotavan säännöstöä. Seuraavassa vaiheessa hän analysoi harvojen olemassa olevien sääntöjen yhdenmukaisuutta, ja käytti epätäydellistä ja heterogeenistä

²²⁴ Magonette 2003, 684

²²⁵ emt, 685

²²⁶ emt, 685

²²⁷ Oikeusasiamiehen vuosikertomus 1999, 222

normistoa syynä saada eteenpäin oma ehdotuksensa säännöstökseksi. Lopulta hän painokkaasti kehotti toimielimiä hyväksymään ne ja muuttamaan hallinnolliset toimintonsa niiden mukaiseksi.

Esimerkit osoittavat, että vaikka oikeusasiamiehellä ei ole valtaa tarkastella unionin toimielimiä poliittisina toimijoina, se ei silti tarkoita sitä, ettei hän voisi ottaa tutkittavakseen sellaisia hallintoa käsitteleviä tapauksia, joilla on voimakkaita poliittisia implikaatioita. Vahvaksi poliittiseksi toimijaksi Södermania tuskin voi kutsua, mutta välillä hänen metodinsa muistuttivat poliittisten toimijoiden työtapoja. Monissa tapauksissa hänen tutkimuksensa myös vaikuttivat unionin hallintoon yksittäistapauksia syvemmin.

4.4. Euroopan oikeusasiamies ja muut unionin instituutiot

Euroopan oikeusasiamiehen työympäristö muuttui jonkin verran Södermanin aikakaudella. Muutoksia tapahtui mm. asiakirjajulkisuutta käsittelevän lain, komission julkaiseman Euroopan hallintoa käsittelevän valkoisen kirjan, perusoikeuskirjan ja muiden komission hallintoa uudistaneiden projektien johdosta.

Söderman osallistui aktiivisesti perusoikeuskirjaa hahmottelevan konventin toimintaan. Tuolloin hän vaati, että perusoikeuskirjaan lisättäisiin kansalaisten oikeus hyvään hallintoon. Jotta tämä periaate toimisi käytännössä, olisi perusoikeuskirjaan Södermanin mukaan välttämätöntä lisätä säännökset hyvästä hallintotavasta sekä kansalaisten mahdollisuudesta saada informaatiota toimielinten hallinnollisista prosesseista ja päästä käsiksi asiakirjoihin.²²⁸ Näin myös tapahtui. Söderman toimi myös virallisena tarkkailijana perustuslakia hahmottelevassa konventissa, ja korosti tällöin useita kysymyksiä, joita konventin tulisi hänen mukaansa käsitellä. Tällaisia olivat esimerkiksi Amsterdamin sopimuksen artiklaa 226 koskevat ongelmat sekä perustuslain epäselvä status, joka johti Södermanin mukaan siihen, että se jäi kansalaisille hyvin kaukaiseksi ja sekavalta tuntuvaksi asiaksi. Lisäksi Söderman korosti, että uuden sopimuksen pitäisi tehdä hyvän hallintotavan säännöstö viralliseksi Euroopan hallinnolliseksi laiksi.²²⁹ Näissä keskusteluissa Södermanilla oli voimakas ja aktiivinen rooli.

²²⁸ Söderman 2000d (puhe) [WWW-dokumentti]

²²⁹ Söderman 2002 (puhe) [WWW-dokumentti]

Joissakin tapauksissa oikeusasiamiehen työ jätettiin taas täysin huomiotta. Esimerkiksi komission eurooppalaista hallintoa käsittelevä valkoinen kirja ei sisällä viittauksia oikeusasiamieheen. Oikeusasiamiestä ei mainita edes silloin, kun kirjassa esitellään viisi hyvän hallinnon periaatetta, joita unionissa tulisi kehittää: avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus²³⁰. Söderman ilmaisikin voimakasta kritiikkiä komission reformisuunnitelmaa kohtaan vain kaksi päivää sen jälkeen, kun komission puheenjohtaja Romano Prodi oli esitellyt valkoisen kirjan parlamentille. Söderman totesi, että valkoinen kirja ei sisältänyt konkreettisia ehdotuksia siitä, kuinka kansalaisten asema unionin hallinnossa paranisi.²³¹

Sen lisäksi, että esimerkiksi komissio joissakin tilanteissa sivuutti täysin oikeusasiamiehen ja hänen työnsä, kertoo omaa kieltään oikeusasiamiehen todellisesta arvostuksesta unionitasolla myös se, minkälaiset fyysiset voimavarat instituutiolle annettiin. Suurten tavoitteiden toteuttaminen: unionin legitimitetin parantaminen, kansalaisten tiiviimmän sitoutumisen Eurooppaan varmistaminen ja unionin hallinnon valvominen, tulisi tapahtua alle kolmenkymmenen hengen henkilöstöllä. Unionin instituutionaalisessa kontekstissa oikeusasiamies on siis jo kokonsa puolesta hyvin pieni toimija. Toisaalta toimielimen kevyt rakenne saattaa tehdä sen toiminnan huomattavan tehokkaaksi.

Euroopan oikeusasiamiehen täytyi viran perustamisen alkuaikoina sovittautua jo olemassa olevaan institutionaaliseen kehikseen. Osa oikeusasiamiehen tehtävistä oli päällekkäisiä muiden unionin toimielinten tehtävien kanssa; Toisaalta taas oikeusasiamiehen rooli oli täysin ainutlaatuinen.²³² Käytännössä hänen piti puskea etuoikeuksistaan ja tehtävistään tiukasti kiinnipitävän Euroopan parlamentin ja arvokkaan tuomioistuimen väliin²³³. Söderman osoittikin monissa tilanteissa kunnioitusta tuomioistuinta kohtaan. Myös parlamentin ja oikeusasiamiehen suhteesta oli huomattavissa molemminpuolinen kunnioitus ja luottamus. Se, minkälaisen painoarvon oikeusasiamiehen mielipiteet ja päätökset unionitasolla saavat, ovat osaksi riippuvaisia siitä, tukeeko ja kannattaako Euroopan parlamentti hänen aloitteitaan ja mielipiteitään.

²³⁰ Komissio 2001

²³¹ Söderman 2002 (puhe) [WWW-dokumentti]

²³² Heede 1997, 604

²³³ Leino 2004, 357

Oikeusasiamies ja Euroopan parlamentti ovat kuitenkin tavallaan samalla puolella, usein pelaamassa isoja pelaajia (komissiota, neuvostoa ja jäsenvaltioiden hallituksia) vastaan. Sekä Euroopan parlamentin että oikeusasiamiehen legitimitetti perustuvat ajatukseen, että he toimivat kansalaisten puolustajina ja edustajina.

Oikeusasiamiehen suhteet muihin unionin instituutioihin perustuivat yleisesti molemminpuoliseen luottamukseen ja yhteistyöhön, mutta joissakin tapauksissa oikeusasiamies otti käyttöönsä myös tiukemman ja jopa avoimesti poliittisen äänensävyyn. Sen jälkeen, kun Prodin komissio valittiin, Söderman osoitti vuosikertomuksessaan vakavan varoituksen uudelle komissaariryhmälle, koska hän epäili, että he eivät ota oikeusasiamiehen työtä tarpeeksi vakavasti. Söderman totesi, että mikäli välinpitämätön asenne tulee yleiseksi säännöksi juuri kootun komission toiminnassa, se tuhoaisi nopeasti hedelmäisen ja rakentavan yhteistyösuhteen saavutukset, heikentäisi kansalaisten asemaa unionin hallinnossa ja tekisi oikeusasiamiehen tehtävänä olevan Euroopan kansalaisten ja unionin instituutioiden välisen suhteen parantamisen mahdottomaksi.²³⁴ Tällaiset lausunnot olivat kuitenkin harvinaisia, ja yleensä oikeusasiamies pyrki vaikuttamaan toimieliimiin pehmeämmin keinoin.

Päivi Leino huomauttaa artikkelissaan *Wind Is in the North*, että huolimatta Södermanin saavutuksista avoimuutta käsittelevissä kysymyksissä, oli hänen hiljaisuutensa suurimman unionin hallintoa koskevan tapauksen käsittelyn ja siihen liittyvän keskustelun aikana huomattavaa. Kyseessä oli Santerin komission hajoaminen, joka johtui maaliskuussa 1999 ilmitulleista petoksista, korruptiosta ja huonosta hallinnosta komission sisällä.²³⁵ Santerin komission kaatumista seurasivat siis uudistukset, joita organisoisi komission uusi puheenjohtaja Romano Prodi²³⁶. Vaikka Söderman kritisoikin uuden komission asennetta oikeusasiamiestä kohtaan, on hyvin yllättävää, kuinka vähän hänellä oli sanottavaa kyseisten tapahtumien yhteydessä. Liittyiväthän ne kiinteästi hänen päätehtäviinsä: hyvän hallintotavan edistämisen ja eurooppalaisen hallinnon kehittämiseen²³⁷.

²³⁴ Oikeusasiamiehen vuosikertomus 1999, 213

²³⁵ Leino 2004, 355

²³⁶ Craig 2000

²³⁷ Leino 2004, 356

4.5. Euroopan oikeusasiamies unionikansalaisten silmissä

Tärkeää tietoa kansalaisten suhtautumisesta Euroopan oikeusasiamieheen saa tutkimalla eri vuosina julkaistuja eurobarometrejä. Niissä on tutkittu kuinka hyvin eri maiden kansalaiset tietävät Euroopan oikeusasiamiehen olemassaolosta, onko oikeusasiamiehellä heidän mielestään tärkeä tehtävä Euroopan unionissa ja luottavatko he Euroopan oikeusasiamieheen.

