

Asia: VN/5035/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/5035/2018

Esityksen tavoitteena on uudistaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävienjakoa koskeva sääntely vastaamaan laillisuusvalvojen perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ja tosiasiallisia erikoistumisaloja.

Ihmisoikeuskeskuksen lausunto:

Ihmisoikeuskeskus kiittää mahdollisuudesta lausua tästä merkittävästä perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan ja edistämiseen liittyvästä hallituksen esityksestä.

Yleiset kommentit esityksen tavoitteista:

Ihmisoikeuskeskuksella oli tilaisuus tulla kuulluksi jo tätä esitystä valmistelleen työryhmän työskentelyn alkuvaiheessa. Kuulemisessa keskus nosti esiin vuonna 2015 julkaistun oikeusministeriön selvityksen perus- ja ihmisoikeustoimijoista. Tämä esitys on ainakin osittain jatkoa jo tuolloin käydylle keskustelulle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen työnjaosta, jota ei kuitenkaan selvityksessä vielä esitetty kehitettäväksi asianomaisten kuulemisissa esitettyjen näkemysten mentyä varsin voimakkaasti eri suuntiin. On hyvä, että aika on nyt kypsä asian eteenpäin viemiselle, kuten myös perustuslakivaliokunta on toistuvasti ehdottanut. Myös muita selvityksessä tehtyjä havaintoja ja johtopäätöksiä olisi hyvä tarkastella siltä osin, kun niillä on yhtymäkohtia tämän esityksen sisältöön.

Ihmisoikeuskeskus pitää esitettyä uudistusta sekä hyvin merkittävänä että tavoitteeltaan kannatettavana.

Vaikka kyseessä on esitys ylimpien laillisuusvalvojen välisestä työnjaosta ja sen kehittamisestä, on perus- ja ihmisoikeuksien valvonta ja edistäminen laajempi kokonaisuus, jossa vaikuttaa monia muita toimijoita erilaisin toimivaltuuksin ja painotuksin ja joista monet tekevät eri tavoin yhteistyötä ylimpien laillisuusvalvojen kanssa. Ylintä laillisuusvalvontaa ei voi käsitellä täysin erillisenä muista perus- ja ihmisoikeustoimijoista ja laajemmasta yhteiskunnallisesta keskustelusta. Kokonaisuuden tarkastelu olisi hyödyllistä sekä tässä esityksessä, että siinä vaiheessa, kun esitystä pannaan täytäntöön. Näin erityisesti siitä syystä, että näin merkittävää uudistusta ei tehdä usein eikä kevyin perustein. Edellinen työnjakolaki on vuodelta 1990.

Olisikin toivottavaa, että esityksen jatkokäsittelyssä voitaisiin ottaa huomioon esityksen vaikutukset valvonnan ja edistämisen kokonaisuuteen ja sen kehittämisen tarpeisiin, erityisesti kun tarkastellaan laillisuusvalvojen erityistehtäviä, kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ja tosiasiallisia erikoistumisaloja. Juuri näillä on yhtymäkohtia muiden toimijoiden tehtäviin ja uudistuksen vaikutukseen yleisemminkin.

Ihmisoikeuskeskus pitää tärkeänä, että esityksen tarkoituksena on vahvistaa ja tehostaa laillisuusvalvontaa ja perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa juuri näinä aikoina, kun ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta haastetaan yhä voimakkaammin. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat oikeusvaltioperiaatteen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta aivan keskeisiä toimijoita Suomessa ja niiden kaikinpuolinen vahvistaminen, myös resurssien, on tarpeen ja perusteltua. Erikoistuminen voi edesauttaa tätä kehitystä ja kuten monissa kohdin esitystä todetaan, yhteiskunnan nopea kehitys ja asioiden monimutkaisuus edellyttää myös laillisuusvalvonnan kehittämistä. On kuitenkin tärkeää, että myös vastaisuudessa kumpikin ylin laillisuusvalvoja voi tehokkaasti ja laaja-alaisesti toimia työnjaosta huolimatta niin, että kokonaisnäkemys säilyy.

