*Oikeusministeriölle*

Oikeusministeriö

02.07.2010
ad 7/11/2010
davo**Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen****1. Lausunnon rajaus**

Oikeusministeriö on 7 päivänä kesäkuuta 2010 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan kanslian lausuntoa Ihmisoikeusinstituutityöryhmän mietinnöstä, joka koskee kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista. (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010). Hallituksen esityksen muotoon laadittu mietintö sisältää ehdotukset eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) muuttamisesta sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) muuttamisesta.

Mietintö on sisällöltään kaksijakoinen. Sen pääosan muodostaa ehdotus eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta lisäämällä lakiin uusi 3 a luku Ihmisoikeuskeskuksesta. Toisena teemana mietinnössä käsitellään niitä muutostarpeita, joita katsotaan kohdistuvan kantelun käsittelyä koskeviin säännöksiin sekä eduskunnan oikeusasiamiehestä että valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa.

Eduskunnan kanslian toimialaan ei kuulu arvioida mainittujen lakien kantelun käsittelyyn liittyvien säännösten uudistustarpeita tai tarkoituksenmukaisuutta. Tämän arvion suorittaa perustuslakivaliokunta, kun hallituksen esitys jatkovalmistelun jälkeen annetaan eduskunnan käsiteltäväksi. Siksi eduskunnan kanslia ottaa lausunnossaan kantaa vain Ihmisoikeuskeskuksen perustamiseen liittyviin ehdotuksiin.

2. Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen

Kansallisilla ihmisoikeusinstituutioilla tarkoitetaan Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymien ns. Pariisin periaatteiden mukaisia, hallitusten perustamia pysyviä toimielimiä, joiden erityisenä tehtävänä on edistää ja turvata ihmisoikeuksia kansallisella tasolla. Tällaisten instituutioiden asemaa voidaan hahmottaa niihin kohdistuvien kuuden erilaisen vaatimuksen kautta. Ensinnäkin kansalliset ihmisoikeusinstituutiot tulee perustaa perustuslain tai lain tasoisella säädöksellä. Toiseksi tässä säädöksessä tulee määritellä instituution tehtävät, kokoonpano sekä toimivaltuudet. Kolmanneksi instituutiolla tulee olla itsenäinen ja riippumaton asema paitsi muodollisesti myös taloudellisesti ja hallinnollisesti. Neljäntenä vaatimuksena on, että instituutiolle tulee antaa niin laaja tehtäväkuva kuin on mahdollista ihmisoikeuksien edistämiseksi ja turvaamiseksi. Viidennen vaatimuksen mukaan tehtäviinsä kuuluvissa asioissa ihmisoikeusinstituutiolla tulee olla oikeus kuulla henkilöitä sekä saada tietoja ja asiakirjoja viranomaisilta. Kuudenneksi Pariisin periaatteissa edellytetään, että instituutiolla on ihmisoikeustyöhön kansallisella tasolla osallistuvat tahot kattava pluralistinen kokoonpano. Instituution valinnaisena tehtävänä voi olla valitusten tai kanteluiden käsitteleminen, sovittelu ja valittajien avustaminen yksittäisissä ihmisoikeusloukkaustapauksissa sekä suositusten antaminen viranomaisille.

Edellä mainitut instituutiolle asetetut vaatimukset ja reunaehdot osoittavat, että – kuten mietinnössä (s. 18) todetaan – ihmisoikeusinstituutioiden valtiollisesta luonteesta huolimatta niitä ei voida luontevasti sijoittaa valtiovalan kolmijako-opin institutionaaliseen kehykseen. Mietinnön lähtökohtana onkin toteamus, jonka mukaan instituution riippumattomuuden vaatimuksesta seuraa, että sitä ei voida perustaa suoraan hallituksen alaisuuteen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen todennut, että kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiselle myös Suomeen on perusteita. Tätä puoltaa muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien alalla toimivien viranomaisten ja neuvottelukuntien sekä tutkimuslaitosten monilukuisuus, minkä vuoksi ihmisoikeuksien turvaamisen ja edistämisen rakenteita voidaan pitää hajanaisina (ks. PeVM 8/2007 vp, s. 2/II). Valiokunta on sittemmin uudistanut kannanottonsa koordinaation tarpeellisuudesta (ks. PeVM 4/2009 vp, s. 2/I) ja kiirehtinyt uudistuksen toteuttamista (ks. PeVL 1/2010 vp, s. 4/II ja PeVM 4/2009 vp, s. 2/I). Näissä yhteyksissä valiokunta on kuitenkin toistuvasti korostanut, että instituution luominen ei saa merkitä heikennystä eduskunnan oikeusasiamiehen nykyiseen asemaan tai voimavaroihin taikka oikeusasiamiehen tehtäviin ja toimivaltuuksiin valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Hyvän kuvan nykyisestä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen ja edistämiseen liittyvän toiminnan moninaisuudesta antaa mietinnön sivulla 23 oleva luettelo alan erityisvaltuutetuista sekä lukuisista neuvottelukuntatyypillisistä toimielimistä, jotka huolehtivat perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä asiantuntija- ja kehittämistehtävistä erityisvaltuutettujen toimistojen tai ministeriöiden yhteydessä. Eduskunnan kanslia yhtyy sekä perustuslakivaliokunnan että mietinnön valmistelleen työryhmän käsityksiin kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisen tarpeellisuudesta.

