

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin lisätään uusi luku oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivasta, itsenäisestä ja riippumattomasta Ihmisoikeuskeskuksesta.

Ihmisoikeuskeskukselle säädettäisiin sellaisia perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtäviä, joita ei nykyisin hoideta riittävässä laajuudessa tai riittävän koordinoitusti. Nämä tehtävät on tarkoitettu kattamaan sekä perustuslaissa turvatut perusoikeudet että kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät ihmisoikeudet mukaan lukien Euroopan unionin perus- ja ihmisoikeudet. Ihmisoikeuskeskuksella olisi eduskunnan valitsema johtaja ja eduskunnan oikeusasiamiehen asettama ihmisoikeusvaltuuskunta. Ihmisoikeuskeskukselle säädettävät tehtävät kattaisivat yhdessä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien kanssa Yhdistyneiden Kansakuntien vahvistamien Pariisin periaatteiden mukaiselle kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle kuuluvan tehtäväkokonaisuuden. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävät muodostaisivat Pariisin periaatteiden mukaisen valinnaisen kantelutehtävän.

Ehdotuksen tavoitteena on luoda sateenvarjonomainen instituutorakenne, jolla olisi synergiavaikutuksia nykyisiin perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin sekä perus- ja ihmisoikeustyöhön. Lisäksi tavoitteena on luoda puitteet perus- ja ihmisoikeusasioiden paremmaksi yhteensovittamiseksi sekä edistää tiedonvaihtoa ja yhteistyötä näissä asioissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annettujen laki-

en säännöksiä kantelun tutkimisesta ehdotetaan myös muutettaviksi.

Ehdotetuissa säännöksissä otettaisiin nimenomaisesti huomioon oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen perustuslaista ilmenevä tehtävä valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Lisäksi voimassa olevan sääntelyn tutkintakynnystä ilmaiseva kriteeri korvattaisiin yksittäistapauksellisen harkintavallan nykyistä paremmin mahdollistavalla muotoilulla. Kanteluiden vanhentumisaikaa ehdotetaan myös lyhennettäväksi nykyisestä viidestä vuodesta kahteen vuoteen.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että oikeusasiamies voisi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä tosiasiallisen tarpeen perusteella siitä riippumatta, onko apulaisoikeusasiamiehen este pitkä- vai lyhytaikainen.

Ehdotusten tavoitteina on saattaa kanteluiden käsittelyä koskeva sääntely vastaamaan paremmin tosiasiallisia laillisuusvalvontakäytäntöjä ja -tarpeita. Ehdotetuilla muutoksilla tähdätään laillisuusvalvonnan tehostamiseen lyhentämällä käsittelyaikoja sekä parantamalla oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tosiasiallisia mahdollisuuksia omien aloitteiden ja tarkastusten tekemiseen.

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulevaisiksi voimaan vuoden 2012 alusta. Lakien kantelun käsittelyä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaista koskevat säännökset ovat kuitenkin tarkoitettut tuleviksi voimaan mahdollisimman pian.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT .....	4
1 JOHDANTO .....	4
1.1 Kansallinen ihmisoikeusinstituutio .....	4
Pariisin periaatteet .....	4
Suomessa kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta käyty keskustelu .....	6
1.2 Ylimmille laillisuusvalvojidelle tehdyn kantelun tutkimista koskeva sääntely .....	7
2 NYKYTILA .....	8
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	8
Kansallinen ihmisoikeusinstituutio .....	8
Ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvonta käytännössä .....	10
Apulaisoikeusasiamiehen sijainen.....	12
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö .....	12
Pariisin periaatteet .....	12
Vertaileva katsaus.....	13
Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika .....	14
2.3 Nykytilan arviointi .....	16
Kansallinen ihmisoikeusinstituutio .....	16
Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika .....	16
Apulaisoikeusasiamiehen sijainen.....	17
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....	18
3.1 Tavoitteet .....	18
Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen .....	18
Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika .....	18
Apulaisoikeusasiamiehen sijainen.....	18
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	19
Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen .....	19
Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika .....	19
Apulaisoikeusasiamiehen sijainen.....	20
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET .....	20
4.1 Taloudelliset vaikutukset .....	20
Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen .....	20
Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika .....	20
Apulaisoikeusasiamiehen sijainen.....	20
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	20
Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen .....	20
Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika .....	21
Apulaisoikeusasiamiehen sijainen.....	21
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	21
Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen .....	21
Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika .....	21
Apulaisoikeusasiamiehen sijainen.....	22
5 ASIAN VALMISTELU .....	22
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto .....	22

5.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	22
6	MUUN LAINSÄÄDÄNNÖN TARKISTAMISTARVE.....	23
	Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen .....	23
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	25
1	LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT .....	25
1.1	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä .....	25
	3 luku Oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat yleiset säännökset .....	26
	3 a luku Ihmisoikeuskeskus .....	26
1.2	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista .....	30
2	VOIMAANTULO.....	30
3	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS .....	31
	LAKIEHDOTUKSET .....	32
	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta .....	32
	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta .....	35
	LIITE .....	36
	RINNAKKAISTEKSTIT .....	36
	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta .....	36
	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta .....	41

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

#### 1.1 Kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Pariisin periaatteet

Kansallisilla ihmisoikeusinstituutioilla tarkoitetaan yleensä *Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymien ns. Pariisin periaatteiden (A/RES/48/134, 20.12.1993) mukaisia, hallitusten perustamia pysyviä toimielimiä, joiden erityisenä tehtävänä on edistää ja turvata ihmisoikeuksia kansallisella tasolla.*

Pariisin periaatteiden mukaan kansalliset ihmisoikeusinstituutiot tulee perustaa perustuslain tai lain tasoisella säädöksellä, jossa määritellään instituution tehtävät, kokoonpano sekä toimivaltuudet. Instituutiolla tulee olla itsenäinen ja riippumaton asema paitsi muodollisesti, myös taloudellisesti ja hallinnollisesti. Ihmisoikeusinstituutiolle tulee myös antaa niin laaja tehtävänkuva kuin on mahdollista ihmisoikeuksien edistämiseksi ja turvaamiseksi. Tehtävänkuvaan tulee sisältyä ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyviä asiantuntija-, neuvonta- ja selvitystehtäviä sekä ihmisoikeuskasvatukseen, -koulutukseen ja -tiedotukseen sekä kansainvälisten ihmisoikeussitoumusten seurantaan kuuluvia tehtäviä. Instituutio osallistuu myös tällaisiin tehtäviin liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön. Vaikka kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ovat valtiollisia toimielimiä, niitä ei voida sijoittaa luontevasti valtiovallan kolmijako-opin mukaiseen institutionaaliseen kehykseen.

Toimielimen riippumattomuuden vaatimuksesta seuraa, että kansallista ihmisoikeusinstituutiota ei voida perustaa suoraan hallituksen tai toimeenpanovallan alaisuuteen. Ihmisoikeusinstituutio ei voi esimerkiksi vastata ministeriöille kuuluvista tehtävistä, kuten säädösten ja politiikkojen valmisteluun ja toimeenpanoon liittyvistä selvitys-, tiedotus-, koulutus- ja seurantatehtävistä. Instituutio ei voi myöskään huolehtia muista selkeästi hal-

litukselle kuuluvista tehtävistä, kuten määräaikastraportoinnista kansainvälisille ihmisoikeusvalvontaelimille tai hallituksen edustamisesta näissä toimitelmissä niiden käsitellessä sopimusvaltiota koskevia asioita taikka hallitukselle kuuluvien, kansalliselle parlamentille annettavien ihmisoikeusselontekojen laatimisesta.

Yhtäältä periaatteet antavat ymmärtää, että vain rajoitettuja ihmisoikeustehtäviä hoitavan toimielimen ei voida katsoa täyttävän kansalliselle instituutiolle asetettuja vaatimuksia. Toisaalta ihmisoikeuksiin erikoistuneista kansallisista toimielimistä koostuva ryhmä voi toimia kansallisena ihmisoikeusinstituutiona, jos toimielimet yhdessä kattavat riittävän laajan ihmisoikeusasioihin liittyvän kokonaisuuden. Instituutioilla, joilla on toimivalta käsitellä yksittäisiä ihmisoikeustapauksia, voidaan katsoa olevan lisäksi erityinen loukkausten uhrien avustamis- tai neuvonta-tehtävä.

Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa ihmisoikeusinstituutiolla tulee olla oikeus kuulla henkilöitä sekä saada tietoja ja asiakirjoja viranomaisilta. Lisäksi instituutiolle tulee turvata riittävät taloudelliset voimavarat, jotka mahdollistavat sille oman henkilökunnan ja toimitilat.

Pariisin periaatteet edellyttävät, että instituutiolla on pluralistinen kokoonpano, joka kattaa ne yhteiskunnalliset tahot, jotka osallistuvat ihmisoikeustyöhön kansallisella tasolla. Kyse on etenkin sellaisista tahoista, joiden kautta saadaan aikaan tehokasta yhteistyötä ihmisoikeusasioissa. Hallituksen ja toimeenpanovallan edustajat voivat osallistua instituution päätöksentekoon kuitenkin vain neuvoo-antavassa ominaisuudessa. Kyseessä on kansalaisyhteiskunnan, ihmisoikeustutkimuksen ja hallituksen toimintaa täydentävä toimielin, joka pyrkii omalta osaltaan turvaamaan ihmisoikeuksien toteutumisen seuraamalla ja arvioimalla, tarvittaessa myös kriittisesti, edellä mainittujen tahojen toimintaa, avustamalla niitä ihmisoikeuksien paremmaksi toteuttamiseksi sekä muokkaamal-

la yhteiskuntaa ihmisoikeustietoisemmaksi ja -myönteisemmäksi.