Söderman pyrki tiedottamaan työstään ja kansalaisten mahdollisuudesta kannella hänelle laajasti ja tehokkaasti. Hän käynnisti useita työtään koskevia tiedotuskampanjoita, painatti lehtisiä, oli ahkerasti esillä eri medioissa sekä piti yllä kotisivuja (<http://www.euro-ombudsman.eu.int>) kaikilla unionin virallisilla kielillä. Sivuilta on löydettävissä mm. tietoa siitä, kuinka Euroopan oikeusasiamiehelle voi kannella, valmis kantelulomake, yhteystiedot, lehdistötiedotteita ja monia oikeusasiamiehen eri foorumeissa pitämiä puheita kokonaisuudessaan. Lisäksi sieltä löytyvät kaikki oikeusasiamiehen päätökset ja suositukset yksityiskohtineen ja perusteluineen sekä vuosikertomukset ja erityiskertomukset. Vuosikertomuksissaan oikeusasiamies on listannut kaikki toimistossaan työskentelevät henkilöt työnkuvineen ja puhelinnumeroineen. Lisäksi siellä on oikeusasiamiehen osoite, puhelin- ja faksinumero, sähköpostiosite sekä oikeusasiamiehen kotisivun tiedot. Jokaisessa vuosikertomuksessa on myös PR-osio, jossa esitellään oikeusasiamiehen osallistuminen eri konferensseihin, kokouksiin, luentoihin ja seminaareihin. Tämä osio on vuosittain melko vakuuttava, ja se osoittaa oikeusasiamiehen pyrkimyksen saada toimintaansa entistä julkisemmaksi. Vuoden 1999 vuosikertomuksessaan Söderman kuitenkin totesi, että vaikka hänen kommunikaatiostrategiansa on tarkoitettu kansalaisille yleensä, on se etupäässä keskitetty antamaan tarkkaa informaatiota potentiaalisille kantelijaryhmille²³⁸.

Hypoteesini on, että kansalaisten tietoisuus, luottamus ja arvostus Euroopan oikeusasiamiehen toimintaa kohtaan kasvoivat jatkuvasti. Oikeusasiamiehen aktiivisen tiedotuspolitiikan vuoksi uskon, että unionikansalaiset oppivat kahdeksan vuoden aikana tuntemaan kyseisen instituution yhä paremmin. Koska oikeusasiamies on yksi kansalaisten tärkeimmistä kanavista unionin hallinnon valvomiseen, oletan myös, että

²³⁸ emt, 281

kansalaiset oppivat arvostamaan hänen työtään. Toisaalta saattaa olla, että keskivertokansalainen tuntee edelleen Euroopan tason asiat itselleen kaukaisiksi eikä sen vuoksi tunne hyvin unionin rakennetta ja sen toimielimiä. Oletan kuitenkin, että mikäli kansalainen joutuu tekemisiin unionin hallinnon epäkohtien kanssa, hän saa helposti tietoa Euroopan oikeusasiamiehestä. Suurin ongelma tiedon levittämisessä lienee aidon eurooppalaisen lehdistön puuttuminen. Näin ollen oikeusasiamies joutuu toimimaan pitkälti kansallisten medioiden kautta.

Eurobarometreja on julkaistu kaksi kertaa vuodessa vuodesta 1973 lähtien. Kuhunkin tutkimukseen on haastateltu edustava otos yli 15-vuotiaita kansalaisia kustakin jäsenmaasta, ja heille esitetään Euroopan unionia koskevia identtisiä kysymyksiä. Syksyisin ja keväisin julkaistaviin eurobarometreihin haastatellaan 1000 kansalaista kustakin jäsenmaasta, poikkeuksena Luxemburg, jossa haastatellaan 600 kansalaista ja Yhdistynyt kuningaskunta, jossa haastatellaan 1000 kansalaista Iso-Britanniasta ja 300 Pohjois-Irlannista. Lisäksi tutkimuksiin haastatellaan 2000 saksalaista, 1000 entisen Länsi-Saksan ja 1000 entisen Itä-Saksan puolelta.²³⁹

Vuodesta 1999 alkaen haastateltaville on esitetty Euroopan oikeusasiamiestä koskevia kysymyksiä. Tämän vuoksi en pysty vertailemaan kansalaisten tietojen ja asenteiden muuttumista oikeusasiamiehen viran olemassaolon kolmena ensimmäisenä vuotena. Käsittelen seuraavassa siis eurobarometreja keväästä 1999 kevääseen 2003²⁴⁰. Vuodesta 1999 lähtien kansalaisilta on kysytty, ovatko he koskaan kuulleet Euroopan oikeusasiamiehestä. Keväällä 1999 vain 31 % vastanneista oli joskus kuullut kyseisestä instituutiosta. Parhaiten oikeusasiamies tunnettiin Södermanin kotimaassa Suomessa (71 %) ja heikoiten Saksassa (vain 19 %). Tämä johtunee siitä, että Saksassa ei ole kansallista oikeusasiamiesinstituutiota. Barometrissa tutkittiin myös sitä, kuinka paljon eri instituutioiden tuntemukseen vaikuttaa se, kuinka hyvin vastaajat kokevat tuntevansa unionin asioita. Vastaajien tuli määritellä asteikolla 1-10, kuinka hyvin he kokivat olevansa perillä EU:hun liittyvistä asioista (1-3 alhainen tietämys, 4-7 keskinkertainen tietämys, 8-10 hyvä tietämys). Niistä vastaajista, jotka kokivat olevansa hyvin perillä unionin asioista, 50 % oli joskus kuullut Euroopan oikeusasiamiehestä. Niistä

²³⁹ Eurobarometer 59 2003, 1

²⁴⁰ Eurobarometer 51 1999, 13–15 ja 46–49, Eurobarometer 52 1999, 21–23 ja 47–50, Eurobarometer 53 2000, 31–34 ja 76–78, Eurobarometer 54 2000, 26–28 ja 53–56, Eurobarometer 55 2001, 34–37 ja 73–77, Eurobarometer 56 2001, 40–44 ja 96–98, Eurobarometer 57 2002, 16–17 ja 44–48, Eurobarometer 58 2002, 69–72 ja 97–101 ja Eurobarometer 59 2003, 69–72

vastaajista, joilla oli mielestään keskinkertainen EU-tuntemus, 36 % oli kuullut oikeusasiamiehestä. Mielestään heikon tiedon omaavista vain 21 % oli joskus kuullut oikeusasiamiehestä. Euroopan oikeusasiamiesinstituutio tuli tämän jälkeen hieman tunnetummaksi Euroopan kansalaisille. Syksyllä 2000 34 % ja syksyllä 2002 36 % vastaajista oli joskus kuullut Euroopan oikeusasiamiehestä. Samanlainen tendenssi oli nähtävissä myös unionin muiden instituutioiden kohdalla. Vuonna 2002 jopa 79 % suomalaisista vastaajista oli kuullut oikeusasiamiehestä. Tuolloin hän oli edelleen vähiten tunnettu Saksassa (23 %) sekä Italiassa (24 %). Vuonna 2002 mielestään hyvin EU-asioista perillä olevista vastaajista 56 %, keskinkertaisesti unioniasiat tuntevista 40 % ja mielestään heikosti tuntevista 23 % oli joskus kuullut oikeusasiamiehestä.

Se, että suomalaiset tuntevat hyvin Euroopan oikeusasiamiesinstituution johtuneen siitä, että ensimmäisen oikeusasiamiehen, Jacob Södermanin, kotimaa on Suomi sekä siitä, että kansallisella oikeusasiamiehellä on Suomessa pitkät perinteet. Muutoin suurin osa eurooppalaisista ei siis ole koskaan kuullutkaan kyseisestä instituutiosta. Kuten edellä mainitsin, oikeusasiamies on pyrkinyt aktiivisesti tiedottamaan työstään ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksista. Yleiseurooppalaisten medioiden puuttuessa kuitenkin sellaisen kanavan löytäminen, joka tavoittaa tavalliset kansalaiset unionin eri maissa, lienee hankalaa. Kansalaisten tietämättömyys omista vaikutusmahdollisuuksistaan lienee ongelma Euroopan oikeusasiamiehelle. Toisaalta tietoa on kyllä helposti löydettävissä, jos sitä osaa etsiä. Oikeusasiamiehen suhteellisen näkymättömyyden ja hänen epäselvän mandaattinsa johdosta kansalaiset eivät kenties ymmärrä, mistä koko instituutiosta on kyse. Ehkä juuri tästä syystä suurin osa Euroopan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista oli hänen toimivaltansa ulkopuolella, tai sellaisia, joita hän ei syystä tai toisesta voinut ottaa tutkittavakseen

Toinen vastaajille esitetty kysymys oli, onko Euroopan oikeusasiamiesinstituutio vastaajan mielestä tärkeä. Keväällä 1999 46 % vastaajista vastasi esitettyyn kysymykseen. Suurin osa ei pystynyt vastaamaan koska he eivät tunteneet kyseistä instituutiota. 29 % mielestä kyseinen instituutio on tärkeä, 17 % mielestä taas ei. Kun syksyllä 2002 40 % vastaajista piti oikeusasiamiesinstituutiota tärkeänä ja 16 % ei, oli kyseinen instituutio keväällä 2003 tärkeä vain 35 % mielestä. Samanlainen tendenssi on nähtävissä muidenkin unionin instituutioiden kohdalla. Euroopan oikeusasiamiehen työn kannalta lienee huolestuttavaa, että niistäkin, vastaajista, jotka ovat kuulleet kyseisestä

instituutiosta, vain noin kaksi kolmesta uskoi, että sillä on tärkeä rooli Euroopan unionissa.