Mietinnössä esitellään (s. 19–20) yhteenvedonomaaisesti myös YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston tekemää selvitystä eri maiden ihmisoikeusinstituutioiden asemasta. Sen mukaan instituutioiden taloudellista asemaa korostetaan niin, että budjetin ei tulisi olla hallituksen kontrollissa vaan mielellään erillinen talousarvioerä, joka on parlamentin päätösvallassa. Instituutiota koskevassa lainsäädännössä ilmenee pluralistisuusvaatimus usein instituution päätöksentekuelimen jäsenten kelpoisuusvaatimusten tai heidän edustamiensa organisaatioiden luokittelun kautta. Päätöksentekuelimen jäsenten nimittämisessä korostetaan avointa ja julkista hakumenettelyä. Usein instituutioiden tehtäviin sisältyy esitysten teko lainsäädännön ja muun normiston kehittämiseksi, osallistuminen YK:n ihmisoikeusneuvostolle annettavan raportin valmisteluun samoin kuin yhteistyö kansainvälisten ja kansallisten ihmisoikeustoimijoiden kanssa ja tutkimuksen edistäminen. Yhteydenpito kansalaisyhteiskuntaan tapahtuu sitä edustavan tahon kuulumisella instituution päätöksentekuelimen tai neuvottelukunnan kokoonpanoon tai temaattisten toimielinten välityksin taikka säännöllisten konsultaatiota-paamisten kautta.

Suomessa kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevaksi perusratkaisuksi ehdotetaan sen perustamista eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Mietinnön perustelujen (s. 31) mukaan tavoitteena on luoda "sateenvarjomainen instituutorakenne, jolla olisi synergiavaikutuksia nykyisiin perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin sekä perus- ja ihmisoikeustyöhön". Eduskunnan kanslian mielestä tällainen perusratkaisu on tarkoituksenmukainen ja vastaa myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiassa edustamaa linjaa. Instituution (josta käytettäisiin laissa suomen kieleen paremmin sopivaa nimeä Ihmisoikeuskeskus) liittäminen eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen on myös jo organisatorisena ratkaisuna omiaan luomaan keskukselle asiaan kuuluvaa arvovaltaa ihmisoikeuksien turvaamis- ja edistämistoiminnan kehittämisessä samoin kuin korostamaan sen toiminnan riippumattomuutta hallitusvallasta.

Hallinnollisesti Ihmisoikeuskeskus olisi siis osa eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa. Keskuksen virat perustettaisiin eduskunnan kansliatoimikunnan päätöksellä. Johtajan ja muiden virkamiesten tehtävät ovat eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tehtäviä, joista annetaan tarkempia määrittäviä oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä (ks. mietinnön perustelut s. 37). Osana eduskunnan menoja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian menot otetaan valtion vuotuisen talousarvioon. Näihin määrärahoihin on tarkoitus sisällyttää myös Ihmisoikeuskeskuksen vuotuiset määräraha-tarpeet, joiden on virkojen osalta mietinnössä arvioitu olevan noin 900 000 euroa. Perustelujen (s. 33) mukaan Ihmisoikeuskeskuksella tulisi johtajan lisäksi olla "vähintään 10 virkamiestä, joilla on ylempi korkeakoulututkinto".

Eduskunnan kanslian mielestä ehdotettu virkamiesten määrä vaikuttaa suurelta ottaen erityisesti huomioon, että kyseessä on aivan uusi organisaatio, jonka tehtävien määrästä ja laadusta ei vielä ole minkäänlaisia kokemuksia. Vertailukohtana voidaan mainita, että eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuonna 2009 antaman kertomuksen (s. 38) mukaan kertomusvuoden lopussa kansliassa oli 54 vakinaista virkaa. Tämän vuoksi eduskunnan kanslia – ottaen myös huomioon eduskunnan pääluokan toimintamenojen viimeaikaiset supistukset – katsoo, että alkuvaiheessa toiminta tulisi aloittaa selvästi pienemmällä virkamiesjoukolla. Toimistohenkilökunnan

palveluja voidaan luonnollisesti hyödyntää yhteisesti Ihmisoikeuskeskuksen ja varsinaisen lainvalvontatoiminnan kesken.