Instituution valinnaisena tehtävänä voi olla valitusten ja/tai kanteluiden käsitteleminen, sovittelu ja valittajien avustaminen yksittäisissä ihmisoikeusloukkaustapauksissa sekä suositusten antaminen viranomaisille.

Pariisin periaatteet ovat tulkinnanvaraisia ja joustavia. Niistä ei ole johdettavissa valmista kaikkiin maihin sopivaa malliorganisaatiota.

YK:n kansallisten instituutioiden koordinaatiokomitea (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and the Protection of Human Rights, *Kansainvälinen koordinaatiokomitea*) vastaa akkreditointien myöntämisestä kansallisille ihmisoikeusinstituutioille. A-statuksen saanut instituutio täyttää Pariisin periaatteet. Tällainen instituutio on Kansainvälisen koordinaatiokomitean täysimääräinen jäsen ja sillä on puheoikeus esimerkiksi YK:n Ihmisoikeusneuvostossa. B-statuksen saanut instituutio täyttää Pariisin periaatteet vain osittain. Sillä ei ole äänestysoikeutta Kansainvälisen koordinaatiokomitean kokouksissa eikä puheoikeutta YK:n toimielimissä. Tämän vuoden alussa 65 instituutiolla oli A-status. Näistä yksitoista on EU:n jäsenvaltioissa. Kolmellatoista instituutiolla on B-status. Niistä viisi sijaitsee EU:n jäsenvaltioissa. Geneveen sijoitetun YK:n Ihmisoikeusvaltuutetun toimistossa on yksikkö, joka on erikoistunut kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskeviin asioihin.

YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto on selvittänyt YK:ssa akkreditoitujen ihmisoikeusinstituutioiden asemaa (Survey on National Human Rights Institutions – Report on the findings and recommendations of a questionnaire addressed to NHRIs worldwide. OHCHR (July 2009) – [www.nhri.net](http://www.nhri.net)). Selvitys kattaa instituutiot 61 maassa. Niistä 46 on Kansainvälisen koordinaatiokomitean täysimääräisiä jäseniä. Selvityksen mukaan vaatimukset instituutioiden riippumattomuudesta, pluralistisesta kokoonpanosta ja laajasta tehtävänkuvasta toteutuvat hyvin.

Instituutioiden *taloudellista autonomiaa* korostetaan niin, että budjetin ei tulisi olla hallituksen kontrollissa, vaan mielellään erillinen talousarvioerä, joka on parlamentin

päätösvallassa. Budjetit ovat tyypillisimmin 1—5 000 000 euroa/vuodessa. Oma varainhankinta on useimmiten kiellettyä. Instituution henkilökuntamäärä on yleisimmin 2—50 henkilöä. Instituution henkilöstön palkkaus on yleensä julkissektorin keskimääräisen palkkatason mukainen.

Instituutiota perustaneessa lainsäädännössä *pluralistisuusvaatimus* ilmenee usein instituution päätöksentekuelimen jäsenten kelpoisuusvaatimusten tai heidän edustamiensa organisaatioiden luokittelun kautta. Päätöksentekuelimessä on yleisimmin kansalaisyhteiskunnan, ammattiliittojen, lakimieskunnan, terveydenhuollon ammattilaisten, ihmisoikeustutkimuksen, median sekä kansallisen parlamentin ja julkisen vallan edustajia.

*Päätöksentekuelimen jäsenten nimittämisessä* korostetaan avointa ja julkista hakumenettelyä. Yleisimmin ehdokkaat nimeäviä tahoja ovat parlamentti, kansalaisyhteiskunta, ehdokas tai ihmisoikeusinstituutio itse, yliopistot, hallitus tai erillinen lautakunta. Monesti on käytössä erillinen nimitysesitystä valmisteleva taho kuten parlamentaarinen komitea tai erillinen lautakunta. Kansalaisyhteiskunnan konsultointi nimitysesityksen valmistelussa nähdään toivottavana. Nimittävä taho voi olla esimerkiksi hallitus, parlamentti, tuomioistuinalaitos tai instituutio itse. Päätöksentekuelimen jäsenten virassapysymisoikeuden riittävän täsmällinen määrittely laissa nähdään tärkeänä. Organisaattiorakenteeseen sisältyy aina vähintään yksi erikoistunut jaosto ja/tai työryhmä, monesti useampia samoin kuin tilapäisiä, teemakohtaisia työryhmiä.

Instituutioiden *tehtäviin* sisältyy usein esitysten teko lainsäädännön ja muun normiston kehittämiseksi, osallistuminen YK:n ihmisoikeusneuvostolle tapahtuvaan Universal Periodic Review-raportointiin (UPR) ja muihin raportointiin, yhteistyö kansainvälisten ja kansallisten ihmisoikeustoimijoiden kanssa sekä tutkimuksen edistäminen. Instituutioilla on lähes aina oikeus kuulla henkilöitä ja saada asiakirjoja, velvoite antaa vuosiraportti ja erityisraportteja sekä mahdollisuus antaa lehdistötiedotteita. Vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytyspaikkojen tarkastusoikeus on harvinaisempi. Euroopassa neljäsosa instituutioista toimii samalla YK:n kidu-

tuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan edellyttämänä kansallisena valvontaelimenä. Kanteluiden käsittelytoimivalta on useilla instituutioilla. Sovittelutoiminta on yleistä. Valtion viranomaisille on usein säädetty velvollisuus antaa vastaus instituution niille osoittamiin suosituksiin.

*Yhteydenpito* kansalaisyhteiskuntaan tapahtuu sitä edustavan tahon kuulumisella instituution päätöksentekovelimen tai neuvottelukunnan kokoonpanoon tai temaattisten toimielinten välityksin taikka säännöllisten konsultaatiotapaamisten kautta. Instituutioiden yhteydenpidosta julkiseen valtaan on usein nimenomaisesti säädetty. Säännökset voivat koskea parlamentille annettavaa vuosiraporttia, hallituksen toimijoiden yhteistyövelvoitteita tai hallituksen virastojen neuvonantavaa osallistumista instituution toimintaan. Yhteistyö erilaisten kansalaisjärjestöjen kanssa on yleistä. Tutkimuksessa instituutioiden kansainvälinen yhteistyö painottuu pitkälti osallistumiseen YK:n ihmisoikeusneuvoston ja YK:n yleissopimusten valvontaelinten toimintaan sekä Kansainväliseen koordinaatiokomitean toimintaan.

Euroopan unionin (EU) perusoikeusvirasto on 7.5.2010 julkaissut selvityksen Euroopan unionin alueella toimivista kansallisista ihmisoikeusinstituutioista (European Agency for Fundamental Rights, National Human Rights Institutions in the EU Member States, Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I, 2010).

Suomessa kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta käyty keskustelu

Suomessa on pitkään keskusteltu Pariisin periaatteissa suositellun kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta. Keskustelun merkittävimmät avaukset ovat olleet Åbo Akademin Ihmisoikeusinstituutin ulkoasiainministeriön toimeksiannosta vuonna 2002 laatima selvitys ihmisoikeusinstituution tarpeesta Suomessa sekä ulkoasiainministeriön yhteydessä toimivan Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan aloite vuonna

2006 kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiseksi. Ajatus kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta on herännyt nykyisten perus- ja ihmisoikeusrakenteiden hajanaisuudesta ja tarpeesta koordinoida perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvän tiedon kokoamista ja arviointia samoin kuin tiedonvaihtoa erityisesti kansainvälistä yhteistyötä varten.

Viime vuosina kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta on keskusteltu myös eduskunnassa. EU:n perusoikeusviraston perustamisen yhteydessä eduskunnan lakivaliokunta (*LaVL 23/2005 vp - U 27/2005 vp*) kiinnitti valtioneuvoston huomiota siihen, että Suomessa ei ole komission ehdotuksessa viitattua ns. Pariisin periaatteiden mukaista kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Lausudessaan eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2006 kertomuksesta perustuslakivaliokunta (*PeVM 8/2007 vp*) katsoi, että kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle on perusteita. Valiokunnan mukaan instituution perustamis- ja järjestämisvaihtoehtoja harkittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että instituution mahdollinen luominen eduskunnan oikeusasiamiehen yhteyteen ei saa merkitä heikennystä oikeusasiamiehen nykyiseen asemaan tai voimavaroihin taikka oikeusasiamiehen tehtäviin ja toimivaltuuksiin valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen vuoden 2007 kertomuksesta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta (*PeVM 4/2009 vp*) uudisti aiemmat kannantonsa kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta.

Perustuslakivaliokunnan edellisen lausuman jälkeen sen käsiteltäväksi oli tullut aihetta koskeva lakialoite (*LA 28/2008 vp*). Valiokunta totesi asian olevan vireillä valtioneuvoston piirissä ja oikeusasiamiehen kanslian vuosien 2009–2012 toiminta- ja taloussuunnitelmassa jo otetun huomioon se mahdollisuus, että ihmisoikeusinstituutio sijoitettaisiin oikeusasiamiehen yhteyteen. Valiokunta piti tärkeänä, että hanketta edelleen viedään ripeästi eteenpäin.

Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2009 (*VNS 7/2009 vp*) hallitus puolsi kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen ja kertoi oikeusministeriön asettamasta työryhmäs-

tä asian selvittämiseksi. Selonteosta antamasaan palautteessa eduskunta piti tärkeänä, että kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen viedään ripeästi eteenpäin edellä kerrotun työryhmän saatua valmiiksi selvityksensä instituution perustamisesta (*PeVL 1/2010 vp ja UaVM 1/2010 vp*).