Kolmas Euroopan oikeusasiamiestä koskeva kysymys oli, luottaako vastaaja kyseiseen instituutioon. Keväällä 1999 vain 24 % vastaajista luotti Euroopan oikeusasiamieheen, 23 % puolestaan ei. Myöskään tähän kysymykseen suurin osa vastaajista ei pystynyt vastaamaan, koska he eivät tunteneet kyseistä instituutiota. Maittain tehdyssä vertailussa oikeusasiamies kuului vain Suomessa kolmeen luotettavimpaan instituutioon. Suomalaisista 56 % luotti syksyllä 1999 oikeusasiamieheen, ja kyseinen instituutio olikin suomalaisten mielestä unionin luotettavin instituutio. Samanlainen tendenssi jatkui seuraavissakin tutkimuksissa; oikeusasiamies on jokaisessa barometrissa kevääseen 2003 saakka suomalaisten mielestä unionin luotettavin instituutio. Muissa jäsenmaissa se ei ole ainoanakaan vuonna kolmen eniten luotetun instituution joukossa. Syksyllä 2001 oikeusasiamieheen sanoo luottavansa 31 % vastaajista. 21 % sen sijaan ei tunne luottamusta kyseiseen instituutioon. Suomalaisista jopa 64 % luotti tällöin oikeusasiamiesinstituutioon. Keväällä 2003 myös kansalaisten luottamus oikeusasiamieheen laski; 28 % vastaajista luotti kyseiseen instituutioon, 22 % puolestaan ei. Oikeusasiamiehen työn kannalta lienee olleen huolestuttavaa, että niistäkin kansalaisista, jotka tunsivat kyseisen instituution, vain reilu puolet luotti sen toimintaan.

Kansalaisten tietoihin ja mielipiteisiin vaikuttivat huomattavasti heidän kansallisuutensa. Suomalaiset tunsivat instituution todella hyvin ja pitivät sitä myös unionin luotettavimpana toimielimenä. Sen sijaan esimerkiksi saksalaiset, joilla ei ole omaa kansallista oikeusasiamiestä, eivät juuri tunteneet kyseistä toimielintä. Barometrien mukaan oikeusasiamiehen tunnettavuus ja arvostus kasvoivat vuosien kuluessa huomattavasti vähemmän kuin hänen tiedotuspolitiikkansa ja työnsä tulosten perusteella ennalta oletin.

Lopuksi

Euroopan poliittiset johtajat olivat 1990 – luvun alkupuoliskolla paradoksaalisessa tilanteessa. Kansalaiset odottivat heiltä ratkaisuja yhä suurempiin yhteiskunnallisiin

ongelmiin, mutta samanaikaisesti oli selvää, että he myös luottivat vallanpitäjiin entistä vähemmän. Osa kansalaisista oli menettänyt kokonaan kiinnostuksensa poliittisiin asioihin. Monet olivat menettäneet luottamuksensa siihen, että vaikeaselkoinen unionijärjestelmä pystyy harjoittamaan oikeansuuntaista ja tehokasta politiikkaa. Kansalaiset eivät tienneet, kuka tekee heitä koskevat päätökset, eivätkä kokeneet saavansa näkökantojaan esille unionin toimielinten kautta. Unioni koettiin samanaikaisesti liian etäiseksi ja toisaalta liian virkaintoiseksi.

Oikeusasiamiehen viran perustamisen katsottiin olevan tärkeää Euroopan unionin kehittymiselle ja laajentumiselle. Unionin päätöksentekoon kuuluvat alueet olivat vuosien kuluessa jatkuvasti lisääntyneet ja laajentuneet. Oli selvää, ettei yhdentymisen syveneminen olisi enää mahdollista ilman, että jäsenmaiden kansalaisten poliittisia ja sosiaalisia oikeuksia otettaisiin laajemmin huomioon myös yhteisöjen tasolla. Tällöin syntyi ajatus jäsenmaiden kansalaisista unionikansalaisina ja heille kuuluvista oikeuksista. Unionikansalaisuudella tavoiteltiin siis kansalaisten tiiviimpää yhteenkuuluvaisuutta unioniin. Jotta tällaisella kansalaisuudella olisi käytännössä merkitystä, on sillä oltava myös konkreettinen sisältö, joka takaa unionin kansalaisille tietyt oikeudet heille muutoin jäsenvaltion kansalaisina kuuluvien oikeuksien lisäksi. Oikeus kannella Euroopan oikeusasiamiehelle on osa unionikansalaisuuden konkreettista sisältöä.

Euroopan parlamentin lausunto oikeusasiamiehen virkaa perustettaessa, jonka mukaan oikeusasiamiesinstituutio ei saanut millään tavoin vaikuttaa jo olemassa olevien instituutioiden asemaan, tuo hyvin esiin sen, minkälaisessa kontekstissa Jacob Söderman aloitti työskentelynsä. Muutosten hyväksyminen on perinteisesti ollut unionin instituutioille hyvin vaikeaa varsinkin, jos on mahdollista, että uudistukset miltään osin heikentävät niiden nykyistä asemaa. Oikeusasiamiehen toimivalta rajoitettiin koskemaan pelkästään unionin hallinnon valvomista.

Katsaus Euroopan oikeusasiamiehen viran luonteeseen, tehtäviin ja menettelytapoihin osoittaa, että oikeusasiamiehen mandaatti on melko suppea, ja että hän tarvitsee unionin muiden toimielimien tukea ja yhteistyöhalua pystyäkseen toimimaan tehokkaana unionikansalaisten oikeuksien puolustajana ja hallinnon uudistajana. Koska oikeusasiamiehen päätöksillä ei ole toimielimiä sitovaa vaikutusta, piti Södermanin löytää tasapaino siinä, kuinka hän ajoi eteenpäin näkökulmiaan unionin hallinnon

parantamiseksi. Esittelemistäni tapauksista tuli ilmi, kuinka Söderman välillä esitti ja pyysi, välillä taas suorastaan vaati toimielimiä noudattamaan hänen ohjeitaan, muuttamaan käytäntöjään ja harkitsemaan tarkoin yksittäisiä päätöksiään.

Söderman nimesi vuoden 1995 vuosikertomuksessaan oikeusasiamiehelle neljä erilaista tehtävää. Ensinnäkin hänen tulee etsiä ja tutkia yksittäisiä tapauksia, joissa on ilmennyt huonoa hallintoa. Päätehtävänä on unionin kansalaisilta tulleiden kanteluiden käsittely. Oikeusasiamiehen tulee myös luoda tehokkaita keinoja, joiden avulla kansalaisten kohtaamat vääryydet voidaan oikaista. Tässä tehtävässään Söderman näyttää onnistuneen. Suurin osa oikeusasiamiehen saamista kanteluista tulee suoraan unionin kansalaisilta. Ehdottomasti suurin osa Södermanin työstä oli yksittäistapauksissa mahdollisesti esiintyvien epäkohtien tutkimista. Suppean mandaattinsa rajoissa oikeusasiamies myös loi melko tehokkaita keinoja kansalaisten kokemien vääryyksien oikaisemiseksi. Hän muodosti toimivat ja luottamukselliset suhteet unionin muihin toimielimiin, käytti erilaisia äänenpainoja viedessään eteenpäin vaatimuksiaan ja oppi myös hyödyntämään julkisuutta tavoitteidensa läpiviemiseksi.

Toiseksi oikeusasiamiehen tulee edistää hyvän hallintotavan käytäntöä. Suurin osa Euroopan oikeusasiamiehelle tulleista kanteluista koski siis jotakin tiettyä hallinnollista epäkohtaa yksittäisessä tapauksessa. Hallinnollisesta epäkohdastahan on kyse silloin, kun toimielin ei toimi sitä sitovan säännön tai periaatteen mukaisesti. Säännöt ja periaatteet ovat luonteeltaan sellaisia, että ne eivät kohdistu vain yksittäiseen tapaukseen, vaan myös muihin samantilaisiin tapauksiin. Tämän vuoksi vaikka mitään ei yksittäisessä tapauksessa voitaisi enää tehdä, on arvokasta osoittaa mitä sääntöä tai periaatetta toimielin on rikkonut, ja kuinka sen olisi pitänyt toimia. Aikaisempia tapauksia oikeusasiamies käytti usein pohjana myöhemmille laajemmille tutkimuksilleen ja pyrkimyksilleen unionin hallinnon parantamiseksi. Hyvää hallintotapaa oikeusasiamies edisti monessa kontekstissa. Esimerkkeinä tästä ovat muun muassa hyvän hallintotavan säännöstön luominen ja sen saaminen unionin toimielimiä sitovaksi periaatteeksi, kansalaisten oikeuksien parantaminen Amsterdamin sopimuksen artiklaa 226 koskevassa prosessissa sekä vaatimus yleisten asiakirjarekistereiden luomisesta. Vaikka ne oikeusasiamiehen tutkimukset, joilla oli syvempää vaikutusta unionin hallintoon ja ennen kaikkea avoimuuden lisääntymiseen, olivatkin useimmiten lähtöisin Södermanin omista aloitteista, ei kansalaisilta tulleita kanteluita voi aliarvioida. Ilman

kansalaisten kanteluita hallinnon ongelmien tunnistaminen jäisi oikeusasiamieheltä laadullisesti huomattavasti heikommaksi. Kansalaisten kanteluiden johdosta Söderman pystyi huomaamaan usein toistuvia ongelmia unionin hallinnossa ja puuttumaan niihin tehokkaammin. Lisäksi kansalaisten kantelut ovat tärkeitä oikeusasiamiehen viran ja toiminnan legitimoimiseksi: Liiallinen keskittyminen ohjeellisten sääntöjen laatimiseen voisi luoda vaikutelman, että oikeusasiamies ennen kaikkea tuo esille omia henkilökohtaisia näkemyksiään unionin hallinnon parantamiseksi.