Tässä lausunnossa luonnollisesti korostuu se, että Ihmisoikeuskeskus on osa eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa hallinnollisesti. Ihmisoikeuskeskus, sen valtuuskunta ja eduskunnan oikeusasiamies muodostavat YK:n Pariisin periaatteiden mukaisen Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Vaikka Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio on esityksessä lyhyesti esitelty, sen merkitystä perus- ja ihmisoikeuskentän kokoavana ja vahvistavana toimijana ei ole otettu riittävästi huomioon suhteessa kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden nykyiseen ja kasvavaan merkitykseen YKn ihmisoikeusjärjestelmässä. Se miten eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta kehittyy ja vahvistuu, vaikuttaa koko instituutioon.

Vuodesta 2012 alkaen, jolloin Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio perustettiin, on sen toimintaa systemaattisesti rakennettu. Ihmisoikeuskeskuksen oman toiminnan kehittämisen ohella on yhteistyötä kehitetty voimakkaasti oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan välisessä toiminnassa. Valtuuskunta on laajapohjainen yhteistyöelin, johon sekä ylimmät laillisuusvalvojat, kaikki erityisvaltuutetut, että lukuisia perus- ja ihmisoikeustoimijoita järjestöistä, tutkijoista ja muista sidosryhmistä kuuluu. Yhteistyön laajentamisen on mahdollistanut Ihmisoikeuskeskuksen viime vuosien aikana saamat lisäresurssit erityisesti vammaisten ja ikääntyvien oikeuksien seurantaan ja edistämiseen. Myös sen muu toiminta ja kansainvälinen ja eurooppalainen yhteistyö on kasvanut alkuvuosista huomattavasti.

Esityksessä ei ole mainittu Ihmisoikeuskeskuksen lakisäätteistä tehtävää osallistua kansainväliseen ja eurooppalaiseen yhteistyöhön lainkaan, vaikka se oli yksi syy Ihmisoikeuskeskuksen perustamiselle. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden yksi nimenomainen tehtävä on rakentaa yhteyksiä kotimaisen ja kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän välille.

Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle on säädetty sen perustamisen jälkeen yksi yhteinen kansainvälisestä sopimuksesta johtuva tehtävä. Vuodesta 2016 alkaen se on toiminut YK:n vammaissopimuksen kansallisena rakenteena. Oikeusasiamiehellä ja Ihmisoikeuskeskuksella on vuodesta 2019 lähtien ollut erityisenä painopisteenä myös ikääntyvien oikeuksien valvonta, seuranta ja edistäminen. Samoin kuin vammaisten oikeuksien lakisääteistä tehtävää, myös vanhusten oikeuksien tehtävää hoidetaan tiiviissä yhteistyössä oikeusasiamiehen kansliassa. Tehtävät ovat erilliset, mutta niitä toteutetaan tavalla, joka tuo lisäarvoa ja tukee yhteistä päämäärää turvata laaja-alaisesti ja systemaattisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen mahdollisimman hyvin.

Vammaisten oikeuksien valvontaan ja edistämiseen saadut resurssit oikeusasiamiehen kansliassa ovat tehtävän laajuuteen ja vaativuuteen nähden olleet riittämättömät. Sopimuksen valvontaan oikeusasiamies ei saanut yhtään lisävirkaa ja Ihmisoikeuskeskus sai yhden asiantuntijan viran sopimuksen edistämiseen ja vammaisten henkilöiden osallistamiseen. Erityisesti nyt, kun erityistehtävä siirtyy esitetyssä tehtävänjaossa oikeusasiamiehelle, tämä tehtäväalue tarvitsee lisää henkilöresursseja. Vanhusten oikeuksien valvontaan ja edistämiseen on hiljattain saatu merkittävä lisäresurssi, kun oikeusasiamiehen kanslialle myönnettiin eduskunnan aloitteesta lisärahoitus, jolla saatiin kolme virkaa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan ja tarkastuksiin ja kaksi Ihmisoikeuskeskukselle edistämiseen.