## 1.2 Ylimmille laillisuusvalvojille tehdyn kantelun tutkimista koskeva sääntely

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 3 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies *tutkii* kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on *aihetta epäillä*, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys. Pykälän 2 momentin mukaan oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin *on tutkittava* asia, jos on *aihetta epäillä* oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kanteluiden tutkintaa koskevaan sääntelyyn mietinnössään eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2008 (*PeVM 10/2009 vp*). Valiokunta piti joustavuuden lisäämistä kanteluiden tutkinnassa ja työskentelytavoissa perusteltuna, jotta kanteluiden käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää. Perustuslakivaliokunta katsoi, että oikeusasiamiehellä on oltava mahdollisuus siirtää toiminnan painopistettä sellaisiin asioihin, joissa kantelijan oikeusturva tai muut perus- ja ihmisoikeuskäsitteet edellyttävät joutuisaa ja tehokasta käsittelyä. Perustuslakivaliokunta totesi, että ”kantelijan kannalta usein kes-

keistä on saada asiassa apua mahdollisimman nopeasti. Osa oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista ja muista kirjoituksista koskee sellaisia viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan tahon toimenpiteitä, joiden osalta epävirallisempikin yhteydenotto oikeusasiamiehen kansliasta tällaiseen tahoon tai asianomaiseen virkamieheen voi johtaa asian pikaiseen selvittämiseen ja mahdollisesti tarvittavaan toiminnan korjaamiseen. Tällaisten yhteydenottojen lisääminen – muutoinkin kuin varsinaisen selvityspyynnön yhteydessä – voi valiokunnan näkemyksen mukaan osaltaan lyhentää myös käsittelyaikoja.” Voimassa olevasta tutkintasäännöksestä valiokunta lausui myös seuraavan: ”Valiokunnan käsityksen mukaan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 ja 3 §:n säännökset kantelun vähimmäissisällöstä ja kantelun tutkimisen edellytyksistä eivät nykyiselläänkään estä kanteluiden tutkinnan yhteydessä käytettävän harkinnan laajentamista ja tutkintakynnyksen nostamista ainakin jossain määrin”.

Kuten edellä mainituista kantelujen tutkintasäännöksistä käy ilmi, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin harkintavaltaa ohjaa myös kantelujen tutkimista koskeva viiden vuoden vanhentumissääntö, joka ei ole ehdoton. *Vanhentumisajalla* tarkoitetaan sitä, kuinka kauan aikaa sitten tapahtuneita seikkoja voidaan kanteluna tutkia.

Vanhentumisaika otettiin ylimmässä laillisuusvalvonnassa käyttöön vuoden 1996 alusta eduskunnan hyväksytyä ensin tätä tarkoitettavan muutoksen eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöön (1436/1994). Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöä oli vuonna 1994 ehdotettu muutettavaksi niin, että kantelun lähtökohtainen vanhentumisaika olisi ollut kaksi vuotta. Vanhentumisaikaa perusteltiin tavoitteella yleisesti parantaa oikeusturvaa nopeuttamalla tutkittavaksi otettavien kanteluiden käsittelyä. Määräajan asettamisen tarkoitus oli lisäksi pyrkiä muiden keinojen ohella hallitsemaan voimakkaasti kasvaneita kantelumääriä (*PNE 2/1994 vp*). Ehdotusta kahden vuoden vanhentumisajasta ei hyväksytty vanhentumisajan periaatteelliseen uutuuteen ja virkarikosten vanhentumisaikaan viitaten, vaan vanhentumisajaksi tuli perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti viisi vuotta (*PeVM 12/1994 vp*).

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### Kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Suomessa ei ole Pariisin periaatteet täyttävää kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri sekä tasa-arvovaltuutettu, tietosuoja-valtuutettu, vähemmistövaltuutettu ja lapsiasiainvaltuutettu huolehtivat perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvistä tehtävistä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on merkittävä asema kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja perustuslaissa määriteltyjen perus- ja ihmisoikeuksien tulkitsijana.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä säädetään perustuslain 109—112 §:ssä sekä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät sekä muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Perustuslain 109 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Virke sisällytettiin perustuslakiin sellaisena kuin se oli kumotun hallitusmuodon 49 §:n 2 momentissa (HE 1/1998 vp s.166). Momentin esitöissä (HE 309/1993 vp s. 77) todetaan tältä osin, että oikeusasiamiehen lainvalvontatehtäviin liittyy luontevasti perus- ja ihmisoikeuksien valvonta viranomais-toiminnassa. Merkittävä osa oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista liittyy perus- ja ihmisoikeuksiin. Lisäksi näiden oikeuksien valvonnalla on erityinen merkitys vankiloiden ja muiden suljettujen laitosten toiminnassa, koska juuri laitoksissa olevien perusoikeuksiin kohdistuu huomattavia paineita. Koska näiden laitosten laillisuusvalvonta on meillä erityisesti oikeusasiamiehen tehtävänä, oli tältäkin kannalta aiheellista korostaa oikeusasiamiehen roolia perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa. Lainmuutos ei laajentanut oikeusasiamiehen valvonnan kohdetta,

mutta korosti perus- ja ihmisoikeusvalvontaa tämän valvonnan kokonaisuudessa.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin nojalla oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Eduskunnan oikeusasiamies keskittyy ensisijaisesti kantelujen pohjalta tapahtuvaan jälkikäteisvalvontaan. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3—5 §:n mukaan oikeusasiamies voi kuitenkin ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan sekä toimittaa tarpeen mukaan virastojen ja laitosten tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 ja 11 §:ssä säädetään mahdollisuudesta nostaa syyte sekä muista toimenpiteistä, joihin oikeusasiamies voi ryhtyä, jos hän laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Muihin toimenpiteisiin kuuluu huomautuksen antaminen valvottavalle, käsityksen lausuminen lain mukaisesta menettelystä taikka valvottavan huomion kiinnittäminen hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Lisäksi oikeusasiamies voi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeusasiamies voi myös kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista säädetään perustuslain 108 §:ssä ja 110—112 §:ssä sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvol-



lisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 ja 7 §:ssä säädetään mahdollisuudesta nostaa syyte sekä muista toimenpiteistä, joihin oikeuskansleri voi ryhtyä, jos hän laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Muihin toimenpiteisiin kuuluu huomautuksen vastaisen varalle antaminen valvottavalle tai valvottavan huomion kiinnittäminen lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn. Lisäksi, jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikeus saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Oikeuskanslerilla on myös oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkin-toja.

Perustuslain 108 §:n 2 momentissa ja 112 §:ssä säädetään oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan kuuluvasta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien ennakkolisesta valvonnasta.

Perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

Perustuslain 110 ja 111:ssä on perussäännökset oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeudesta ja tehtävien jaosta sekä tietojensaantioikeudesta. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on laaja tietojensaantioikeus, joka koskee myös salassa pidettäviä tietoja.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutettujen tehtävistä säädetään pääasiassa tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta annetussa laissa (610/1986), tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annetussa

laissa (389/1994), vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetussa laissa (660/2001) sekä lapsiasiavaltuutetusta annetussa laissa (1221/2004).

Tasa-arvovaltuutettu valvoo itsenäisenä lainvalvontaviranomaisena naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain noudattamista. Tasa-arvovaltuutettu antaa myös ohjeita ja neuvoja tasa-arvolakiin liittyvissä kysymyksissä.

Tietosuojavaltuutetun tehtävänä on käsitellä ja ratkaista henkilötietojen ja luottotietojen käsittelyä koskevat asiat siten kuin henkilötietolaissa (523/1999) ja luottotietolaissa (527/2007) säädetään sekä hoitaa muut mainituista laeista johtuvat tehtävät. Tietosuojavaltuutetun kuuluu myös seurata näiden tietojen käsittelyn yleistä kehitystä ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan aloitteita.

Vähemmistövaltuutettu on viranomainen, jonka perustehtävänä on edistää etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten asemaa, yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa sekä hyviä etnisiä suhteita Suomessa. Vähemmistövaltuutettu on myös kansallinen ihmiskaupparaportointi.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on yhteistyössä muiden viranomaisten sekä toimialansa järjestöjen ja vastaavien muiden toimijoiden kanssa edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista.

Suomessa on lisäksi lukuisia neuvottelukuntatyyppejä toimielimiä, jotka vastaavat erinäisistä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen liittyvistä asiantuntija- ja kehittämistehtävistä perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutettujen toimistojen tai ministeriöiden yhteydessä. Näitä ovat Etnisten suhteiden neuvottelukunta, ILO-neuvottelukunta, Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, Kehityspoliittinen toimikunta, Kieliain neuvottelukunta, Lapsiasiain neuvottelukunta, Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta, Romaniasian neuvottelukunta, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Valtion nuorisoasiain neuvottelukunta, Valtakunnallinen vammaisneuvosto ja Vähemmistöasiain neuvottelukunta.

Oikeusministeriön yhdenvertaisuustoimikunta (Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, oike-

usministeriön komiteamietintö 2009:4) on ehdottanut muun muassa, että yhdenvertaisuuslain soveltamisala laajennettaisiin kattamaan kaikki julkinen ja yksityinen toiminta, lukuun ottamatta perheenjäsenten välisiä ja yksityiselämän piiriin kuuluvia suhteita. Sukupuolisyrjinnän kiellosta säädettäisiin edelleen erikseen tasa-arvolaisissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korvaisi nykyisen vähemmistövaltuutetun ja yhdenvertaisuuslautakunta nykyiset syrjintälautakunnan ja tasa-arvolautakunnan. Lain noudattamisen valvonta työelämässä kuuluisi kuitenkin edelleen työsuojeluviranomaisille. Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteydessä toimisi yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta. Sen tehtävänä olisi käsitellä yhdenvertaisen kohtelun ja yhdenvertaisten oikeuksien toteutumisen seurantaan, valvontaan ja edistämiseen liittyviä kysymyksiä. Neuvottelukunnassa olisivat edustettuina sen toimialan kannalta merkittävät sidosryhmät.