Oikeusasiamiehen kolmas tehtävä oli pyrkiä helpottamaan oikeusistuinten taakkaa edistämällä yhteisymmärryksessä tehtyjä sovintoratkaisuja ja täten ehkäisemällä tarvetta oikeuskanteiden jättämiseen. Koska yhä useammassa tapauksessa toimielin sopi erimielisyydet itsenäisesti kantelijan kanssa, näyttää siltä, että Söderman hoiti myös tämän tehtävänsä onnistuneesti.

Viimeinen oikeusasiamiehen tehtävistä on hallinnon avoimuuden parantaminen ja kansalaisoikeuksien tehokas implementointi kaikilla unionin tasoilla. Avoimuuden parantamisesta olen esittänyt useita esimerkkejä, niin yksittäistapauksia kuin unionin hallintoon laajemminkin vaikuttavia. Oikeus hyvään hallintoon on sisällytetty unionin perusoikeuskirjaan. Näin ollen Södermanin koko työpanos hyvän hallinnon puolesta on samalla ollut kansalaisoikeuksien implementoimista unionin eri tasoilla.

Kun miettii Euroopan parlamentin tiukkaa äänestystulosta Södermanin pyrkiessä toiselle kaudelleen sekä akateemista keskustelua, jota hänen työnsä tiimoilta on käyty, miettii väkisinkin, miksi hän otti käyttöönsä juuri tietynlaiset toimintatavat. Södermanin henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttivat selvästi siihen lähestymistapaan, mitä hän noudatti määritellesään huonon hallinnon kriteereitä. Näyttää selvältä, että hän käytti Suomen kansallista oikeusasiamiestraditiota esikuvanaan muovatessaan oikeusasiamiehen tehtäviä Euroopan tasolla.

Yhteistä Suomen parlamentin oikeusasiamiehelle ja Euroopan oikeusasiamiehelle Södermanin aikakaudella oli, että ne molemmat olivat luonteeltaan hyvin legaalisia. Tosin aiemmin tuli ilmi, että suomalaisen oikeusasiamiehen työnkuva näyttää viime vuosina avartuneen, ja hänen tulkintansa hyvästä hallintotavasta laajentuneen. Näin näyttää tapahtuneen myös Euroopan oikeusasiamiehelle: Viimeisinä työvuosinaan

Söderman otti aikaisempaa avoimemman lähestymistavan hyvän hallintotavan käsitteeseen. Se, että Jacob Söderman painotti työssään hallinnon lainmukaisuuden valvomista, ei välttämättä tarkoita, että hänen lähestymistapansa olisi ollut liian legaalinen, kuten Tomkins ja Rawlings väittivät. Hehän olivat vahvasti sitä mieltä, että Euroopan oikeusasiamiehen ei tulisi toimia tuomioistuinten korvikkeena, vaan laajentaa näkökulmaansa koskemaan myös sellaisia seikkoja unionin hallinnossa, jotka ovat sinänsä laillisia, mutta kansalaisten kannalta epätoivottavia. Hänen tulisi ikään kuin mennä 'lain taakse' ja lisätä päätöksiinsä myös toisenlaisia arvoja. Tomkins ja Rawlings ehdottivat, että oikeusasiamiehen tulisi ottaa tutkimuksissaan ja päätöksissään huomioon 'lain henki', eikä välttämättä sen kirjoitettua muotoa. He vaativat oikeusasiamieheltä aggressiivisempaa lähestymistapaa hallinnossa ilmenneiden ongelmien ratkaisemiseksi. Lienee syytä mainita, että Tomkins ja Rawlings ovat brittejä, joten he työskentelevät ei-pohjoismaisessa oikeusasiamiestraditiossa.

Bonnor puolestaan on kiitellyt Södermanin psykologista silmää toteamalla, että mikäli oikeusasiamies omaksuisi hyökkäävämmän asenteen, nousisivat toimielimet luultavasti puolustuskannalle. Tulokset olisivat tällöin huomattavasti heikompia. Molemmat näkökannat ovat varmasti osaltaan oikeita: Varovaisuus oli usein perusteltua, mutta joissakin varsinkin Södermanin ensimmäisinä vuosina käsittelemissä tapauksissa hän tuntui luovuttaneen liian helposti kyseenalaistamatta lainkaan toimielinten lausuntoja tai olemassa olevien sääntöjen tarkoituksenmukaisuutta.

Pohjoismaalaisesta näkökulmasta olisi väärin väittää, että Söderman toimi liian legaalisesti, kun hän osoitti työssään tendenssiä vartioida hallinnon lainmukaisuutta ja jättää poliittiset aspektit toimivaltansa ulkopuolelle. Tämä on perinteisesti ollut pohjoismaalaisten oikeusasiamiesten toimintatapa. Mikäli oikeusasiamiehen kompetenssia laajennettaisiin siten, että se koskisi myös esim. eettistä vastuullisuutta tai poliittista harkintavaltaa, olisi kyseessä täysin toisenlainen instituutio. Läpikäymäni aineiston pohjalta on kylläkin mahdollista väittää, että Södermanin lähestymistapa on Euroopan tasolla ollut jossakin määrin riittämätön kohtaamaan haasteet, jotka oikeusasiamiehen työlle asetettiin. Rawlings ja Tompkins ovat oikeassa siinä, että Södermanin taipumus käyttää unionitasolla toimintatapoja, jotka ovat ominaisia Suomen parlamentin oikeusasiamiehelle, tuotti ainakin osittain tehottomia ratkaisuja. Hänen olisi ollut aiheellista kiinnittää enemmän huomiota näiden kahden alueen eroihin. Etupäässä

ensimmäisinä vuosinaan Söderman teki hyvin traditionaalisia ratkaisuja, ja tämä antoi osittain epätydyttävän vaikutelman hänen työnsä tuloksista. Veikö Söderman siis liikaa suomalaista legaalisuutta Eurooppaan? Olivatko Södermanin henkilökohtaiset kyvyt liian paljon vaikuttamassa siihen, miten hän ymmärsi huonon hallinnon käsitteen? Kuten aiemmin mainitsin, Euroopan oikeusasiamiehelle sopiva toimenkuva vaikuttaisi olevan lähempänä brittiläistä PCA:ta kuin Suomen eduskunnan oikeusasiamiestä. Södermanin rooli pysyi kuitenkin selkeästi lähempänä perinteistä pohjoismaista oikeusasiamiestä hänen ratkaistessaan unionin hallintoon liittyviä ongelmia.

Pohjoismainen oikeusasiamies on perinteisesti muodostanut avoimen, helposti lähestyttävän ja halvan vaihtoehdon suojella kansalaisten oikeuksia yksittäisissä tapauksissa. Lisäksi he ovat viime vuosina antaneet panoksensa hallinnollisten sääntöjen kehittelyyn. Nämä molemmat funktiot näkyivät myös Söderman työssä Euroopan oikeusasiamiehenä. Esimerkiksi hänen työnsä unionin hallinnon avoimuuden lisäämiseksi ja panoksensa Amsterdamin sopimuksen artiklaa 226 koskevassa keskustelussa osoittavat, että Söderman rajoitti useimmissa yksittäisissä tapauksissa tutkimuksensa koskemaan sitä, että päätökset ja toiminnot on tehty olemassa olevien lakien mukaisesti. Jollei hän löytänyt rikkomusta tässä suhteessa, ei kyse hänen mukaansa ollut huonosta hallinnosta. Hän saattoi kuitenkin lisätä päätöksensä kommentin, jossa hän kertoi tyytymättömyytensä kyseessä olevaan asiaan yleisemmin. Saadessaan kansalaisilta useita samaa aihetta koskevia kanteluita, hän aloitti useasti tutkimukset omasta aloitteestaan, ja oikeutti reformiehdotuksensa sillä, että aloite oli alun perin tullut kansalaisilta. Myöhemmin hän jopa pyrki edistämään hallinnon avoimuutta ja kansalaisten oikeuksien paranemista osallistumalla hallinnon lainsäädännöllisiä uudistuksia suunnittelevien konventtien työhön, eikä tyytynyt pelkästään kehittämään hallinnollisia sääntöjä omien tutkimustensa avulla. Myöhempien vuosien laajemmin lähestymistavan huomaa myös siitä, kuinka Söderman käytti lehdistöä ja julkisuutta hyväkseen raportoidessaan työstään. Tästä esimerkkinä erimielisyydet ja kiivaskin keskustelu unionin instituutioiden kanssa mm. vuonna 2000 kun unioniin valmisteltiin uutta asiakirjajulkisuutta koskevaa lainsäädäntöä tai vuonna 2001 komission reformin yhteydessä. Södermanin täytyi työskennellä muutama vuosi löytääkseen paikkansa unionin institutionaalisessa kontekstissa, saadakseen mediat kiinnostumaan ja tehdäkseen oikeusasiamiestä tunnetummaksi. Koska oikeusasiamiehen mandaatti on melko heikko, hän voi saada arvokasta

vetoapua työlleen saadessaan lehdistön reagoimaan positiivisesti hänen pyrkimyksiinsä. Mikäli oikeusasiamiesinstituutio olisi Euroopan unionissa kehittynyt Rawlingsin ja Tomkinsin toivomalla tavalla, tämä olisi tarkoittanut ainakin osaltaan pohjoismaisen tradition taakse jättämistä. Uudelle instituutiolle olisi kehitetty uudenlaiset tehtävät, jotka olisivat poikenneet traditionaalisista. Jacob Södermanin valinta unionin ensimmäiseksi oikeusasiamieheksi viittaa kuitenkin siihen, että näin ei toivottu tapahtuvan.