Vaikka laillisuusvalvonta ja sen kehittäminen nyt esitetyllä tavalla koskee suoraan vain ylimpiä laillisuusvalvojia, on jo yllä mainituilla perusteilla selvää, että uudistus vaikuttaa myös kansallisen ihmisoikeusinstituution ja Ihmisoikeuskeskuksen toimintaan. Näin on erityisesti vammaisten oikeuksien osalta, mutta aivan yhtä lailla ikääntyvien oikeuksien osalta myös siksi, että YK:n vammaissopimus ainakin osittain soveltuu myös vanhuksiin, joilla on toimintarajoituksia. Näiden yhteisten kansainvälisiin sopimuksiin perustuvien, lakisääteisten ja tosiasiallisten tehtävien lisäksi yhteistyötä on monilla muillakin aloilla, joita esityksessä esitetään oikeusasiamiehelle.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta, seuranta ja edistäminen on jatkumo, jossa oikeusasiamiehen tehtävät (laillisuusvalvonta, perus- ja ihmisoikeuksien valvonta ja perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen) ja Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät (perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen ja seurantatehtävä ja kansainvälinen yhteistyö) tukevat ja täydentävät toisiaan. Esimerkkinä voidaan mainita oikeusasiamiehen havaintojen pohjalta tehty perus- ja ihmisoikeuskoulutus opetustoimessa tai koulutus vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeudesta. Ihmisoikeuskeskuksen tekemät selvitykset ja kyselytutkimukset oikeuksien toteutumisesta ovat toinen esimerkki. Selvityksistä ja kyselyistä saadaan tietopohjaa, jota voidaan hyödyntää laillisuusvalvonnan ja tarkastustoiminnan kohdentamiseen.

Kommentit esitykseen:

Sivulla 10 kuvataan eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa ja erityistehtäviä. Kappaleessa, jossa kuvataan eräitä laissa säädettyjä erityistehtäviä oikeusasiamiehestä annetun lain perusteella, on todettu, että ”mainitun lain 3 a luvussa säädetään puolestaan Ihmisoikeuskeskuksesta, joka toimii perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä”. Ihmisoikeuskeskus ei ole oikeusasiamiehen erityistehtävä vaan se on itsenäinen ja riippumaton toimija, jonka perustamisesta ja tehtävistä on säädetty oikeusasiamieslaissa.

Sivulla 12 kuvataan Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota, sen taustaa, YK:n Pariisin periaatteita ja mainitaan Suomen instituution saama A-status. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävien kuvaus sivun toisessa kappaleessa on puutteellinen. Siitä puuttuu kokonaan sen tehtävä osallistua kansanväliseen ja eurooppalaiseen ihmisoikeusyhteistyöhön. Valtuuskunnan kokoonpanosta

puuttuu maininta tutkijoista, joita on lukuisia nykyisessä valtuuskunnassa, eikä suurin osa jäsenistä suinkaan tule kansalaisjärjestöistä. Myöskään saamelaiskäräjien edustajaa ei ole mainittu. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävistä pitäisi mainita myös sen yleinen perus- ja ihmisoikeuksien seuranta.

Esityksen kuvaus instituution rakenteen soveltumisesta erityisesti haavoittuviin ryhmiin on liian kapea-alainen. Instituutio soveltuu - ja on myös kansallisen ihmisoikeusinstituutiona perustettu - perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan ja edistämiseen laaja-alaisesti ja monipuolisesti. Sen tämänhetkiset erityistehtävät ja painopisteet liittyvät haavoittuvissa asemassa oleviin henkilöihin, kuten vammaisiin henkilöihin ja vanhuksiin. Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio on ennen kaikkea laaja-alainen perus- ja ihmisoikeuksia suojeleva ja edistävä itsenäinen viranomaisen ja sen toimivaltuuksien tulee säilyä laajana, kuten YK:n Pariisin periaatteet edellyttävät. Sen lisäksi sille voidaan säätää, kuten monissa muissakin maissa tehdään, erityistehtäviä, joille tulee turvata riittävät resurssit.

Instituution rakenne ja sen eri tehtävät mahdollistavat laajan toiminnan, jossa oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu laillisuusvalvonta ja perus- ja ihmisoikeuksien valvonta, kun taas Ihmisoikeuskeskus voi toimia vapaammin, tehdä yhteistyötä eri tahojen kanssa ja osallistua yhteiskunnalliseen ihmisoikeus- ja oikeusvaltiokeskusteluun ja oikeuksien edistämiseen. Ihmisoikeusvaltuuskunta on erinomainen kanava verkostoitumiseen, dialogiin, tiedonvälitykseen ja vaikuttamiseen jäsenten monipuolisuuden ja edustavuuden vuoksi. Myös oikeusvaltiokysymykset kuuluvat luontevasti koko ihmisoikeusinstituutiolle ja oikeusvaltion vahvistaminen on kirjattu instituution yhteiseen toiminnalliseen strategiaan jo vuonna 2014.