Kansalaisyhteiskunnalla ja sen eri toimijoilla on Suomessa vakiintunut asema perus- ja ihmisoikeuksien edistämässä ja niiden toteutumisen seurannassa sekä vahva edustus edellä mainituissa neuvottelukunnissa. Laaja kansalaisjärjestökenttä sekä kiinteä yhteistyö julkishallinnon ja järjestöjen välillä muodostavat hyvän perustan perus- ja ihmisoikeustyölle.

Suomessa on vahvaa yliopistollista perus- ja ihmisoikeustutkimusta.

#### Ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvonta käytännössä

Laillisuusvalvontakäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa ylimmillä laillisuusvalvoilla on tulkittu olevan laaja tutkintavelvollisuus ja vastaavasti niukasti harkintavaltaa siinä, mitkä kantelut ja missä määrin kantelut otetaan lähempään tutkintaan. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 ja 9 § sekä vastaavasti valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 § ja 5 §:n 2 momentti johtavat siihen, että suuri osuus kaikista kanteluista tutkitaan ns. *täysimittaisessa menettelyssä* eli hankkimalla kantelun kohteelta kirjallinen selvitys ja kuulemalla tätä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 9 § ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 5 §:n 2 momentti toteuttavat kuulemisperiaatetta laillisuusvalvonnassa. Säännökset edellyttävät, että valvottavalle varataan tilaisuus tulla kuulluksi, jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä. Täysimittaisessa tutkinnassa kantelun kohteelta ja/tai tämän esimieheltä tai esimiesvirastolta pyydetään kantelun johdosta selitystä, selvitystä ja/tai lausuntoa. Selvitystä ja lausuntoa voidaan pyytää yhdeltä tai useammalta taholta, ja kantelijalle varataan tarvittaessa tilaisuus vastineen antamiselle. Selvitys- ja vastinekerroksia voi olla useita.

Oikeusasiamies käsittelee noin kolmasosan kaikista kanteluista täysimittaisessa tutkimuksessa. Oikeuskanslerinvirastossa täysimittaisesti tutkittujen kanteluiden osuus on viime vuosina alittanut kolmasosan kaikista kanteluista. Molempien ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä noin joka kuudes kaikista kanteluista on johtanut johonkin laillisuusvalvonnalliseen toimenpiteeseen.

Noin kolmasosa kanteluista käsitellään *summaarisesti* joko yksinomaan kantelusta ja sen mahdollisista liitteistä ilmi käyvän pohjalta tai niin, että kantelun johdosta hankitaan viran puolesta tietoja ja asiakirjoja ryhtymättä kuitenkaan edellä mainittuun viralliseen kantelun kohteen kuulemiseen.

Noin kolmasosa kaikista kanteluista jää lähempää käsittelyä vaille muodolliseksi katsottavalla perusteella esimerkiksi asian toimivaltaan kuulumattomuuden, asian vireilläolon tai kantelun yksilöimättömyyden takia.

Jokaiseen kanteluun perehdytään muun muassa sen selvittämiseksi, mistä kantelussa on kysymys, kuuluuko asia laillisuusvalvojan toimivaltaan, onko asiasta aikaisempaa oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin ratkaisua, onko asia vireillä toisessa viranomaisessa ja onko asiassa käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie. Jokaiseen kanteluun annetaan kirjallinen vastaus tai päätös.

Muodolliset vaatimukset kantelun tekemiselle ovat väljät. Jokainen voi tehdä kantelun. Kantelu tulee tehdä kirjallisesti ja siitä tulee ilmetä kantelijan nimi, yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta. Jos kantelu on riittämättömästi yksilöity,

kantelijaa ohjataan täydentämään kantelua. Tietoja ja asiakirjoja hankitaan viran puolesta (*virallisperiaate*).

Kantelu ei ole ihmisoikeusnormistossa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut eivät saa oikeusvoimaa. Kantelijan on aina mahdollista palata asiaan laillisuusvalvojalta saamansa ratkaisun jälkeen ja esittää uusia seikkoja tai perusteita, joiden valossa asia voidaan ottaa uudelleentarkasteluun.

Oikeusasiamiehen käsittelemien kanteluiden määrä on viimeisen kymmenen vuoden aikana lähes kaksinkertaistunut: vuonna 2001 oikeusasiamiehelle tehtiin noin 2 400 kantelua, vuonna 2009 noin 4 400 kantelua. Samalla myös oikeusasiamiehen muut tehtävät esimerkiksi kansainvälisessä yhteistyössä ovat lisääntyneet. Kanteluiden käsittelyprosessin tehostamisesta huolimatta enintään yhden vuoden käsittelyaikatavoitetta ei ole vielä saavutettu.

Oikeusasiamiehen suorittamien tarkastusten määrä on hienoisesti laskenut viime vuosina (vuonna 2009 suoritettiin 57 tarkastusta). Tutkittujen omien aloitteiden vuotuinen määrä on vaihdellut noin 50—80 välillä.

Oikeuskanslerille tehtyjen kanteluiden määrä on noussut 1998—2009 noin kolmasosalla. Vuonna 1998 vireille tuli 1 330 kantelua siinä kun vuonna 2009 kanteluita tuli vireille 1 762. Oikeuskanslerin vuodessa ratkaisemien kanteluiden määrä on vastaavana aikana kasvanut lähes puolella 1 181:stä 1 749:ään. Kanteluiden osalta tilastotiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia oikeusasiamieheen nähden sikäli, että oikeusasiamiehen kansliassa selvästi toimivaltaan kuulumattomia, yksilöimättömiä tai esimerkiksi vain tiedoksi lähetettyjä kirjoituksia ei, toisin kuin oikeuskanslerinvirastossa, kirjata kanteluiksi, vaan niille on oma diaariryhmänsä (vuositain runsaat 300).

Oikeuskanslerille kuuluvat perustuslain 108 §:ssä säädetyt valtioneuvoston valvontatehtävät. Oikeuskanslerin erityistehtävästä johtuen oikeuskanslerinvirasto on järjestetty hallinnollisesti valtioneuvostoasiain osastoon (6 virkaa vuonna 2009) ja oikeusvalvontaosastoon (16 virkaa vuonna 2009).

Valtioneuvoston valvonnan painopiste on käytännössä ennakkollisessa valvonnassa. Oi-

keuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Valtioneuvostoasiain osastolla tarkastetaan etukäteen valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen ratkaisuehdotusten esittelylistat liitteineen. Valvonnan piiriin kuuluvat myös EU-asioita koskevat valtioneuvoston kirjelmät. Edellisiin nähden lukumäärällisesti laskettuna pienempi mutta oikeudellisesti vaativampi sekä käytettävissä olevaan aikaan nähden haastavampi valtioneuvostovalvonnan toteuttamismuoto on asioita valmistelevien ministeriöiden esittelijöiden ja valtioneuvoston jäsenten tekemät valtioneuvoston käsiteltäviksi tuleviin asioihin ja valtioneuvoston päätöksentekoon liittyvät oikeudelliset kannanottopyynnöt.

Valtioneuvoston valvontatehtävään liittyy läheisesti myös lausuntojen antaminen. Perustuslain mukaan oikeuskanslerin on pyydettyessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Lausuntopyynnöt tulevat useimmiten suoraan ministeriöistä. Lausunnot annetaan yleensä kirjallisesti, mutta joissakin tapauksissa myös suullisina kannanottoina. Kirjallisia lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriöille oikeuskansleri antoi vuonna 2009 yhteensä 52. Oikeusasiamies antoi 36 lausuntoa vuonna 2009.

Valtioneuvoston valvontatehtävä näkyy myös oikeuskanslerin käsiteltäväksi tulevissa kanteluissa, joista noin kymmenesosa koskee valtioneuvoston tai sen jäsenen menettelyä. Tällaiset kantelut käsitellään pääsääntöisesti valtioneuvostoasiain osastossa. Muut eli valtaosa kanteluista tutkitaan oikeusvalvontaosaston toimesta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerilla on ollut omana aloitteena tutkittuja asioita vuosina 1998—2009 keskimäärin 19 vuodessa (vaihteluväli 9—29). Valvottaviin kohdistettuja tarkastuksia oikeuskansleri on tehnyt keskimäärin 31 vuodessa (vaihteluväli 9—51).

Oikeuskanslerinvirastossa suoritetaan myös asianajajien toimintaan kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Oikeusasiamiehellä ei ole tällaista toimivaltaa. Oikeuskanslerin asianajajiin kohdistuva valvonta muodostuu Suomen Asianajajaliiton hallituksen valvonta-asioissa

ja palkkioriiita-asioissa tekemien päätösten tarkastamisesta, johon kuuluu muutoksenhakemisen harkinta, sekä asianajajia koskevien kantelujen tutkimisesta.

Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa tarkastetaan vuosittain noin 7 000 rangaistustuomiota oikeuskanslerille lähetettyjen tuomioiden ja niitä koskevien päätös- ja täytäntöönpanoasiakirjojen perusteella. Oikeusasiamiehellä ei ole vastaavaa tehtävää.

Oikeuskanslerinviraston resurssista merkittävä osa kohdistuu osa muihin kuin kanteluiden käsittelyyn liittyviin tehtäviin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kohdalla sitä vastoin lähes kaikki resurssit suuntautuvat kanteluiden ja omien aloitteiden käsittelyyn sekä tarkastusten suorittamiseen ja näitä tukeviin toimintoihin.

#### Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 19 a §:n 1 momentissa säädetään apulaisoikeusasiamiehen sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. Säännöksen 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.