Jo ennen oikeusasiamiehen viran perustamista yhteisöjen tuomioistuin oli useassa päätöksessään vedonnut hyvän hallintotavan periaatteisiin. Käsite sinänsä oli siis tuttu Euroopan unionin kontekstissa. Käsittelemieni tapausten perusteella näyttää kuitenkin siltä, että Söderman ei edes teeskennellyt perustavansa käsitystensä hyvästä hallinnosta pelkästään yhteisöjen tuomioistuimen päätöksiin. Sen sijaan hän muodosti itse oman, laajemman eurooppalaisen lähtökohdan käsitteelle. Useasti hän ei maininnut lainkaan tuomioistuinta perustellessaan päätöksiään. Söderman toimi hyvin strategisesti ja harkiten pyrkimyksessään saada hyvän hallintotavan säännöstö kaikkia unionin toimielimiä sitovaksi periaatteeksi. Näin ollen lienee turvallista sanoa, että hyvä hallintotapa sellaisena, kuin se on nyt olemassa Euroopan unionin hallinnossa toimielimiä sitovana periaatteena, on Södermanin melko itsenäisesti muotoilema.

Södermanin päätöksistä tulee selvästi esille, että hallinnon tulee olla hyvää sekä hallinnon itsensä, että unionikansalaisten vuoksi. Hän toteaa useaan otteeseen, että hyvän hallinnon periaatteet auttavat virkamiehiä toimimaan tehokkaammin, ja että avoimella hallinnolla mahdolliset epäkohdat tulevat helposti huomatuiksi ja korjatuiksi. Kansalaisilla puolestaan on oikeus hyvään hallintoon. Söderman piti tärkeänä, että tämä oikeus kirjattaisiin myös unionin lakiin kaikkia toimielimiä sitovana periaatteena. Söderman korosti tutkimuksissaan kaikkia luvussa kolme mainitsemiani hyvän hallinnon perusolottuvuuksia. Esimerkiksi asiakirjarekisterit tekevät hallinnosta tehokkaampaa ja toimivampaa. Hallinnon luotettavuuden ja puolueettomuuden vaatimus tulee esiin lähes kaikissa Södermanin tutkimuksissa. Erityisesti hän painotti kolmatta olottuvuutta, kansalaisen oikeutta hyvään hallintoon, ja hallinnon juridista velvollisuutta toteuttaa sitä. Hyvän hallinnon pääperiaatteet: legaliteettiperiaate, objektiviteettiperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, tarkoituksenmukaisuus ja avoimuus ovat kirjattuna hyvän hallintotavan säännöstöön, joten Söderman pohjasi päätöksensä niihin.

Hyvän hallintotavan säännöstö turvaa unionikansalaisten tasa-arvoisen ja reilun kohtelun unionin toimielimien hallinnossa. Se myös helpottaa oikeusasiamiehen työtä, koska nyt hänellä on käytössään ensimmäistä kertaa sitova määritelmä siitä, minkälaisissa tapauksissa on kyse huonosta hallinnosta. Parlamentin hyväksyessä päätöslauselmana oikeusasiamiehen ehdottaman hyvän hallintotavan säännöstön, se muuttui kaikkia unionin toimielimiä ja laitoksia sitovaksi periaatteeksi. Södermanin monivuotinen kova työ sai näin ollen palkinnon. Hyvän hallintotavan säännöstö sisällytettiin unionin perusoikeuskirjaan Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000. Alle viidessä vuodessa Södermanin onnistui muotoilla hyvän hallintotavan teoria ja saada se osaksi unionin fundamentaalisia arvoja.

Aiemmin toin esille kysymyksen, että kun oikeusasiamies määritteli huonoa hallintoa olevan, mikäli toimielin ei toimi sitä sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti, niin mistä tuon sitovan voiman saavat päätökset, jotka eivät pohjaa unionin lakiin. Vastaus on, että oikeusasiamies piti hyvän hallintotavan periaatteita alusta asti toimielimiä sitovina. Toistaen kerta toisensa jälkeen päätöksissään samaa formulaa: ”Hyvän hallintotavan periaatteiden mukaan...” Söderman systematisoi oman juridiikkansa. Lisäksi hän vetosi omaan tehtäväänsä parantaa unionin hallintotapaa ja toisaalta unionin julkiseen sitoumukseen demokraattiseen, avoimeen ja vastuulliseen hallintoon. Näillä keinoin hän teki pikku hiljaa hyvän hallintotavan säännöstön toimielimiä sitovaksi periaatteeksi.

Kuten aiemmin tuli esille, on komissiolla tärkeä rooli sen varmistamisessa, että jäsenmaat noudattavat yhteisön lakia (Amsterdamin sopimuksen artikla 226). Sillä ei kuitenkaan ole resursseja valvoa itse riittävästi jäsenmaiden toimintaa ja sen vuoksi se luottaa pitkälti siihen, että unionikansalaiset huomaavat epäkohdat ja kantelevat niistä komissiolle. Oikeusasiamiehen ehdottamilla hallintomenettelyiden parannuksilla komissio pystyy tehokkaammin valvomaan yhteisön lain noudattamista, ja samalla kansalaisten oikeudet artiklaa 226 koskevassa prosesseissa vahvistuivat. Kun kansalaiset luottavat komission toimintaan ja tuntevat voivansa itse vaikuttaa, he luultavasti myös helpommin nostavat epäkohtia esille. Lisäksi se, että kansalaiset voivat halutessaan arvostella komission päätöksiä, joiden mukaan epäkohtaa ei ole, antaa heille mahdollisuuden tuoda esiin uusia näkökulmia. Näin ollen mahdolliset epäkohdat

tulevat entistä tehokkaammin esiin. Tämä osoittaa, kuinka jo pieni muutos hallintomenettelyssä auttoi unionin toimielintä luomaan tasa-arvoisemman kohtelun unionikansalaisille myös jäsenmaiden tasolla ja tuomaan jäsenmaissa tapahtuvia unionin lain vastaisia epäkohtia entistä tehokkaammin esille.

Toisaalta voisi kysyä, kuinka paljon kansalaisten vaikutusmahdollisuudet Amsterdamin sopimuksen artiklaa 226 koskevissa prosesseissa todella paranivat. Rawlingsin mukaan ne ovat edelleen täysin riittämättömät. Totta varmasti on se, että mikäli kansalaisilla olisi mahdollisuus osallistua prosessiin aktiivisesti jo aikaisemmassa vaiheessa, heidän vaikutusmahdollisuutensa olisivat paremmat. Huomiota tulee kuitenkin kiinnittää myös hallinnon tehokkuuteen. Mikäli kansalaisille annettaisiin mahdollisuus osallistua prosessiin sen kaikissa vaiheissa, venyisi päätöksenteko todella pitkäksi, eikä lopullisia päätöksiä kenties saataisi koskaan valmiiksi.

Esimerkeistä tulee ilmi, että Södermanin tekemät tutkimukset ja hänen esittämänsä kritiikki artiklaa 226 koskevassa kontekstissa koskivat lähes pelkästään komission toimintatapoja, eivät päätösten sisältöjä. Oikeusasiamies kritisoi esimerkiksi aikarajoja tai vastauksen puuttumista. Silti tutkimuksilla saattaa olla huomattavaa vaikutusta myös substanssiin; Käytännössä hallinnollisten päätösten sisältö ja muoto saattaa olla vaikea erottaa toisistaan. Södermanin panos kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi artiklaan 226 liittyvässä kontekstissa mainitaan monissa yhteyksissä yhdeksi hänen tärkeimmistä saavutuksistaan.

