

Asia: VN/21073/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

YLEISTÄ ESITYSLUONNOKSESTA

Ihmisoikeuskeskus viimeistelee parhaillaan selvitystä kansallisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden, mukaan lukien erityisvaltuutettujen muodostamasta kokonaisuudesta. Siinä tarkastellaan muun muassa kyseisten toimijoiden tehtäviä, asemaa ja yhteistyötä. Selvityksensä pohjalta keskus käsittelee tässä lausunnossa esitysluonnosta erityisvaltuutettujen itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta.

Ihmisoikeuskeskus pitää esityksen tavoitteita erityisvaltuutettujen rakenteellisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden kasvattamiseksi sinänsä kannatettavina. Esityksen lähtökohtana vaikuttaa kuitenkin olleen pikemminkin keskushallinnon uudistamiseen liittyvät linjaukset (s. 4–5), eikä esityksessä ole arvioitu erityisvaltuutettujen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta suhteessa oikeusministeriöön kokonaisvaltaisesti.

Perustettavaan virastoon siirrettävät toimijat ovat erilaisia sekä tehtäviltään, asemaltaan että kooltaan. Joukossa on esimerkiksi toimijoita, joiden itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle on olemassa sitovat ja tarkat standardit (tietosuojavaltuutettu) ja yhtäältä toimijoita, joilla ei ole toimivaltaa nimittää omaa henkilökuntaansa (Heuni). Ihmisoikeuskeskus katsoo, että ratkaisu johtaa viranomaisten itsenäisyyden ja riippumattomuuden osalta varsin monimutkaiseen ja osin ristiriitaiseen asetelmaan.

Yhtäältä viranomaisten etäisyyttä oikeusministeriöön on perustettavan viraston muodossa haluttu kasvattaa (esitysluonnoksen s. 28), mutta samalla joidenkin toimivaltuuksien jäämistä ministeriölle

perustellaan sillä, että viranomaisten tulee olla riippumattomia virastosta ja toisistaan (s. 39). Esityksessä ei kuitenkaan tuoda selvästi esille sitä, miten näiden toimivaltuuksien, kuten tulosohjauksen ja palkka- ja virkajärjestelytoimivallan kuuluminen oikeusministeriölle vaikuttaa erityisvaltuutettujen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen nimenomaisesti oikeusministeriöstä, joka myös kuuluu joidenkin erityisvaltuutettujen valvonnan piiriin.

Tulosohjauksen osalta todetaan sivulla 33 ainoastaan, että oikeusministeriö ” [...] ei ole asettanut viranomaisten tavoitteita, vaan tulosohjauksessa on keskitytty oikeasuhtaisten resurssien osoittamiseen viranomaisten asettamien toimintatavoitteiden saavuttamiseksi.” Vaikka erityisvaltuutettujen asema huomioidaan tulosohjausprosessissa, lähtökohtaisesti tulosohjausta ei voi pitää täysin ristiriidattomana itsenäisyyden ja riippumattomuuden tavoitteen kanssa. Esimerkiksi valtionvarainministeriön suosituksessa valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista (s.26) todetaan että ”[t]ulosohjauksen rinnalle luotavia tai siitä erillisiä viraston resursseihin tai tavoitteisiin vaikuttavia ohjausmenettelyjä tulee välttää.” Tulosohjauksen sisällöstä suosituksessa todetaan samalla sivulla seuraavasti: [t]ulosohjausmallille on keskeistä, että se pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, hallinnonalojen konsernitavoitteisiin sekä virastokohtaisiin tavoitteisiin.” Oikeusministeriön palkkatoimivallan, johon sisältyy esimerkiksi henkilökohtaisen palkanosan vahvistaminen, yhteensopivuutta sen kanssa, että itsenäisen ja riippumattoman toimijan tulee saada päättää resurssiensa käytöstä, ei myöskään ole käsitelty esitysluonnoksessa. Oikeusministeriö päättäisi yhä myös muun muassa viraston virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta sekä viranomaisen päällikölle annettavasta varoituksesta (s. 34).

Esityksen perusteella jää lopulta epäselväksi, mitä todellista lisäarvoa perustettava virasto tuo erityisvaltuutettujen itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle. Sen sijaan, että valtuutetut toimisivat niitä koskevien nykyisten lakien sanamuodon mukaan oikeusministeriön yhteydessä, esitysluonnoksessa todetaan oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston ja erityisviranomaisten toimivan oikeusministeriön hallinnonalalla. Tuki- ja hallintopalvelujen siirtäminen oikeusministeriöstä valtuutettujen ja ministeriön ”välissä” olevalle virastolle voi mahdollisesti lisätä viranomaisten ulospäin näyttäytyvää riippumattomuutta, mutta käytännössä niiden itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen keskeisemmin vaikuttavat toimivaltuudet säilyvät oikeusministeriöllä.

Erityisvaltuutettujen rakenteellisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden laaja-alainen tarkastelu suhteessa toimeenpanovaltaan edellyttäisikin niiden aseman perusteellista arviointia perus- ja ihmisoikeusrakenteissa. Tarkastella tulisi ensisijaisesti sitä, millä tavoin erityisvaltuutettujen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta oikeusministeriöstä voitaisiin edelleen vahvistaa. Unohtaa ei tule myöskään vuonna 2015 toteutetussa perus- ja ihmisoikeustoimijaselvityksessä esitettyä näkemystä (ks. oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 35/2015, s. 60) siitä, että hyötyjä valtuutettujen siirrosta eduskuntaan voitaisiin arvioida, kun nykyisen järjestelyn toimivuudesta on kerääntynyt kokemuksia. Tällaista hyötyjen arviointia ei ole tähän mennessä tehty, pois lukien aiheen lyhyttä käsittelyä Juhani Jokisen Oikeushallintovirastonselvityksessä (s. 23).

MUITA HUOMIOITA

Ihmisoikeuskeskus yhtyy sivulla 16 esitettyyn näkemykseen siitä, että valvontaa toteuttavilla erityisviranomaisilla itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimus on korostunut. Samalla sivulla todetaan, että lapsiasiavaltuutetun ja vanhusiasiavaltuutetun ”itsenäisyys on normaalia viranomaisitsenäisyyttä.” Ihmisoikeuskeskus haluaa kiinnittää huomiota siihen, että myös lapsiasiavaltuutetun, jonka toiminnan keskiössä on YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista, itsenäisyyttä ja riippumattomuutta on painotettu sekä Euroopan neuvoston Lanzaroten sopimuksessa (III luvun 10 artiklan 2 kohdan a) alakohta) että YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 2.

Luonnoksen sivulla 19 tulisi lukea: ”Esimerkiksi Suomessa NHRI:lla tarkoitetaan Ihmisoikeuskeskuksen, Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan (ei ihmisoikeusvaliokunnan) ja eduskunnan oikeusasiamiehen muodostamaa kokonaisuutta.”

Sivulla 20 esitellyn komission suosituksen tasa-arvoelimiä koskevista standardeista lisäksi voisi olla perusteltua mainita komission vuonna 2021 julkaistu raportti suosituksen toimeenpanosta (Commission Staff Working document - Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies {COM(2021) 139 final}). Raportissa luetellaan hyviä käytäntöjä, jotka tarkentavat komission suositusta.

Selvyyden vuoksi Oikeushallinnon erityisviranomaisia koskevan lain 2 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 47) tulisi mainita, että erityisvaltuutettujen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta säädetään myös edelleen niitä koskevissa laeissa.

Hakala Elina
Ihmisoikeuskeskus