## 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

### Pariisin periaatteet

YK:n Ihmisoikeusvaltuutetun lisäksi muun muassa *Euroopan neuvoston* ministerikomitea on vuonna 1997 suositellut, että jäsenvaltiot ottaisivat Pariisin periaatteet huomioon kansallisia ihmisoikeusinstituutiota perustessaan.

*YK:n lapsen oikeuksien komitea* on vuonna 2002 antanut Yleiskommentin No 2 liittyen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden rooliin lapsen oikeuksien edistämässä ja suojelemisessa. Komitea korostaa perustettavien instituutioiden lapsilähtöisyyttä eli sitä, että myös lasten ja nuorten on voitava helposti ol-

la niihin yhteydessä ja tietää niiden olemassaolosta.

Pariisin periaatteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon myös perustettaessa *YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan* edellyttämää kansallista valvontajärjestelmää kidutuksen ehkäisemiseksi ("national preventive mechanism for the prevention of torture"). Suomi on allekirjoittanut pöytäkirjan syyskuussa 2003. Ulkoasiainministeriön koordinoimana toiminut ministeriöiden välinen työryhmä on pohtinut yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan ratifiointiedellytyksiä ja valmistellut hallituksen esitystä pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Työryhmän toimikausi päättyi 30.4.2010. Keskusteluissa on ollut esillä, että eduskunnan oikeusasiamies voisi toimia pöytäkirjan tarkoittamana kansallisena valvontaelimenä kidutuksen ehkäisemiseksi.

Ulkoasiainministeriö valmistelee *YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen valinnaisen pöytäkirjan* ratifiointia. Suomi allekirjoitti yleissopimuksen ja pöytäkirjan 30.3.2007. Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu joitakin yleissopimuksen ja pöytäkirjan ratifiointiin liittyviä lainsäädäntömuutoksia.

Pariisin periaatteiden kannalta tärkeä on artiklan 33(2) määräys, jonka mukaan jokaisen sopimusvaltion tulee antaa yhdelle tai useammalle kansalliselle toimielimelle, joista joidenkin tulee olla itsenäisiä ja riippumattomia, tehtäväksi *edistää, turvata ja seurata* sopimuksen täytäntöönpanoa ("promote, protect and monitor implementation of the present Convention"). Sopimuspuolet voivat artiklan mukaan tehdä tämän omien oikeus- ja hallintojärjestelmiensä mukaisesti. Artiklan mukaan sopimusvaltion tulee tässä yhteydessä ottaa huomioon Pariisin periaatteet, jotka koskevat tällaisten elinten tehtäviä ja asemaa. Kansalaisyhteiskunta, mukaan lukien vammaiset henkilöt ja heitä edustavat järjestöt, tulee osallistaa tähän prosessiin.

Yleissopimuksen 33 (2) artikla edellyttää, että yksi tai useampi riippumaton taho huolehtii sopimukseen liittyvästä tiedottamisesta, kouluttamisesta ja muusta edistämistoiminnasta, ja että tuon tahon/näiden tahojen teh-

tävänä on seurata yleissopimuksen toimeenpanoa ja laatia aloitteita ja selvityksiä, joissa arvioidaan sitä, toteutuvatko sopimuksen sisältämät oikeudet. Nämä tehtävät sijoittuivat luontevasti perustettavan Ihmisoikeuskeskuksen laajaan tehtävänkuvaan. Oikeusministeriössä vireillä olevan yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamishankkeessa on tarkoitus ottaa huomioon, että yleissopimuksen 5 artikla edellyttää sopimusvaltioiden ”takaavan vammaisille henkilöille yhdenvertaisen ja tehokkaan oikeussuojan syrjintää vastaan syrjintäperusteesta riippumatta.”

Neuvoston asetuksella (EY) N:o 168/2007 perustetun Euroopan unionin perusoikeusviraston toimielimiin kuuluu muun muassa hallintoneuvosto (perusoikeusvirastoasetuksen 12 art.). Tämä suunnittelu- ja valvontaelin muodostuu yhdestä kunkin jäsenvaltion nimeämästä riippumattomasta jäsenestä, yhdestä Euroopan neuvoston nimeämästä riippumattomasta jäsenestä ja kahdesta komission edustajasta. Perusoikeusvirastoasetuksen johdanto-osan 20 kohdassa viitataan jäsenvaltioiden hallintoneuvostoon nimeämien asiantuntijajäsenten osalta Pariisin periaatteisiin. Hallintoneuvoston riippumattomalla kokoonpanolla on haluttu varmistaa, että perusoikeusvirasto on riippumaton sekä unionin toimielimistä että jäsenvaltioiden hallituksista, ja että sillä on mahdollisimman laaja asiantuntemus perusoikeuksien alalla. Asetuksen 8 artiklan 2 a kohdassa säädetään, että perusoikeusvirasto tekee yhteistyötä sellaisten valtiollisten järjestöjen ja julkisten laitosten kanssa, jotka ovat toimivaltaisia jäsenvaltioissa perusoikeuskysymysten alalla, kansalliset ihmisoikeusinstituutiot mukaan luettuina.

#### Vertaileva katsaus

*Ruotsin* kansallisen ihmisoikeusinstituution jäsenyys Kansainvälisessä koordinaatiokomiteassa umpeutui vuonna 2008. Instituutio koostui aikaisemmista syrjintävaltuutetuista (Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen ja Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning). Komiteassa heitä edusti etnisen syrjinnän vastainen valtuutettu.

Ruotsin yhdenvertaisuuslaki (Diskrimineringslag 2008:567) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009. Lakiuudistuksen yhteydessä aiemmat neljä erityisvaltuutettua yhdistettiin yhdeksi syrjintävaltuutetuksi (Diskrimineringsombudsmannen). Syrjintävaltuutettu valmistelee liittymishakemusta Kansainväliselle koordinaatiokomitealle. Syrjintävaltuutetulla on 90 toimihenkilöä ja valtuutetun määrärahat vuodelle 2010 on n. 92 500 000 SEK.

*Norjassa* Norsk senter for Menneskerettigheter akkreditoitui vuonna 2006 kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi. Keskus toimii Osloon yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan yhteydessä. Keskus perustettiin vuonna 2001 kuninkaallisella päätöslauselmalla (Kongelige resolusjon av 21. september 2001). Keskuksessa on erillinen yksikkö, joka huolehtii kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle kuuluvista tehtävistä. Instituution tehtävänä on edistää ihmisoikeuksien toteutumista Norjassa. Edistämistehtäviin sisältyvät ihmisoikeuskoulutus, -neuvonta, -seuranta, -tiedotus ja -tutkimus sekä näitä koskeva yhteistyö viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan ja muiden kansallisten tai kansainvälisten ihmisoikeustoimijoiden ja toimielinten kanssa. Instituutio ei käsittele yksittäistapauksia. Sillä on kuitenkin velvollisuus antaa neuvoja yksityisille. Keskuksella on hallitus, johtaja ja neuvoo-antavia komiteoita sekä tutkimushenkilökuntaa, hallinnollista henkilökuntaa ja muita toimihenkilöitä, yhteensä 65 henkilöä. Keskuksen hallinnosta vastaa johtaja, joka valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Vuoden 2009 talousarvio oli 10 380 000 euroa.

*Tanskassa* Institut for Menneskerettigheder (IMR) perustettiin lailla vuonna 2002 (Lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder af den 6 juni 2002). Instituutiolla on sekä kansallisia että kansainvälisiä tehtäviä. Niihin kuuluvat ihmisoikeuskoulutus, -neuvonta ja -tutkimus sekä ihmisoikeuksien dokumentaatio Tanskassa ja ulkomailla. Yhteistyötä tehdään kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten kanssa sekä kansallisesti että Pohjoismaiden neuvostossa, Euroopan neuvostossa, EU:ssa ja YK:ssa. Instituutti huolehtii myös ihmisoikeuksien edistämisestä neuvoo-antavalta

pohjalta. Vuonna 2004 instituutin tehtävänkuvaa laajennettiin yhdenvertaisuuslainsäädännön alalle kattamaan myös yksittäisten rotusyrjintää koskevien kantelujen käsittely. Instituutin pluralistisena toimielimenä toimii neuvosto, Rådet för Menneskerettigheter, joka vastaa instituutin pääasiallisista toimintalinjauksista ja tämän valvonnasta. Neuvoston kokoonpanoon kuuluu kansalaisyhteiskunnan, viranomaisten, ihmisoikeustutkimuksen ja vähemmistöjen edustajia. Instituutin hallitus vastaa instituutin laaja-alaisista asiakysymyksistä, kuten tutkimusstrategioista. Instituutin johtaja vastaa instituutin jokapäiväisestä hallinnosta. Instituutilla on 100 toimihenkilöä ja sen vuotuinen talousarvio on n. 12 000 000 euroa.

*Irlannin* kansallisena ihmisoikeusinstituutina toimii Irish Human Rights Commission (Human Rights Commission Act 2000 and 2001). Toimikunnalla on puheenjohtaja ja 14 jäsentä, jotka ovat maan hallituksen valitsemia. Toimikunta on perustanut erityiskomiteoita, jotka raportoivat toimikunnan yleisistunnolle. Toimikunnan sihteeristössä on johtaja ja yksitoista virkamiestä. Toimikunnan talousarvio on vuositasolla ollut n. 1 900 000 euroa. Toimikunnan tehtävänä on edistää ja turvata kaikkien Irlannissa oleskelevien ihmisoikeuksia. Toimikunta arvioi ihmisoikeuksien suojelun riittävyttä ja tehokkuutta. Se voi hallituksen pyynnöstä antaa lausuntoja säädösehdotuksista sekä suosittaa hallitukselle toimia, jotka olisivat omiaan vahvistamaan ihmisoikeuksien toteutumista. Tehtävissään toimikunta voi konsultoida kansallisia tai kansainvälisiä asiantuntijoita tai asiantuntijatoimielimiä. Toimikunnan toimivallassa on suorittaa tutkintaa ja tehdä aloitteita ihmisoikeuksia koskevien asioiden saattamiseksi oikeuden käsiteltäviksi. Toimikunta voi myös antaa oikeusapua asioissa, jotka liittyvät ihmisoikeuksien turvaamiseen. Ihmisoikeuksia koskevissa asioissa toimikunta voi tarjoutua antamaan asiantuntija-apua Irlannin ylimmille tuomioistuimille (*amicus curiae*). Toimikunnalla on myös ihmisoikeuskasvatukseen ja koulutukseen sekä -raportointiin ja -tutkimukseen liittyviä tehtäviä.