Kuten esimerkkitapauksista ja myös tilastotiedoista tuli esille, Söderman keskittyi erityisesti työssään hallinnon avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden edistämiseen. Kansalaisten oikeus saada käsiinsä kaikki unionin asiakirjat oli Södermanin mukaan ensiarvoisen tärkeää. Söderman korosti avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden tärkeyttä myös mainitsemalla niiden edistämisen erityisesti yhdeksi neljästä tehtävästään. Esimerkiksi neuvoston asiakirjarekisteriä koskevassa tapauksessa Söderman korosti hallinnon läpinäkyvyyden tärkeyttä: kansalaisilla tulisi olla oikeus saada käsiinsä kaikki asiakirjat, myös ne, jotka ovat keskeneräisiä, tai joista selviää päätöksenteon tilanne tiettyinä aikana tietyssä kontekstissa. Ei riitä, että kansalaiset saavat yhteenvedon päätöksistä; Heidän tulee saada tarvittaessa tietoonsa myös, kuka ehdotuksen tms. on tehnyt ja kuinka päätösprosessi on edennyt. Asiakirjarekisterien perustaminen oli

Södermanille hyvin tärkeä osa työstään unionin hallinnon avoimuuden parantamiseksi. Päätöksenteon avoimuuden ideahan on, että kansalaiset saavat helposti käsiinsä helppotajuista informaatiota poliittisista päätöksistä ja päätöksentekoprosesseista. Koska hallinto toteutetaan pääasiassa asiakirjojen kautta, on ymmärrettävää, että niiden rekisteröiminen oli Södermanin mukaan välttämätöntä kansalaisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Tutkimuksessani esittelemistäni tapauksista voi huomata, ettei oikeusasiamiehen asenne muuttunut juurikaan tapauksesta toiseen. Hän ei erotellut toisistaan pieniä hallinnollisia epäkohtia, jotka vain tarvitsivat pikaisen ratkaisun ja toisaalta ”tärkeitä asioita”, joilla oli laajemmat seuraamukset tai kenties jopa poliittisia taka-ajatuksia. Södermanin muodollinen lähestymistapa oli hyvin varovainen: vaikka kantelijat olisivatkin olleet poliittisesti motivoituneita, nosti oikeusasiamies edelleen esiin pelkästään hallinnon lainmukaisuuden vaatimuksen ja yleisen hyödyn ulottuvuuden. Kuten aiemmin mainitsin, voi muutoseikkoihin liittyvällä kritiikillä kuitenkin olla seurauksia myös päätösten sisältöihin. Vaikka Söderman piti huolen siltä, ettei hänen työllään ole suoria poliittisia vaikutuksia, ei oikeusasiamiehen työn luonne varmista hänen tutkimustensa neutraalisuutta ja puolueettomuutta. Tuomalla jatkuvasti esille, että oikeusasiamies on unionin hallinnon tehokkuuden ja avoimuuden vartija sekä kansalaisten oikeuksien puolustaja, Söderman oikeutti itselleen mahdollisuuden esimerkiksi ehdottaa monia hallinnollisia reformeja ja osallistua keskusteluihin sekä hallinnon muutoksia valmistelevien konventtien työhön.

Jotta oikeusasiamies voisi toimia tehokkaasti, täytyi hänen perustaa ja vakiinnuttaa molemmanpuolin kunnioittavat ja toisiaan arvostavat sekä pysyvät suhteet unionin toimielimiin. Toimielimillä on valta päättää, seuraavatko ne oikeusasiamiehen suosituksia. Ainoa riski, jos ne päättävät olla tekemättä näin, on, että oikeusasiamies tekee niiden toimet julkisiksi ja täten toimielinten julkinen imago saattaa vahingoittua. Käytännössä niiden on kuitenkin usein otettava oikeusasiamiehen kanta huomioon. Esimerkiksi vuonna 2000, kun komissio yritti sivuuttaa Södermanin luonnostellessaan uutta toimielinten asiakirjojen julkisuutta koskevaa ohjesääntöä, päätyi suurin osa oikeusasiamiehen ehdotuksista kiivaan kirjeenvaihdon ja sanailun jälkeen lopulta mukaan lopulliseen säännöstöön. Oikeusasiamies voi käyttää julkisia foorumeita, kuten erilaisia konferensseja ja lehdistöä, sekä kontaktejaan muun muassa kansallisten

oikeusasiamiesten ja Euroopan parlamentin jäsenten kanssa, painostaakseen komissiota ja muita toimielimiä, ja toisaalta oikeuttaakseen omat mielipiteensä ja reformiehdotuksensa. Söderman oli mukana suunnittelemassa ja toteuttamassa monia tärkeitä ja suuria reformeja unionin hallinnossa. Yllättävää oli kuitenkin huomata, että erityisesti komissio kuitenkin sivuutti oikeusasiamiehen monissa hänen tehtäväkenttäänsä lähellä olevissa asioissa. Tällöin Söderman yleensä älähti, ja saikin joissakin tapauksissa lopulta oman näkökantansa julki ja mukaan lopulliseen päätökseen. Näillä keinoin Söderman pystyi vahvistamaan heikkoa mandaattiaan ja loi Euroopan oikeusasiamiehelle vakiintuneen, kunnioitetun ja myös täysin ainutlaatuisen profiilin.

Söderman näki roolinsa etupäässä kuitenkin neuvottelijana, jonka tehtävänä oli rohkaista unionin toimielimiä omaksumaan uusia ja parempia hallinnollisia sääntöjä ja menetelmiä. Toisaalta Söderman myös loi itsenäisesti uusia standardeja unionin hallintoon esimerkiksi hyvän hallintotavan säännösten muodossa, ja oli myös valmis käyttämään tiukempiakin äänensävyjä ja tarvittaessa jopa vaatimaan mielipiteidensä huomioonottamista. Kaiken kaikkiaan Söderman käytti harkintavaltaansa hyvin maltillisesti. Päätöksensä aloittaa tutkimus omasta aloitteestaan hän oikeutti aina viittaamalla kansalaisten hänelle esittämiin kanteluihin. Näin ollen hän esittäytyi kansalaisten puolustajana enemmän kuin itsenäisenä yleisten periaatteiden vartijana tai luojana. Tämä oli ensiarvoisen tärkeää oikeusasiamiehen uskottavuudelle.

Pystyikö Söderman lopulta vaikuttamaan konkreettisella tasolla Euroopan unionin kehitykseen kohti avoimempaa ja kansalaisia lähellä olevaa päätöksentekoa ja hallintoa? Jäikö hänen tehtäväkseen pelkästään hallinnon lainmukaisuuden valvominen ja kansalaisten oikeuksien puolustaminen jo tapahtuneissa hallinnollisissa epäkohdissa? Vai pystyikö hän kenties vaikuttamaan syvemmälle unionin rakenteisiin myös kysymyksissä, jotka eivät suoraan koske hallinnon lainmukaisuutta, ja näin ollen turvaamaan unionikansalaisille entistä palvelusuuntautuneempaa ja oikeudenmukaisempaa kohtelua unionin tasolla? Yksiselitteistä vastausta kysymykseen tuskin voidaan antaa. Perinteisestä pohjoismaisesta näkökulmasta Söderman hoiti tehtävänsä erinomaisesti. Toisenlaisten oikeusasiamieskulttuurien kannattajat taas odottivat Södermanilta enemmän. Hyvän hallintotavan säännösten luominen ja vakiinnuttaminen toimielimiä sitovaksi, kansalaisten oikeuksien parantaminen pysyvästi

Amsterdamin sopimuksen artiklaa 226 koskevassa prosessissa sekä uupumaton työ unionin avoimuuden lisäämiseksi ja esimerkiksi asiakirjarekistereiden ylläpitämiseksi ovat vaikuttaneet kansalaisten oikeuksiin ja unionin hallintoon yksityistapauksia laajemmin. Myös useissa tapauksissa, joissa Söderman kävi ärhäkkääkin keskustelua toimielimien kanssa, sai hän lopulta ainakin suurimman osan tavoitteistaan läpi. Mutta oliko Södermanin panos riittävä? Tähän kysymykseen on mahdotonta antaa yksiselitteistä vastausta.

Kun vertaa Euroopan oikeusasiamiestä unionin vanhoihin instituutioihin, on oikeusasiamies edelleenkin pieni toimija. Elleivät 'isot pelaajat' ota hänen ideoitaan vakavasti ja vie niitä eteenpäin lainsäädännöllisellä akselilla, jää hänen vaikutusvaltansa väkisin heikoksi. Tämä tulee ilmi yhtäältä siitä, ettei oikeusasiamiestä juurikaan mainittu tai hänen työtään huomioitu useissa komission reformeissa, ja toisaalta hänen huomattavasta roolistaan useissa tärkeissä konventeissa sekä hänen panoksestaan avoimuuslainsäädäntöprosessissa. Kokonaisuudessaan Söderman oli taitava käyttämään julkisuutta hyväkseen ajaessaan mielipiteitään eteenpäin. Lehdistö raportoi Södermanin kiihkeästä sanailusta mm. komission puheenjohtajan kanssa. Lisäksi oikeusasiamiehen kotisivuilla on luettavissa monenlaisia puheita ja tiukkojakin mielipiteitä. Söderman pystyi luomaan instituution, joka oli sen parhaina aikoina vaikea ohittaa unionin politiikassa. Hän kävi jatkuvaa keskustelua unionin toimielinten kanssa, ärsytti, vaati ja velvoitti. Vaikka monessa kontekstissa onkin vaikeaa määritellä yksityiskohtaisesti, mitkä tulokset ovat Södermanin ansioita ja mitkä muut seikat ovat ajaneet asioita samaan suuntaan, osoittautui hänen politiikkansa ainakin jollain tasolla tehokkaaksi. Esimerkiksi hyvän hallintotavan säännöstö hyväksyttiin sellaisena, kuin oikeusasiamies sen alun perin oli ehdottanut. Myös asiakirjajulkisuuden vaatimuksen oikeusasiamies oli nostanut monissa yhteyksissä esille, ja näin ollen luonut unionin instituutioille paineita uuden lain säätämiseksi.