Sivulla 14 käsitellään oikeusasiamiehen lasten oikeuksien valvontatehtävää ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaista kansallista valvontaa (vuodesta 1998), jossa lapsiasiavaltuutetun tehtävä painottuu yleiseen edistämiseen ja vaikuttamiseen. Lapsiasiavaltuutetun tehtävät ovat hyvin samanlaiset kuin Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteiset tehtävät. On huomattava, että lapsiasiavaltuutetun virka on perustettu ennen kuin Ihmisoikeuskeskusta ja Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota oli vielä perustettu.

Sivulla 17 todetaan, että perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan edistämisen merkitys laillisuusvalvonnassa muodostuu jatkuvasti tärkeämmäksi ja että oikeusasiamiehen kanslian perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa ja -osaamista on vahvistanut Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen sen yhteyteen. Tämän merkitys on entisestään lisääntynyt yhteisten tehtävien ja Ihmisoikeuskeskuksen kasvun myötä. Yleinen edistäminen, koulutus, tutkimus, viestintä samoin kuin seuranta ja kansainvälinen yhteistyö voivat kaikki omalla tavallaan tukea ja vahvistaa laillisuusvalvontaa. Toisaalta laillisuusvalvonnasta saadut havainnot perus- ja ihmisoikeuksista konkretisoivat keskuksen edistämistyötä. Synergiaedut ovat potentiaalisesti vielä nykyistä suurempia ja esitetty työnjako ja erikoistuminen hyötyy kasvavasta yhteistyöstä.

Sivulla 18 mainitaan tehtävien jakamisen perusteena yhteiskunnalliset ongelmat, joita valvottavalla tehtävällä pyritään ratkaisemaan, esimerkiksi vammaisten ja lasten aseman turvaamisessa ja vanhusten hoidosta huolehtimisessa ilmenevät puutteet. Tätä näkökulmaa ehdotetaan laajennettavaksi. Samoin kuin edellisessä kappaleessa koskien edistämisen merkitystä, myös nämä ongelmat edellyttävät laajaa näkökulmaa ja keinovalikoimaa, jossa Ihmisoikeuskeskuksella on paljon annettavaa. Nämä tehtävät soveltuvatkin hyvin oikeusasiamiehen toimivaltaan ja tehtäviin myös tästä syystä.

Sivulla 22 on lasten ja vammaisten henkilöiden osalta lisättävä, että YK:n vammaissopimukseen perustuva erityistehtävä osana kansallista valvontarakennetta on ihmisoikeusinstituution yhteinen, ei vain oikeusasiamiehen. Vanhusten oikeuksien toteutumisen valvonnassa ja edistämässä on lisätty sekä oikeusasiamiehen että Ihmisoikeuskeskuksen resursseja.

Sivulla 23 mainitaan saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana. Niiden keskittämistä ja asiaan erikoistumista puoltaa asian vaativuuden lisäksi myös alkuperäiskansaoikeuksien vahva kansainvälinen perusta, joka sekin edellyttää omaa erityisosaamista. Mainittakoon, että saamelaiskäräjien edustaja kuuluu aina viran puolesta ihmisoikeusvaltuuskuntaan. Sama koskee romaneja ja muita vähemmistöjä, myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä, joita on ollut jäsenenä ihmisvaltuuskunnassa rotaatioperiaatetta noudattaen. Myös sukupuolivähemmistöt tulisi huomioida esityksessä. Vähemmistöjen oikeuksia koskevaa koulutusta ja aineistoa sisältyy Ihmisoikeuskeskuksen koulutuksiin ja myös tämä tukee asiaan erikoistumista oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Sivulla 28 painotetaan kansainväliseen ulottuvuuteen kohdistuvia kehittämistarpeita. Oikeusasiamiehen kansainvälinen toiminta on keskittynyt lähinnä oikeusasiamiesten alueelliseen ja kansainväliseen yhteistoimintaan ja sen tehtäviin kytkeytyviin kansainvälisiin sopimuksiin (OPCAT, YK:n vammaisyleissopimus). Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävänjaossa kansainvälinen ja eurooppalainen yhteistyö on Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteinen tehtävä ja tehtävänjako on määritelty näin myös oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä. Siten yleinen kansainvälinen ja eurooppalainen yhteistyö, kuten yhteistyö EU:n perusoikeusviraston, Euroopan neuvoston ja YK:n toimielinten kanssa, kuuluu Ihmisoikeuskeskukselle, joka pääsääntöisesti edustaa instituutiota kansainvälisillä foorumeilla ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkostoissa. On selvää, että kokemukset muualta hyödyttävät koko instituutiota ja edesauttavat kansainvälisen ulottuvuuden kehittämistä myös laillisuusvalvonnassa.

