

Helsinki 12.8.2010

Dnro 2087/5/10

Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 7.6.2010 (OM 6/41/2009)

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään varannut eduskunnan oikeusasiamiehelle tilaisuuden lausua ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietinnöstä kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta (OMML 45/2010).

Pidän hyvin myönteisenä sitä, että työryhmä on ripeästi valmistellut ehdotuksensa ihmisoikeusinstituution perustamisesta ja ylimpiä laillisuusvalvojia koskevan lainsäädännön muuttamisesta kantelujen tutkimisen sääntelyn osalta. Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

1

KANSALLINEN IHMISOIKEUSINSTITUUTIO

Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän toimeksiantona oli selvittää mahdollisuuksia järjestää ns. Pariisin periaatteet huomioon ottavalla tavalla eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perus- ja ihmisoikeuksien yleiseen edistämiseen Suomessa keskittyvä kansallinen ihmisoikeusinstituutio neuvottelukuntineen. Työryhmä on päätenyt esittämään ihmisoikeuskeskuksen perustamista oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen toiminnallisesti itsenäisenä ja riippumattomana, mutta hallinnollisesti osana oikeusasiamiehen kansliaa.

Jotkut organisaatorakenteeseen liittyvät yksityiskohdat jäävät lakiehdotuksessa avoimiksi, mutta uskoakseni ne voidaan ratkaista työjärjestystasolla. Pidän ihmisoikeusinstituution tehtäviä ja rakennetta koskevia ehdotuksia peruslinjauksiltaan toteuttamiskelpoisina. Lausun seuraavassa vain eräistä ihmisoikeusinstituution rakenteeseen, valtuuskunnan jäsenyyteen ja toimintakertomukseen liittyvistä kysymyksistä.

Kansallisen ihmisoikeusinstituution rakenne

Se, mitä kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla tarkoitetaan, jää ehdotuksen perusteella jossain määrin epäselväksi. Ehdotuksen sivulla 32 todetaan toisaalta: "Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettavaksi ehdotetun kansallisen ihmisoikeusinstituution ja Ihmisoikeuskeskuksen kautta esille voi nousta entistä enemmän tarvetta oikeusasiamiehen oma-aloitteiselle valvontatoiminnalle." Myöhemmin samalla sivulla todetaan: "Ihmisoikeuskeskukselle säädettävistä perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävistä ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävistä muodostuvalla kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla olisi Pariisin periaatteiden mukainen laaja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvä tehtävänkuva."

Tarkoitetaanko kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla Ihmisoikeuskeskusta ja sen valtuuskuntaa, vai niiden lisäksi myös oikeusasiamiestä? Kansallisen ihmisoikeusinstituution mahdollisimman laaja mandaatti sekä ehdotetut hallinnolliset ratkaisut puoltaisivat sitä, että eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta yhdessä muodostaisivat kansallisen ihmisoikeusinstituution. Vaikka instituutio muodostuisi vain kahdesta viimeksi mainitusta, niiden riippumattomuus oikeusasiamiehestä ei mielestäni ole keskeinen kysymys. Oikeusasiamies täyttää ne itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevat vaatimukset, jotka Pariisin periaatteissa on asetettu.

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät

Ehdotuksen 19d §:n 2 momentissa todetaan, ettei keskus käsittele kanteluja. Esityksen perusteluissa täsmennetään, mitä kanteluilla tarkoitetaan. Tässä yhteydessä olisi mielestäni kuitenkin syytä erikseen todeta, että keskus ei käsittele myöskään omasta aloitteestaan yksittäistapauksia (yksittäistä henkilöä tai tapausta koskevaa asiaa). Mielestäni tämä on tärkeää, jotta oikeusasiamiehen ja keskuksen työnjako muodostuu selkeäksi.

Ihmisoikeusvaltuuskunta

Valtuuskunnan kokoonpanosta on ehdotuksessa lausuttu vain melko yleisellä tasolla. Mielestäni ainakin kansanedustajien jäsenyyttä valtuuskunnassa tulisi pohtia; ehkä riittävää olisi se, että ihmisoikeuskeskuksen kertomus annettaisiin eduskunnalle. Jos kansanedustajien jäsenyyttä pidettäisiin suotavana, oikeusasiamies ei ehkä ole sopiva taho nimittämään kansanedustajia valtuuskuntaan. Ainakin mahdollisten kansanedustajajäsenten ja ehkä muidenkin jäsenten asettamisenettelystä toivoisin joitakin suuntaviivoja ehdotuksen perusteluihin.

Ehdotuksessa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta ei ole säännöstä ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenen erottamisesta. Kuten ehdotuksen perusteluissakin todetaan, Pariisin periaatteiden mukaista on, että instituution päätöksentekooelman "virassa pysymisoikeus" on riittävän täsmällisesti määritelty. Riippumattomuuden turvaamisnäkökohdan

lisäksi erottamismahdollisuudesta säätäminen voi olla tärkeää valtuuskuntaa kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen turvaamisen kannalta. Erottaminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi, jos valtuuskunnan jäsen olisi syyllistynyt perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta vakavaan rikokseen.