On selvää, että Euroopan oikeusasiamies kohtasi Jacob Södermanin kaudella, ja kohtaa varmasti tulevaisuudessakin, erilaisia odotuksia ja paineita, kun hän ponnistelee etsiessään parhaita työskentelymetodeita ja lopullisen paikkansa unionin institutionaalisessa struktuurissa. Jacob Södermanin ratkaisu oli painottaa perinteistä pohjoismaalaista lähestymistapaa, jonka pääpainopisteenä on hallinnon lainalaisuuden valvominen. Uusi kreikkalainen oikeusasiamies painottanee työssään hieman eri

asioita. Diamandouros on jo ilmaissut pyrkimyksensä työskennellä voimakkaasti ihmisoikeuksien puolesta varsinkin unionin uusissa jäsenmaissa²⁴¹. Tällöin Euroopan oikeusasiamiesinstituution funktio saattaa liikkua lähemmäksi nuorten demokratioiden oikeusmiesinstituutioita. Oma mielenkiintoinen tutkimusalueensa olisi, kuinka paljon ja mihin suuntaan Euroopan oikeusasiamiesinstituutio on muuttunut uuden oikeusasiamiehen myötä.

Unionikansalaisuuteen kuuluvien oikeuksien kehittäminen kohti sellaista kansalaisuutta, joka tekee unionikansalaisista aitoja yhteiskunnallisen päätöksenteon subjekteja, on kuitenkin vielä alkutekijöissään. Perusrakenteeltaan unioni on edelleenkin hallitusten, ei kansalaisten yhteisö. Kansallisvaltioiden rajojen vähitellen liudentuessa ja päätöksenteon siirtyessä yhä suuremmassa määrin Euroopan unionille, on erityisen tärkeää voimistaa unionin demokraattista ulottuvuutta. Euroopan oikeusasiamiehen kunnianhimoisena tehtävänä onkin toimia unionin hallinnon valvojana, kansalaisten oikeuksien kehittäjänä sekä tasa-arvon toteutumisen varmistajana ja puolestapuhujana muuttuvassa ja yhä tiiviimmässä unionissa. Jacob Söderman hoiti mielestäni tehtävänsä kunnialla. Hän omaksui neuvottelijan roolin ja rohkaisi lainsäätäjiä omaksumaan uusia sääntöjä. Hän kannusti toimielimiä ja niiden virkamiehiä ajattelemaan termeillä hyvä ja huono vastakohtana joustamattomille laillisille paradigmoille. Tällainen ajattelumalli auttane hallintoa muuttumaan ja kehittymään entistä paremmaksi.

Ottaessaan vastaan Alexis de Tocqueville – palkintoa, lainasi Söderman kiitospuheessaan Tocquevillen tasa-arvoisuuden periaatteen analyysia, jonka hän katsoi ilmaisevan Euroopan kansalaisuuden ytimen:

"Tasa-arvoisuuden periaatteen vähittäinen kehittyminen on näin ollen suotuisa tosiasia. Sillä on kaikki tällaisen tosiasian pääpiirteet: se on yleismaailmallinen, se on pysyvä, sitä eivät ihmiset pysty mitätöimään, ja kaikki tapahtumat ja kaikki ihmiset vaikuttavat omalta osaltaan sen edistymiseen."²⁴²

²⁴¹ Diamandouros 2003 (puhe) [WWW-dokumentti]

²⁴² Söderman 2001b (puhe) [WWW-dokumentti]

Lähteet

KIRJALLISUUS JA ARTIKKELIT

Beetham, David – Lord, Christopher (1998), *Legitimacy and the European Union*. Teoksessa Political Theory and the European union, toim. Weale, Albert ja Nentwich, Michael. Lontoo: Routledge 2001. ss. 15–33.

Bonnor, Peter Gjerloeff (2000), *The European Ombudsman: a Novel Source of Soft Law in the European Union*. European Law Review 1/2000. ss. 39–56.

Craig, Paul (2000), *The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation*. 6 European Law Journal 2000. ss.98–116

Draetta, Ugo (1994), *Towards a New Model: Ombudsman for Multinational Companies*. Teoksessa The European Ombudsman, toim. Marias, Epaminondas A. Maastricht: The European Institute of Public Administration 1994. ss.17–22.

Drewey, Gavin ja Harlow, Carol (1990), *a "Cutting Edge?": The Parliamentary Commissioner and MP's*. 53 Modern Law Review 1990. ss.745–769

Harden, Ian (2000), *When Europeans Complain: The Work of the European Ombudsman*. Cambridge: Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2000. ss. 199–237.

Harden, Ian (2002), *European Ombudsman's Efforts to Increase Openness in the Union*. Teoksessa Increasing Transparency in the European Union?, toim. Deckmyn, Veerle. Maastricht: European Institute of Public Administration 2002. ss.123–145.

Harlow, Carol (1978), *Ombudsmen in Search of Role*. 41 Modern law review 1978. ss. 446–454.

Harlow, Carol (1999), *European Administrative Law and the Global Challenge*. Teoksessa The Evolution of EU Law, toim. Graig, Paul ja de Burca, Gráinne. Oxford: Oxford University Press 1999. ss.261–285.

Heede, Katja (1997), *Enhancing the Accountability of Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman*. European Public Law, Volume 3, Issue 4. ss.587–605.

Heuru, Kauko (2003), *Hyvä hallinto*. Helsinki: Edita Prima Oy 2003.

Hidén, Mikael (1970), *Eduskunnan oikeusasiamies*. Vammala: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja, no. 90.

Hidén, Mikael (1973), *The Ombudsman in Finland: The First Fifty Year*. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California 1973.

Hidén, Mikael (2000), *Finnish Parliamentary Ombudsman as Guardian of Human Rights and Constitutional Rights*. Helsinki: Parliamentary Ombudsman of Finland 2000, ss. 61–71.

Hoskyns, Catherine (2000), *Democratizing the EU: Evidence and Argument*. Teoksessa *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, toim. Hoskyns, C ja Newman, M. Manchester: Manchester University Press 2000.

Husa, Jaakko (2002), *Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden vartijana*. *Lakimies* 3/2002, ss. 352–376.

Jokelin, Renny (1997), *EU-kansalaisuus lutviutuu Tanskan mallin mukaiseksi*. *Euroopan ääni* 02/97. s.4.

Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu Antti (1996), *Eurooppaoikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus 2000.

Karlsson, Christer (2001), *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis 2001.

Kortteinen, Juhani (1995), *Euroopan oikeusasiamiehen asema ja tehtävät*. *Lakimies* 1995, ss.1082–1097.

Kurvinen, Pekka (1985), *Päätöksenteko hallinnossa*. Helsinki: Suomen lakimiesliiton kustannus 1985.

Leino, Päivi (2004), *The Wind is in the North*. *European Public law* Vol. 10, No. 2 2004. ss.333–368.

Magnette, Paul (2003), *Between Parliamentary Control and the Rule of Law: The Political Role of the Ombudsman in the European Union*. *Journal of European Public Policy* 10:5 October 2003. ss. 677–694.

Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*. London: Routledge 1996.

Marias, Epaminondas A (1994), *The European Ombudsman: Competences and Relations with the Other Community Institutions and Bodies*. Teoksessa *The Ombudsman*, toim. Marias, Epaminondas A. Maastricht: The European Institute of Public Administration. ss.71–89.

Merikoski, V (1958), *Vapaa harkinta hallinnossa*. Helsinki: Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1958.

Mäenpää, Olli (2002), *Hyvän hallinnon perusteet*. Helsinki: Helsingin yliopisto 2002.

Mäenpää, Olli (2003), *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita 2003.

Naurin, Daniel (2002), *Taking Transparency Seriously*. Brighton: Sussex European Institute 2002.

Nehl, H. P. (1999), *Principles of Administrative Procedure in EC Law*. Oxford: Hart 1999.

Nentwich, Michael (1998), *Opportunity Structures for Citizen Participation: The Case of European Union*. Lontoo: Routledge 2001. ss.

Newman, Michael (1996), *Democracy, Sovereignty and the European Union*. London: Hurst and Company 1996.

Nugent, Neill (1994), *The Government and Politics of the European Union*. New York: Palgrave MacMillan 2003.

Rawlings, Richard (2000), *Engaged Elites: Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement*. *European Law Journal* Vol. 6, No.1 2000. ss.4-28.

Södremán, Jacob (1997), *A Thousand and One Complaints: The European Ombudsman en Route*. *European Public Law*, Volume 3, Issue 3 1997. ss. 351–361.

Tomkins, Adam (2000), *Transparency and the Emergence of European Administrative Law*. *Yearbook of European Law* Vol. 19, 2000. ss. 217–256.

von Wright, Georg Henrik (2001), *Hyvän muunnelmat*. Helsinki: Otava 2001.