*Ranskan* kansallisena ihmisoikeusinstituutina toimii Commission nationale consulta-

tive des droits de l'homme (CNCDDH). Toimikunnasta annettiin laki vuonna 2007 (Loi n°2007—292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme). Toimikunnan 64 jäsentä nimeää Ranskan pääministeri kuultuaan Ranskan ylimpiä tuomioistuimia. Jäsenistö koostuu kansalaisyhteiskunnan ja ammattiliittojen edustajista sekä riippumattomista asiantuntijoista. Toimikunnan sihteeristöllä on kahdeksan toimihenkilöä. Toimikunnalla on temaat-tisia jaostoja, jotka valmistelevat toimikunnan kannanottoja joko toimikunnan aloitteesta tai hallituksen pyynnöstä. Toimikunta vastaa ihmisoikeuksien edistämisestä ja suojelusta. Riippumattomana tahona sen tulee antaa neuvoja hallitukselle ja parlamentille ihmisoikeuksien edistämistä koskevissa asioissa ja muutoinkin huolehtia Pariisin periaatteissa tarkoitetuista tehtävistä. Lisäksi toimikunta antaa vuosittain pääministerille raportin muun muassa rotusyrjinnän ja muukalaisvihan vastaisesta toiminnasta.

#### Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika

Ruotsissa oikeusasiamieslakia on tulkittu siten, että oikeusasiamies voi päättää vapaasti, ottaako hän kantelun tutkittavakseen. Kantelijalla ei ole ehdotonta oikeutta saada kanteluaan käsiteltäväksi. Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsman 19 § kuuluu seuraavasti: "Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning." Ratkaisu asian tutkimatta jättämisestä voidaan tehdä ilman esittelyä. Lainmuutos perustui vuoden 1963 oikeusasiamieskomitean mietintöön (SOU 1965:64), joka esitti eräänä keinona oikeusasiamiehen työtaakan vähentämiseksi oikeut-ta olla ryhtymättä asiassa mihinkään toimenpiteisiin, jos asialla on yleiseltä ja yksityisen kansalaisen kannalta vähäinen merkitys (ks. Oikeusasiamiestoimikunnan mietintö KM 1975:41 s. 14—15). Ruotsissa kanteluiden tutkimiselle on asetettu lähtökohtainen kahden vuoden vanhentumisaika. Lain 20 §:n mukaan "Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år

tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger."

Ruotsissa oikeusasiamiehen kanslian henkilöstömäärä on sama kuin Suomessa, mutta käsiteltyjen kanteluiden määrä on noin kaksinkertainen Suomeen verrattuna. Ruotsin oikeusasiamies käsittelee täysimittaisesti noin 15 % saamistaan kanteluista.

*Ruotsin oikeuskanslerin* toimivaltuuksia virkamiehiin kohdistuvaan perinteiseen laillisuusvalvontaan kavennettiin vuonna 1998. Oikeuskansleri päättää itsenäisesti, antaako hänelle tehty kantelu aiheita joihinkin toimenpiteisiin. Oikeuskansleri soveltaa kahden vuoden vanhentumisaikaa. Vuonna 2009 oikeuskansleri käsitteli noin 1 700 kanteluasiata. Oikeuskanslerilla on vapaa harkintavaltaa sen suhteen, mitä kanteluita käsitellään täysimittaisesti. Oikeuskansleri voi harkintansa mukaan vastata kanteluun ilmoittaen, että hän ei ryhdy asiassa toimenpiteisiin. Oikeuskanslerin ei tarvitse perustella vastaustaan, eikä oikeuskanslerin ratkaisusta voi valittaa.

Oikeuskansleri painottaa tehtävissään julkisen toiminnan järjestelmätason epäkohtien havaitsemista. Oikeuskansleria on luonnehdittu pikemminkin valtionjuristiksi erotukseksi oikeusasiamieheen, jonka toiminnassa keskeistä on yksityisten intressien puolustaminen suhteessa valtiovaltaan. Oikeuskanslerin keskeisiä toimintamuotoja ovat lausuntojen antaminen lainsäädäntöesityksistä, hallituksen toimeksiantojen suorittaminen, asianajajaliiton antamien kurinpitoseuraamusten valvonta sekä eräät erityistehtävät.

Ruotsin oikeuskanslerin vuonna 2009 käsittelemistä yhteensä 8 500 asiasta noin 2 500 koski valtioon kohdistettuja vahingonkorvausvaatimuksia. Tällaisista vaatimuksista osan oikeuskansleri ratkaisee itsenäisesti ja osassa käyttää valtion puhevaltaa asian tuomioistuinkäsittelyissä. Noin 2 000 asiaa liittyi oikeusapupäätösten valvontaan ja noin 1 200 kameravalvontaan liittyviin asioihin, joissa oikeuskanslerilla on valitusoikeus hallinto-oikeuteen lääninhallituksen päätöksistä. Ruotsin oikeuskanslerilla on yksinomainen syyteharkintatoimivalta paino- ja sananvapausasioissa.

Myös *Norjassa* oikeusasiamiehen (Sivilombudsmannen) harkintaan on jätetty päätöksenteko siitä, otetaanko kantelu tutkitta-

vaksi. Lov om stortingets ombudsmann for forvaltningen 6 §:n 4 momentin mukaan "ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling". Norjan oikeusasiamies soveltaa yhden vuoden vanhentumisaikaa (oikeusasiamieslain 6 §:n 3 momentti). Norjan oikeusasiamies soveltaa eräänlaista toissijaisuusperiaatetta niin, että kantelu voidaan jättää tutkimatta, jos kantelija ei ole ensin turvautunut asiassa hallinnon sisäiseen kantelu- tai valitusmenettelyyn. Oikeusasiamies ei välttämättä ryhdy kantelun täysimittaiseen tutkintaan, vaikka asiassa olisi selvästi tapahtunut virhe, jos virhe arvioidaan sen luonteiseksi, ettei oikeusasiamiehen toimenpiteitä pidetä tarpeellisina, esimerkiksi virheen vähäisyyden tai yksittäistapauksellisuuden johdosta.

Vuonna 2009 Norjan oikeusasiamies vastaanotti 2 695 kantelua. Niistä 88 % jätettiin vaille lähempää tutkintaa muodollisella perusteella tai tutkittiin summaarisesti. Täysimittaisesti kanteluista tutkittiin alle 8 %.

*Tanskan* Lov om Folketingets Ombudsmand (1996) 16 §:n mukaan oikeusasiamies ratkaisee, antaako kantelu riittävästi aiheita ryhtyä tutkimuksiin (... "om en klage giver tilstrækkelig anledning till undersøgelse"). Tanskassakin oikeusasiamies päättää itsenäisesti, otetaanko asia tutkittavaksi vai annetaanko asiassa ratkaisu. Lain 13 §:n 3 momentin mukaan vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä kantelua ei tutkita (Klage skal være indgivet inden et år efter, at forholdet er begået).

*Viron* oikeuskanslerista annetun lain 25 §:ssä säädetään perusteista, joilla oikeuskansleri on vapautettu tutkimasta kantelua. Säännöksen 2 momentin 2 kohdan mukaan kantelua ei tutkita, jos se on selvästi perusteeton. Käytännössä on Viron oikeuskanslerin omassa harkinnassa, milloin kantelu otetaan tutkittavaksi. Kantelun vanhentumisajasta ei nimenomaisesti säädetä Viron oikeuskanslerilaissa. Kuitenkin käytännössä sovelletaan yhden vuoden vanhentumisaikaa, josta voidaan tarvittaessa poiketa.

*Alankomaissa* oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevat säännökset ovat Algemene Wet Bestuursrecht -nimisessä laissa. Lain 9 luvun 20 §:n mukaan ennen oikeusasiamiehelle tehtävää kantelua kantelijan on turvauduttava

kyseisen hallinnonalan omaan kantelu- tai valitusmenettelyyn. Lain 9 luvun 23 §:ssä on säännökset siitä, milloin oikeusasiamies voi kieltäytyä jatkamasta kantelun tutkimista. Pykälän 1 momentin mukaan selvästi perusteeton kantelu voidaan jättää tutkimatta, samoin jos kantelijan intressi asiassa tai asian vakavuus on selvästi riittämätön. Lain 9 luvun 24 §:n mukaan kantelun tutkimista ei tarvitse jatkaa, jos kantelun kohteena olevasta tapahtumasta on kulunut enemmän kuin vuosi. Aikaraja ei kuitenkaan ole ehdoton.