Erottamisesta voisi päättää nimittävä viranomainen eli oikeusasiamies. Sääntely voisi olla esimerkiksi kuntalain 40 ja 41 §:ien kaltainen. Lainkohdat koskevat luottamustoimesta pidättämistä ja siitä erottamista, kun luottamusmies on menetellyt toimessaan lainvastaisesti tai syyllistynyt rikolliseen menettelyyn toimen ulkopuolella.

Kysymyksestä, miten menetellään toimikunnan jäsenen erottua tai kun hänet on erotettu, tulisi myös säätää laissa. Mielestäni harkinta uuden jäsenen nimittämisestä lopputoimikaudeksi voitaisiin jättää oikeusasiamiehelle.

Valtuuskunnan jäsenten toimikausia voisi olla syytä porrastaa, jotta koko valtuuskunta (ja mahdollisesti ihmisoikeuskeskuksen johtaja) ei vaihdu samanaikaisesti.

Esityksessä ei ole käsitelty kysymystä neuvottelukunnan jäsenten oikeudesta palkkioon eikä valtuuskunnan päätösvaltaisuutta (vrt. esim. VnA nuorisotyöstä ja –politiikasta 2 §, joka koskee valtion nuorisosiain neuvottelukunnan toimintaa ja VnA kielilain täytäntöönpanosta 433/2004, jonka 1 luku sääntelee kieliasiain neuvottelukunnan toimintaa).

Keskuksen tiedonsaantioikeus

Esityksen 19 d §:n 3 momentin mukaan keskuksella "on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta". Oikeusasiamiehen (ja oikeuskanslerin) tiedonsaannista säädetään perustuslain 111 §:ssä. Sen mukaan näillä on "oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot". Perustuslain 111 §:n on vakiintuneesti katsottu tarkoittavan sekä julkisia että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai jonkun muun lain perusteella salassa pidettäviä tietoja. Ehdotettu 3 momentti ei perustelujen mukana tarkoita "automaattisesti" salassa pidettäviä tietoja, vaan "maksutonta tietojensaantioikeutta täydentää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 28 §, jossa säädetään viranomaisen yksittäistapauksessa antamasta harkinnanvaraisesta luvasta tietojen saamiseen...".

Kun ehdotettu 3 momentti ja perustuslain 111 § ovat lähes samansisältöiset, mutta tarkoittavat kuitenkin erilaista tiedonsaantioikeutta, on mielestäni tulkinnallisten epäselvyyksien välttämiseksi aiheellista täsmentää 3 momentin sanamuotoa siten, että sillä tarkoitetaan julkisia tietoja, ellei viranomainen yksittäistapauksessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 28 §:n nojalla toisin päättä.

Ihmisoikeuskeskuksen toimintakertomus

Ihmisoikeuskeskuksen toimintakertomuksesta ehdotetaan säädettäväksi ainoastaan, että ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtävänä on hyväksyä keskuksen vuotuinen toimintakertomus (19 e §). Sen suhdetta oikeusasiamiehen kertomukseen ei kuitenkaan ole määritetty. Mikäli kertomus on tarkoitettu antaa eduskunnalle, tulee siitä perustuslain 46 §:n mukaan säätää vähintään laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä.

Jos keskuksen kertomus olisi osa oikeusasiamiehen kertomusta, se tulisi annetuksi eduskunnalle ja oikeusasiamies voisi olla käsittelyssä läsnä. Tosin mielestäni on jossain määrin ongelmallista, että oikeusasiamiehen kertomukseen sisältyy osa, johon hän ei itse voi vaikuttaa. Jos taas toimintakertomus luovutettaisiin erikseen eduskunnalle, Ihmisoikeuskeskuksen puolelta ei asiaa täysistunnossa käsiteltäessä voisi olla ketään läsnä ja osallistua keskusteluun, koska tämä käsitykseni mukaan edellyttäisi perustuslain tasoista sääntelyä.

2

KANTELUIJEN TUTKIMINEN

Toimikunta ehdottaa muutoksia oikeusasiamiehestä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annettuihin lakeihin siten, että perustuslaista ilmenevä perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä otettaisiin huomioon kantelun käsittelyn yksittäistapauksellisessa harkinnassa. Ehdotuksen 3 §:n muotoilu "Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta" on osuva ja perusteltu.

Lakiesityksen perusteluissa voisi vielä tuoda esille niitä seikkoja, joita voidaan ottaa huomioon toimenpiteistä päätettäessä. Olen käsitellyt näitä yksityiskohtaisemmin puheenvuorossani eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2009 (s. 19 ja 20).

Lainkohdan perusteluissa voisi tuoda esille kantelijan oikeussuojan tarpeen arvioinnissa huomioon otettavana seikkana sen, onko hän turvautunut hallinnon sisäiseen kantelu- ja valitusmenettelyyn. Tällaisen toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta on esimerkkejä myös Ruotsin, Norjan ja Alankomaiden sekä Euroopan oikeusasiamiehen toimintaa koskevassa sääntelyssä tai soveltamiskäytännössä.