INTERNET – LÄHTEET

Caiden, Gerald E. (1980), *Public Maladministration and Bureaucratic Corruption*. [WWW-dokumentti] <http://sunzi1.lib.hku.hk/hkjo/view/50/5000170.pdf>

Diamandouros, Nikiforos (2003), *Speech by the European Ombudsman, Mr P. Nikiforos Diamandouros, on the Occasion of His Solemn Oath at the European Court of Justice*. 1.4.2003. [WWW-dokumentti] <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2003-04-01.htm>

Eduskunnan oikeusasiamies. Luettu 13.7.2005. *Kantelut ja ratkaisut*. [WWW-dokumentti] <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/kantelutjaratkaisut.htx>

Euroopan komissio a. 07/1999. *Standard Eurobarometer 51: Spring 1999*. [WWW-dokumentti] http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb51/eb51_en.pdf

Euroopan komissio b. 04/2000. *Standard Eurobarometer 52: Autumn 1999*. [WWW-dokumentti] http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb52/eb52_en.pdf

Euroopan komissio c. 10/2000. *Standard Eurobarometer 53: Spring 2000*. [WWW-dokumentti] http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb53/eb53_en.pdf

Euroopan komissio d. 04/2001. *Standard Eurobarometer 54: Autumn 2000*. [WWW-dokumentti] http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb54/eb54_en.pdf

Euroopan komissio e. 10/2001. *Standard Eurobarometer 55: Spring 2001*. [WWW-dokumentti] http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb55/eb55_en.pdf

Euroopan komissio f. 04/2002. *Standard Eurobarometer 56: Autumn 2001*. [WWW-dokumentti] http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb56/eb56_en.pdf

Euroopan komissio g. 10/2002. *Standard Eurobarometer 57: Spring 2002*. [WWW-dokumentti] http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb57/eb57_en.pdf

Euroopan komissio h. 12/2002. *Standard Eurobarometer 58: Autumn 2002*. [WWW-dokumentti] http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb58/eb58_en.pdf

Euroopan komissio i. 07/2003. *Standard Eurobarometer 59: Spring 2003*. [WWW-dokumentti] http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_en.pdf

Euroopan oikeusasiamiehen ohjesääntö. Luettu 29.10.2002. [WWW-dokumentti] <http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/fi/statute.htm>

Euroopan oikeusasiamies 04/2000. *Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomus Euroopan parlamentille: omasta aloitteesta suoritettu tutkimus siitä, onko yhteisön eri toimielimillä ja laitoksilla yleisesti saatavilla olevaa hyvän hallintotavan säännöstöä virkamiehen suhteista kansalaisiin*. [WWW-dokumentti] <http://www.euro-ombudsman.eu.int/special/pdf/fi/oi980001.pdf>

Euroopan oikeusasiamies 2001, *Hyvän hallintotavan säännöstö*. [WWW-dokumentti] http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/fi/code_fi.pdf

Euroopan parlamentti 1997. Euroopan parlamentin vastine Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomukseen 1996. [WWW-dokumentti] http://64.233.183.104/search?q=cache:YgMkkl0b_o0J:www3.europarl.eu.int/calendar/calendar%3FAPP%3DPDF%26TYPE%3DPV2%26FILE%3D19980716EN.pdf%26LANGUE%3DEN+C4-0293/97&hl=de

Euroopan parlamentti 1999, *Päiväkatsaus 27.10.1999*. [WWW-dokumentti] <http://www.europarl.eu.int/dg3/sdp/journ/fi/1999/n9910272.htm#2>

Lehtimaja, Lauri (2001), *National Ombudsmen and the Protection of Human Rights*. Puhe CBSS jäsenmaiden kansallisten oikeusasiamiesten seminaarissa Kööpenhaminassa 1.3.2001. [WWW-dokumentti] <http://66.249.93.104/search?q=cache:gDBX9DDUAH4J:www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/9german/dbaFile3122.pdf+lehtimaja+national+ombudsmen+and+the+protection+of+human+rights&hl=de>

Prodi, Romano (2000), *Letter from Mr. Prodi to Madame Nicole Fontaine, President of the European Parliament*. Prodin kirje Euroopan parlamentin puheenjohtajalle 3.3.2000. [WWW-dokumentti] <http://www.statewatch.ogr/prodi1.htm>

Söderman, Jacob (2000 a.), *Access to Documents of the EU Institutions: The Key to a More Democratic and Efficient Union*. Puhe Euroopan parlamentin järjestämässä seminaarissa 18.9.2000. [WWW-dokumentti] <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/crc180900.htm>

Söderman, Jacob (2000 b.), *The EU's Transparent Bid for Opacity: The Prodi Commission's Recommendations on Transparency Make the Santer Commission Look*

Good. Wall Street Journal Europe 24.2.2000. [WWW-dokumentti]
<http://www.statewatch.org/SodermanWSJ.htm>

Söderman, Jacob (2000 c.), *Mr. Söderman Responds to Mr. Prodi's Letter to the President of the European Parliament*. Södermanin kirje Euroopan parlamentin puheenjohtajalle 14.3.2000. [WWW-dokumentti]
<http://www.statewatch.org/Sodermanrepen.htm>

Söderman, Jacob (2000 d.) *Public Hearing on the Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union Brussels, 2 February 2000 Preliminary remarks*. [WWW-dokumentti] <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/charter1.htm>

Söderman, Jacob (2001 a.), *Speech to the European Parliament by the European Ombudsman, Mr Jacob Söderman*. 6.9.2001. [WWW-dokumentti]
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-09-06.htm>

Söderman, Jacob (2001 b.), *Ceremony for the Award of the Alexis de Tocqueville Prize 2001*. Puhe Alexis de Tocqueville – palkintogaalassa 21.11.2001. [WWW-dokumentti]
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-11-21.htm>

Söderman, Jacob (2002), *Speech by the European Ombudsman, Jacob Söderman to the European Convention*. 24.6.2002. [WWW-dokumentti] <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2002-06-24.htm>

Söderman, Jacob, ansioluettelo (luettu 18.7.2005) [WWW-dokumentti] <http://www.euro-ombudsman.eu.int/cv/fi/js.htm>

MUUT

Ensimmäisen asteen tuomioistuimen päätös tapauksessa T-188/97 Rorhmans International vs. Komissio ECR-II 2463

Euroopan ihmisoikeussopimus. (tehty Roomassa 4.11.1950)

Euroopan oikeusasiamies: Vuosikertomus 1995. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto 1996.

Euroopan oikeusasiamies: Vuosikertomus 1996. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto 1997.

Euroopan oikeusasiamies: Vuosikertomus 1997. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto 1998.

Euroopan oikeusasiamies: Vuosikertomus 1998. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto 1999.

Euroopan oikeusasiamies: Vuosikertomus 1999. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto 2000.

Euroopan oikeusasiamies: Vuosikertomus 2000. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto 2001.

Euroopan oikeusasiamies: Vuosikertomus 2001. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto 2002.

Euroopan oikeusasiamies: Vuosikertomus 2002. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto 2003.

Euroopan oikeusasiamies: Erityiskertomus Euroopan parlamentille 18.10.1999

Euroopan oikeusasiamies: Erityiskertomus Euroopan parlamentille koskien tapausta 917/2000/GG

Euroopan oikeusasiamies: Oikeusasiamiehen omasta aloitteesta tehdyn tutkimuksen päätös 626/97/BB Euroopan parlamenttia vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 132/21.9.95/AH/EN Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 206/27.10.95/HS/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 211/03.11.95/JC/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 226/13.11.95/JC/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 229/14.11.95/PAD/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 364/03.11.95/JS/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 303/03.01.96/COW/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 335/08.01.96/AK/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 358/15.01.96/EC/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 359/16.01.96/JK/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 360/09.01.96/SJ/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 361/09.01.96/JB/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 362/15.01.96/JB/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 363/15.01.96/MN/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 377/31.1.96/MJ/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 378/25.1.96/JB/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 382/24.1.96/CW/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 383/24.1.96/JK/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 403./01.02.96/TPA/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 471/4.3.96/PC/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 487/14.3.96/BRF/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 488/14.3.96/PB/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 514/25.3.96/DB/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 515/25.3.96/PJW/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 526/27.3.96/DHW/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 562/18.4.96/DD/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 607/24.5.96/BB/UK Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 783/01.08.96/LBR/ES/KH(JMA) Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 1055/96 neuvostoa vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH Komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: kantelun päätös 126/97/VK yhteisöjen tuomioistuinta vastaan

Euroopan oikeusasiamies: kantelun päätös 633/97 komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: kantelun päätös 1250/2000 Euroopan parlamenttia vastaan

Euroopan oikeusasiamies: kantelun päätös 1272/2001/SM komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: kantelun päätös 1351/2001/(ME)(MF)BB komissiota vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 684/2002/IJH Neuvostoa vastaan

Euroopan oikeusasiamies: Kantelun päätös 1574/2002/EG komissiota vastaan

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) (2001), N:o 1049/2001, *Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi*

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000), Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 364/1 18.12.2000

Komissio (2001), *Eurooppalainen hallintotapa: Valkoinen kirja*. Bryssel: Euroopan yhteisöjen komissio 2001.

Komissio (2002), *Commission Communication to the European Parliament and the European Ombudsman on Relations with the Complainant in Respect of Infringements of Community law*. Virallinen lehti 166/3 2002.

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (25.12.2000/193)

Sopimus Euroopan unionista (tehty Maastrichtissa 7.2.1992)

Sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta (tehty Amsterdamissa 2.10.1997)

Suomen perustuslaki (annettu 11.6.1999, voimaan 1.3.2000)

Yhdistyneet kansakunnat (1948), *Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus*. (annettu 10.12.1948)