Sivulta 33 alkaen käsitellään eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettäviksi ehdotettuja tehtäviä. Kuten edellä on jo mainittu, YK:n vammaisyleissopimuksen kansallisen rakenteen tehtävä on yhteinen Ihmisoikeuskeskuksen kanssa ja on luontevaa, että oikeusasiamiehelle jo nyt kuuluva erityistehtävä mainitaan nimenomaisesti työnjakolaissa. Samoin lasten, vammaisten henkilöiden ja vanhusten osalta keskittäminen antaa mahdollisuuden kehittää valvontaa ja edistämistä oikeusasiamiehen toiminnassa. Yhteistyö Ihmisoikeuskeskuksen kanssa vahvistaa tätä perustetta.

Sivulla 39 käsitellään uudistuksen vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksiin. Siinä korostetaan tehtävien keskittämällä edistettävän laillisuusvalvonnan perustumista mahdollisimman hyvään asiantuntemukseen. Samassa yhteydessä painotetaan kykyä jo varhaisessa vaiheessa havaita kehityssuuntia, jotka saattaisivat vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja korostetaan ennakkollisen laillisuusvalvonnan merkitystä. Tässä yhteydessä on korostettava yhteistyön merkitystä kansallisen ihmisoikeusinstituution eri osien ja tehtävien välillä. Ihmisoikeuskeskuksen kautta oikeusasiamies voi myös saada sellaista tietoa, joka tukee, myös ennakkollisesti, laillisuusvalvontaa.

Sivulla 40 on käsitelty uudistuksen mahdollisesti lisäävän epätietoisuutta siitä, kummalle laillisuusvalvojalle asiaa koskeva kantelu on osoitettava ja korostetaan informaation jakamista verkkosivuilla ja erityisryhmien tarpeet huomioiden. Ylipäänsä tehokas viestintä, joka huomioi uudet viestinnän kanavat, on välttämätöntä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Tässä on aivan erityisen tärkeä yhteistyön paikka Ihmisoikeuskeskuksen, sen valtuuskunnan ja eri sidosryhmien ja verkostojen kanssa.

Sivulla 58 mainitaan esityksen riippuvuus muista esityksistä. Vaikka esityksellä ei ole suoraa riippuvuutta muihin eduskunnan käsiteltävinä oleviin hallituksen esityksiin, olisi kuitenkin syytä huomioida valmisteltavana oleva vanhusasiavaltuutetun viran perustaminen. Koska tällä esityksellä vahvistetaan oikeusasiamiehen tosiasiallista tehtävää vanhusten oikeuksien valvonnassa ja edistämässä, joka on eduskunnan vuonna 2019 myöntämällä lisärahoituksella merkittävästi vahvistunut, ja kun Ihmisoikeuskeskuksen vanhusten oikeuksien edistämistehtävää on myös samalla vahvistettu, olisi syytä pohtia näiden esitysten vaikutuksia. Sekä oikeusasiamies että oikeuskansleri ovat lausunnoissaan koskien vanhusvaltuutetun viran perustamista kiinnittäneet huomiota mm. siihen, että valtuutetun viran perustaminen ja sille kaavailut tehtävät aiheuttavat päällekkäisyyttä Ihmisoikeuskeskuksen tehtävien kanssa.

23.12.2020

Sirpa Rautio, Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

Rautio Sirpa
Ihmisoikeuskeskus