Säännöksessä tai ainakin sen perusteluissa olisi tarpeen lausua oikeusasiamiehen (ja oikeuskanslerin tätä koskevassa sääntelyssä) oikeudesta siirtää asia toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi esimerkiksi siten kuin Ruotsin oikeusasiamiehestä annetussa laissa on säädetty:

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ("JO-instruktionen"):18 §: Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet

än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning.

Nykyisin siirtomahdollisuutta on käytetty hyvin varovasti, koska perustuslakivaliokunta suhtautui siihen torjuvasti käsiteltäessä puhemiesneuvoston ehdotusta eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön muuttamisesta muun muassa siirron mahdollistamiseksi (PeVM 9/1990 vp). Jos nimenomaista säännöstä ei katsottaisikaan tarpeelliseksi, olisi 3 §:n perusteluissa aiheellista tuoda esiin tämä mahdollisuus.

Laillisuusvalvonnan tehostamisen ja vaikuttavuuden lisäämiseksi pidän ehdotusta kantelun vanhentumisajan lyhentämisestä hyvänä ja tarpeellisenä.

3

APULAIISOIKEUSASIAMIEHEN SIJAINEN

Kantelun tutkimista koskevien sääntelymuutosten tarkoituksena on turvata laillisuusvalvonnan tarpeita perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaassa ja joustavassa valvonnassa. Näiden tavoitteiden kannalta on tärkeää, että oikeusasiamiehen kanslian ratkaisukapasiteetti on aina turvattu. Tähän pyrittiin apulaisoikeusasiamiehen sijaista koskevalla uudella sääntelyllä (24.8.2007/804).

Eduskunnan oikeusasiamiestä annetun lain 19 a §:n 1 momentin (804/2007) mukaan apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on muutoin kuin lyhytaikaisesti estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä.

HE 102/2003 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi) s. 6 mukaan

"Laillisuusvalvonnan asianmukaisen hoitamisen kannalta on tärkeää, että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian toimintakyky turvataan myös tällaisissa tapauksissa. Koska tavoitteena on eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ratkaisukapasiteetin säilyttäminen poikkeuksellisissa tilanteissa eikä tämän kapasiteetin pysyvä lisääminen, esityksessä ehdotetaan, että perustuslakiin otetaan säännös eduskunnan apulaisoikeusasiamiesten sijaisesta."

Perustuslakivaliokunta (PeVM 5/2005 vp s. 3–4) totesi:

"Apulaisoikeusasiamiehen varamiehen toimi lakkautettiin vuonna 1997 säädetyllä perustuslain muutoksella samalla, kun siirryttiin kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään. Toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisella lisättiin oikeusasiamiehen kanslian ratkaisukapasiteettia, koska oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden määrän voitiin arvioida pysyvästi nousseen. Kolmen ratkaisijan työpanosta voidaankin

nykyoloissa pitää oikeusasiamiehen tehokkaan toiminnan kannalta välttämättömänä. Apulaisoikeusasiamiehen varamiehen toimen lakkauttaminen ja sitä korvaavien sijaisjärjestelyjen puute on käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi tilanteissa, joissa toinen apulaisoikeusasiamies on loma- tai vastaavia tavanomaisiksi katsottavia lyhytaikaisia poissaoloja pidempään estynyt hoitamasta tehtäviään. Yhden ratkaisijan muu kuin tilapäinen poissaolo voi käytännön kokemusten perusteella vakavasti haitata oikeusasiamiehen kanslian päätehtävien hoitamista.”

Säännös on käytännössä osoittautunut epätarkoituksenmukaisen jäykäksi. Sen sijaan, että harkinta apulaisoikeusasiamiehen sijaisen kutsumisesta voitaisiin tehdä tosiasiallisen tarpeen perusteella, nykyisin joudutaan arvioimaan sitä, onko apulaisoikeusasiamiehen este muu kuin lyhytaikainen. Lyhytkin ratkaisijakapasiteetin poistuminen vaikuttaa nykyisillä kantelumäärillä haitallisesti laillisuusvalvonta-asioiden käsittelyyn.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin osalta sääntely on tältä osin joustavampi, koska apulaisoikeuskanslerin sijainen voidaan kutsua ”apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä” (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 11 §:n 3 momentti). Laissa edellytykseksi ei aseteta sitä, että apulaisoikeuskansleri on muutoin kuin lyhytaikaisesti estynyt, vaan sijainen voidaan kutsua joustavasti myös lyhyiden esteiden tilanteissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 19 a §:n 1 momenttia olisi perusteltua muuttaa vastaavasti niin, että siitä poistettaisiin kolme sanaa: ”muutoin kuin lyhytaikaisesti”. Oikeusasiamiehen yksittäistapaukselliseen harkintaan jäisi se, milloin sijaisen kutsuminen on tarpeen.

Esitän oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko tällaista muutosta mahdollista toteuttaa tässä yhteydessä.

Oikeusasiamies


Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos


Riitta Länsisyrjä