Mietinnön perusteluista (s. 37) käy ilmi, että Ihmisoikeuskeskuksen muihin virkoihin kuin johtajan virkaan nimittäisi eduskunnan oikeusasiamies. Johtajan aseman samoin kuin Ihmisoikeuskeskuksen yleisen riippumattomuuden korostamiseksi eduskunnan kanslia esittää harkittavaksi, että Ihmisoikeuskeskuksen virkamiesten nimittäminen osoitettaisiin keskuksen johtajan toimivaltaan. Näin meneteltäessä olisi tarpeen lisätä asiaa koskeva säännös eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ehdotettuun 19 c §:ään.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamista koskevan lakiehdotuksen mukaan ihmisoikeusinstituution piirteisiin olennaisesti kuuluvaa pluralismia toteutettaisiin 19 e §:n mukaisella ihmisoikeusvaltuuskunnalla, jossa ehdotuksen mukaan olisi "toimivuuden takia" (perustelujen s. 39) vähintään 20 ja enintään 40 jäsenpaikkaa. Eduskunnan kanslia pitää ehdotettua jäsenmäärää kovin suurena ja toteaa omana kantanaan, että tällainen ratkaisu ei ole käytännössä toimiva. Siksi eduskunnan kanslia esittää harkittavaksi, että valtuuskuntaan kuuluisi enintään 20 jäsentä. Jäsenten valinnassa voitaisiin tarvittaessa noudattaa jonkinlaista rotaatioperiaatetta, minkä lisäksi laajakantoisissa asioissa on luonnollisesti mahdollista turvautua erilliseen kuulemis- tai lausuntomenettelyyn.

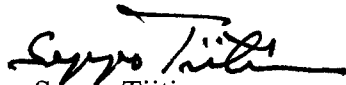
Valtuuskunnan asettaa ehdotuksen mukaan eduskunnan oikeusasiamies Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Johtaja puolestaan ehdotetaan valittavaksi samassa menettelyssä kuin eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eli valinta tapahtuisi eduskunnan täysistunnossa suoritettavalla vaalilla eduskunnan työjärjestyksen 11 §:n mukaisesti. Eduskunnan kanslia kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan muun muassa laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät perus- ja ihmisoikeusasiat käsittelee ihmisoikeusvaltuuskunta. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamista koskevan ehdotuksen 19 c §:n mukaan Ihmisoikeuskeskuksen johtajan tehtävänä on puolestaan johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne asiat, jotka ehdotettavan lain mukaan eivät kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle. Johtajan toimivalta Ihmisoikeuskeskuksen toimialalla on siis tavallaan toissijainen suhteessa ihmisoikeusvaltuuskuntaan. Mietintöön sisältyvän 1. lakiehdotuksen 19 d §:n 2 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluja. Tämä säännös vastaa sinänsä sitä eduskunnan perustuslakivaliokunnan johdonmukaista kantaa, jonka mukaan ihmisoikeusinstituution perustaminen ei saa merkitä heikennystä eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (ks. PeVM 4/2009 vp, s. 2/I ja PeVM 8/2007 vp, s. 2/II).

Ottaen huomioon ehdotuksen mukaiset johtajan tehtävät ja asema eduskunnan kanslia ei pidä perusteltuna, että johtajan valitsisi eduskunnan täysistunto. Eduskunnan kanslia pitää periaatteellisesti tärkeänä, että henkilövalintoja säädetään eduskunnan täysistunnon suoritettavaksi vain hyvin harkitusti. Tämän vuoksi eduskunnan kanslia ehdottaa, että johtaja valittaisiin samassa menettelyssä kuin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 16 §:n 3 momentin mukaan valitaan apulaisoikeusasiamiehen sijainen. Tällöin johtajan nimittäisi eduskunnan oikeusasiamies saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton. Viimeksi mainittu on tärkeää, koska perustuslakivaliokunnalla on tehtäviensä vuoksi erityiset edellytykset arvioida haki-

joiden kelpoisuutta. Näin meneteltäessä ei olisi myöskään tarvetta muuttaa eduskunnan työjärjestyksen 11 §:ää.

Eduskunnan kanslia kiinnittää oikeusministeriön huomiota myös siihen, että sekä ihmisoikeusvaltuuskunnan että Ihmisoikeuskeskuksen johtajan toimikaudet ovat molemmat neljä vuotta. Tämä saattaa merkitä sitä, että keskuksen ylin johto vaihtuu kokonaisuudessaan samaan aikaan. Eduskunnan kanslian mielestä toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi nämä toimikaudet olisi syytä erottaa toisistaan esimerkiksi niin, että ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenistä neljäsosa olisi erovuorossa joka toinen vuosi.

Lakiteknisenä yksityiskohtana eduskunnan kanslia kiinnittää huomiota 1. lakiehdotuksen 19 d §:n 3 momenttiin, jonka mukaan Ihmisoikeuskeskuksella on tehtäviensä hoitamiseksi oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta. Ottaen huomioon keskuksen tehtävien luonne eduskunnan kanslia esittää harkittavaksi säännöksen täydentämistä maininnalla "--oikeus saada *salassapitosäännösten estämättä* tarpeelliset tiedot--".



Seppo Tiitinen
Eduskunnan pääsihteeri



Jarmo Vuorinen
Eduskunnan apulaispääsihteeri