### 2.3 Nykytilan arviointi

#### Kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Perus- ja ihmisoikeustoiminnan rakenteet Suomessa ovat osittain hajanaiset ja puutteellisesti koordinoit. Suomessa on eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin lisäksi monia perus- ja ihmisoikeuksien alalla toimivia viranomaisia ja neuvottelukuntia samoin kuin tutkimuslaitoksia ja järjestöjä. Ihmisoikeustyön koordinoinnissa voidaan nähdä parantamisen varaa. Yhteistyötä ja tiedonvaihtoa on tarpeen kehittää esimerkiksi tarvittavan tiedon koomisessa ja analysoinnissa samoin kuin erilaisten selvitysten ja raporttien laadinnassa sekä kansainvälistä yhteistyötä varten. Tämän lisäksi on perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen liittyviä tehtäviä, joista julkisen vallan tulee ottaa suurempi vastuu. Vapaaehtoistyön pohjalta tapahtuvan ihmisoikeuskasvatuksen vähäisten resurssien kohdentamiseen tarvitaan parempaa koordinaatiota sekä järjestöjen keskinäisissä suhteissa että näiden ja muiden toimijoiden kesken.

Suomen ihmisoikeustoimielimistä eduskunnan oikeusasiamiehen voidaan lähinnä katsoa vastaavan Pariisin periaatteissa tarkoitettua kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Oikeusasiamies täyttää Pariisin periaatteiden mukaisen, kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle asetetun vaatimuksen hallinnollisesta ja taloudellisesta riippumattomuudesta. Lisäksi oikeusasiamiehelle säädetty tehtävä käsitellä kanteluja vastaa Pariisin periaatteiden mukaista valinnaista kantelutehtävää, mikä on merkityksellinen seikka arvioitaessa instituution sijoituspaikkaa. Oikeusasiamiehellä on

asianmukaiset toimivaltuudet tehtäviensä hoitamiseksi ja hän antaa kerran vuodessa laillisuusvalvontahavainnoistaan kertomuksen eduskunnalle.

Oikeusasiamies ei kuitenkaan täytä Pariisin periaatteiden pluralistisuuden vaatimusta. Oikeusasiamiehelle ei myöskään ole säädetty näiden periaatteiden mukaista, nimenomaista ihmis- tai perusoikeuksien laajempaa edistämistä tai seurantavelvollisuutta, joihin kuuluisivat esimerkiksi ihmisoikeustiedotus ja -tutkimus, ihmisoikeuskoulutus ja -kasvatus tai raportointi kansallisesta perus- ja ihmisoikeustilanteesta. Oikeusasiamiehellä ei myöskään ole ihmisoikeussopimusten toteutuksen seurantatehtäviä. Oikeusasiamiehen vuotuisessa kertomuksessa eduskunnalle painopiste on kuitenkin ollut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Oikeusasiamies on myös laatinut joitakin erillisiä raportteja, jotka voidaan nähdä myös ihmis- ja perusoikeuksien laajempaan edistämisenä ja seurantana.

#### Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika

Kantelun tutkinnalla ylimmän laillisuusvalvojan toimesta on tiettyä yleistä viranhoidon legitimitteettiä turvaavaa merkitystä. Tämä laillisuusvalvonnan merkitys perustuu osittain sen viranomaistoiminnan virheitä ennaltaehkäisevään vaikutukseen. Viranomaisen toiminnan puolueeton selvittäminen laillisuusvalvojan toimesta on muutenkin tärkeää viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen kannalta. Kantelunalaisen virkamiehen kannalta laillisuusvalvojan kannanotto siitä, että menettely ei ole ollut moitittavaa, on osa virkamiehen oikeussuojaa. Yksittäinen kantelu voi vastaavasti edellyttää ylimmän laillisuusvalvojan kannanottoa johonkin yleisempää yhteiskunnallista merkitystä omaavaan asiaan. Myös asian erityinen tärkeys kantelijalle tai kantelijan kuuluminen haavoittuvaan väestönryhmään voi lähtökohtaisesti perustella kantelun perusteellista tutkintaa. Kantelun tutkinnan tulee olla riittävän kattavaa ja sen muodot riittävän joustavia, jotta laillisuusvalvonta täyttäisi sille asetetut yhteiskunnalliset tehtävät.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen perustuslaillinen toimeksianto valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kattaa ja läpäii-



see koko laillisuusvalvonnallisen toimintakentän, myös yksittäisten kanteluiden tutkinnassa. Perus- ja ihmisoikeuksia ei kuitenkaan mainita kantelun tutkintaa koskevissa säännöksissä.

Luonteeltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamis- ja valvontatehtävä on kuitenkin usein yksittäisen kanteluasian tutkintaa ja käsittelyä laajempi asia. Ylimpien laillisuusvalvojen omien aloitteiden kautta on mahdollista tutkia erilaisia laillisuuden tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä yleisempiä kysymyksiä. Ylimmän laillisuusvalvojan tosiasialliset mahdollisuudet omien aloitteiden vireillepanoon ja tutkintaan, kuten myös tarkastusten suorittamiseen, riippuvat käytettävissä olevista resursseista. Oikeusasiamiehen kantelumäärät ovat lähes kaksinkertaistuneet viimeisen viiden vuoden aikana. Oikeuskanslerilla vastaava lisäys on ollut noin kolmanneksen luokkaa. Täysimittaisesti tutkitut asiat vievät suurimman osan laillisuusvalvojan resursseista. Vuosittain vireille pantujen ja ratkaistujen omien aloitteiden määrä on pysynyt vakiona. Ylimpien laillisuusvalvojen mahdollisuudet eriyttää kanteluiden käsittelyn tapaa ja siten kohdistaa resursseja eri kanteluiden kesken ja toisaalta suhteessa omien aloitteiden ja tarkastusten edellyttämiin tarpeisiin ovat vähäiset. Perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen näkökulmasta on tärkeää, että niin omien aloitteiden kuin tarkastusten määrää ja vaikuttavuutta, mihin vaikuttaa myös kanteluiden käsittelyn joutuisuus, voitaisiin lisätä. Kanteluiden käsittelytavan erottelu asian laadun tai vakavuuden mukaan antaisi parempia edellytyksiä laillisuusvalvojan suunnitelmalliseen toimintaan.

Kantelun tutkintaa koskeva sääntely ei vastaa kanteluiden käsittelyn kautta tapahtuvan laillisuusvalvonnan tosiasiallisia tarpeita tai käytäntöjä. Voimassa olevien kantelun tutkintasäännösten aihetta epäillä -kriteeri on kaavamainen, eikä se erottele asioita niiden laadun tai vakavuuden mukaan. Kantelun tutkintasäännösten sanamuodot eivät myöskään ota huomioon sitä mahdollisuutta, että vaikka kantelussa kuvatussa asiassa ei selvästi ole mitään lainvastaista tai virkavelvollisuuksien vastaista, voi kantelun täysimittainen tutkinta siitä huolimatta olla perusteltua.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tutkintasäännösten muotoilut poikkeavat lisäksi jossain määrin toisistaan. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:ssä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:ssä käytetyt termit ”tutkii” tai ”on tutkittava” ovat itsessään tulkinnanvaraisia. Säännösten viittaama päinvastainen mahdollisuus siitä, että kantelua ei lainkaan tutkittaisi, ei vastaa kantelun käsittelyn luonnetta. Kanteluiden johdosta ryhdytään erilaisiin ja eriluonteisiin selvitystoimiin. Erot kunkin asian edellyttämässä selvittämistoimissa sekä niiden laajuudessa ja syvyydessä eivät tarkoita sitä, että kantelu jätettäisiin tutkimatta. Toisaalta kaikkia kanteluja ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä täysimittaisessa tutkinnassa.

Eurooppalaisessa vertailussa Suomessa on paitsi poikkeuksellisen tiukka kanteluiden tutkintavelvollisuus, myös pitkä kanteluiden vanhentumisaika, joka on Euroopassa pääsääntöisesti yksi vuosi. Vanhojen asioiden selvittäminen on usein vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista. Voimassa olevaa vaatimusta erityisestä syystä viisi vuotta vanhemman kanteluasian tutkimisesta onkin käytännössä tulkittu tiukasti.

Ylimpien laillisuusvalvojen käsittelemien kanteluiden viiden vuoden vanhentumisaikaa on perusteltua lyhentää. Kanteluasian käsittely ylimmän laillisuusvalvojan toimesta ei katkaise virkarikoksen vanhentumisaikaa. Ne syyteasiat, joihin laillisuusvalvojat ovat ryhtyneet, ovat perustuneet pian tapahtumien jälkeen tehtyyn kanteluun tai omaan aloitteeseen. Virkasyytteen nostamiseen johtavat asiat ohjautuvat alun perinkin lähes poikkeuksetta suoraan esitutkintaviranomaisille. Siinä tapauksessa, että mahdollista virkasyytteen nostamista edellyttävä asia tulisi oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin tietoon hyvin pitkän aikaa tapahtumien jälkeen, voi virkarikosoikeudellinen vastuu joka tapauksessa jäädä toteutumatta sen johdosta, että virkarikokset vanhentuvat pääsääntöisesti viidessä vuodessa.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Säännös apulaisoikeusasiamiehen sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasia-

miehen tehtäviä on käytännössä osoittautunut epätarkoituksenmukaisen jäykäksi. Harkittaessa apulaisoikeusasiamiehen sijaisen kutsumisen tarvetta joudutaan arvioimaan sitä, onko apulaisoikeusasiamiehen este muu kuin lyhytaikainen sen sijaan, että harkinta voitaisiin tehdä poissaolosta johtuvan tosiasiallisen tarpeen perusteella. Nykyisillä kantelumäärillä lyhytkin este voi vaikuttaa kielteisesti laillisuusvalvonta-asioiden käsittelyyn. Sääntely eroaa myös apulaisoikeuskanslerin sijaista koskevasta vastaavasta säännöksestä. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 11 §:n 3 momentin nojalla sijainen voidaan kutsua joustavasti myös lyhyiden esteiden tilanteissa.

### 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

#### 3.1 Tavoitteet

##### Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen

Ehdotuksen tavoitteena on edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista perustamalla Ihmisoikeuskeskus eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Tavoitteena on luoda sateenvarjonomainen instituutiorakenne, jolla olisi synergiavaikutuksia nykyisiin perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin sekä perus- ja ihmisoikeustyöhön. Kyseessä olisi kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen ja muiden perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toimintaa täydentävä toimielin, joka osaltaan turvaisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista seuraamalla ja arvioimalla, tarvittaessa myös kriittisesti edellä mainittujen tahojen ja julkisen vallan toimintaa.

Ehdotuksen tavoitteena on myös, että Ihmisoikeuskeskuksen perus- ja ihmisoikeuksien asiantuntija-, koulutus-, selvitys- ja tiedotustehtävät sekä muut vastaavanlaiset tehtävät yhdessä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien kanssa vastaisivat Pariisin periaatteiden mukaista, kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävänkuvaa. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävät muodostaisivat Pariisin periaatteiden mukaisen valinnaisen kantelutehtävän.

Lisäksi ehdotuksen tavoitteena on luoda puitteet perus- ja ihmisoikeusasioiden paremmaksi yhteensovittamiseksi sekä edistää tiedonvaihtoa ja yhteistyötä näissä asioissa.

##### Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika

Ehdotuksen tavoitteena on saattaa kanteluiden käsittelyä koskeva sääntely vastaamaan paremmin tosiasiallisia laillisuusvalvontakäytäntöjä ja -tarpeita. Kanteluiden käsittelyä ja vanhentumisaikaa koskeviin säännöksiin ehdotetuilla muutoksilla tähdätään laillisuusvalvonnan tehostamiseen lyhentämällä käsittelyaikoja ja parantamalla edellytyksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontatehtävään. Tavoitteena on, että oikeusasiamies ja oikeuskansleri voisivat antaa päätöksensä nykyistä nopeammin ja kohdennetummin sellaisissa asioissa, joissa heillä on tarve ja mahdollisuus laillisuusvalvonnalliselle reagoinnille. Samalla vapautuisi resursseja omia aloitteita ja tarkastuksia varten. Käsittelyaikojen lyheneminen riippuu kuitenkin keskeisesti saapuvien laillisuusvalvonta-asioiden määrästä ja tämän määrän suhteesta käytettävissä oleviin laillisuusvalvontaresursseihin. Kanteluiden määrä on asia, johon oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät voi vaikuttaa.

Ehdotuksilla pyritään myös mahdollistamaan ylimpien laillisuusvalvojien nopeita ja epävirallisia toimenpiteitä.

Tämän lisäksi ehdotuksen tavoitteena on lisätä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin mahdollisuuksia perus- ja ihmisoikeuksien suunnitelmalliseen edistämistyöhön, ja ottaa näin perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin tätä koskevat toimeksiannot huomioon myös kantelun käsittelyä koskevissa säännöksissä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettavaksi ehdotetun Ihmisoikeuskeskuksen kautta esille voi nousta entistä enemmän tarvetta ylimpien laillisuusvalvojien oma-aloitteiselle valvontatoiminnalle.

##### Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Ehdotuksen tavoitteena on saattaa apulaisoikeusasiamiehen sijaisen kutsumista koske-

va sääntely vastaamaan paremmin tosiasiallisia laillisuusvalvontatarpeita.

### 3.2 Keskeiset ehdotukset

#### Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen ehdotetaan perustettavaksi toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton Ihmisoikeuskeskus. Oikeusasiamiehen nykyiset tehtävät ja toimivaltuudet valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista säilyisivät ennallaan. Ihmisoikeuskeskukselle säädettävistä perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävistä ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävistä muodostettavalla kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla olisi Pariisin periaatteiden mukainen, laaja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvä tehtävänkuva. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävät muodostaisivat Pariisin periaatteiden mukaisen valinnaisen kantelutehtävän.

Ihmisoikeuskeskukselle säädettäisiin perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtäviä. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä olisi edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä. Keskus laatisi selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä tekisi aloitteita ja antaisi lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Ihmisoikeuskeskus osallistuisi myös perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Tämän lisäksi keskus huolehtisi muista vastaavista, perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä, kuten esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanon riippumattomasta seurannasta.

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävien painopiste olisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa Suomessa. Jos asialla on yhteys Suomeen, Ihmisoikeuskeskus voisi kuitenkin käsitellä myös kansainvälisiä ihmisoikeuskysymyksiä, kuten esimerkiksi EU:n sisäistä perus- ja ihmisoikeustilannetta koskevia aiheita tai Suomen ulkopoliittikan ihmisoikeusteemoja.

Ihmisoikeuskeskuksella olisi laaja harkintavalta sen suhteen mihin konkreettisiin pe-

rus- ja ihmisoikeusasioihin tai -tilanteisiin se kunakin ajankohtana katsoo tarpeelliseksi keskittyä tai kiinnittää esimerkiksi hallituksen huomiota. Keskus päättäisi itsenäisesti niistä toimenpiteistä, joihin se katsoo tarpeelliseksi ryhtyä. Ihmisoikeuskeskus laatisi vuosittain toimintasuunnitelman ja toimintakeromuksen.

Ihmisoikeuskeskuksella olisi eduskunnan oikeusasiamiehen asettama ihmisoikeusvaltuuskunta. Eduskunnan valitsema Ihmisoikeuskeskuksen johtaja toimisi valtuuskunnan puheenjohtajana.

Ihmisoikeuskeskusta luotaessa ministeriöissä on syytä vakavasti harkita erityisten neuvottelukuntien tarvetta ja tehtäviä mahdollisten päällekkäisten rakenteiden yhdistämiseksi tai lakkauttamiseksi taikka tehtävien karsimiseksi.

#### Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika

Tarvittavan laillisuusvalvonnallisen liikumavaran mahdollistamiseksi ehdotetaan nykyistä joustavampaa kanteluiden tutkintaa koskevaa sääntelyä. Voimassa oleva tutkintakynnystä ilmaiseva aihetta epäillä -kriteeri korvattaisiin yksittäistapauksellisen harkintavallan mahdollistavalla muotoilulla.

Kantelun käsittelyä koskevat säännökset ottaisivat nimenomaisesti huomioon perustuslain 108 §:n 1 momentista ja 109 §:n 1 momentista ilmenevän tehtävän valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Säännöksiin ehdotetuilla muutoksilla ei kavennettaisi ylimpien laillisuusvalvojien kanteluiden käsiteltävien asioiden piiriä. Perustuslain säännöksissä mainitut lain noudattaminen ja velvollisuuksien täyttämättä jättäminen olisivat jatkossakin kantelun käsittelyn kriteereitä. Ehdotettu sääntely kuitenkin kuvastaisi nykyistä kattavammin ja osuvammin laillisuusvalvonnallisia selvityksintressejä.

Kanteluiden vanhentumisaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi nykyisestä viidestä vuodesta kahteen vuoteen. Laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja riittävän tapauskohtaisen joustavuuden säilyttämiseksi ylimmän laillisuusvalvojan tulisi myös jatkossa voida erityisesti syystä tutkia säännönmukaista vanhentumisaikaa vanhempiakin asioita.

#### Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Ehdotetaan, että oikeusasiamies voisi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä joustavasti tosiasiallisen tarpeen perusteella siitä riippumatta, onko apulaisoikeusasiamiehen este pitkä- vai lyhytaikainen.

### 4 Esityksen vaikutukset

#### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

##### Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen

Ehdotuksella on välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 3 §:n mukaan eduskunnan kansliatoimikunta päättää eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta. Säännöstä sovellettaisiin sekä Ihmisoikeuskeskuksen johtajan viran että keskuksen muiden virkojen perustamiseen.

Ihmisoikeuskeskuksella tulee olla vahva asiantuntemus ja laaja-alainen osaaminen perus- ja ihmisoikeusasioissa. Ihmisoikeuskeskuksen tulee hallita myös EU:n perusoikeudet sekä ihmisoikeudet Suomen ulkopoliitikassa ja EU:n ulkosuhteissa. On välttämätöntä, että Ihmisoikeuskeskuksella on oikeusturvaan ja hyvään hallintoon, syrjintäkieltoon, kansalaisoikeuksiin ja poliittisiin oikeuksiin, vapautensa menettäneiden asemaan ja rikosoikeudelliseen järjestelmään sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyvää laajaa ja vahvaa osaamista. Ihmisoikeuskeskukselle säädettävien tehtävien hyvä hoitaminen edellyttää keskukselta myös perus- ja ihmisoikeuksien valvontajärjestelmiä koskevaa kokonaisvaltaista ja syvällistä asiantuntemusta.

Yhtäältä Ihmisoikeuskeskuksen resurssien on oltava oikeassa suhteessa sille säädettävien tehtävien kanssa. Toisaalta kyse on uudesta organisaatiosta, jonka tehtävien todellisesta määrästä ei vielä ole kokemusta. Ehdotetaan, että Ihmisoikeuskeskuksella olisi alkuvaiheessa johtajan lisäksi ainakin kaksi asiantuntijavirkamiestä. Vuosittainen kustannus edellä mainituista, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan perustettavista viroista ar-

vioidaan olevan johtajan ja kahden asiantuntijan osalta n. 300 000 euroa henkilöstösivukuluneen, sisältäen johtajan palkan ja keskimääräisen 5 000 euron palkan asiantuntijavirkamiesten osalta. Lisäksi tulevat määrärahatarpeet tutkimusten tilaamiseen sekä Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenten palkkioon.

Ihmisoikeuskeskuksen henkilöstö- ja toimintamenot eivät saa vähentää oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa varten annettuja voimavaroja.

##### Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika

Ehdotetuilla muutoksilla ei ole henkilöstövaikutuksia tai muita välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Osin kevyemmän kantelututkinnan ansiosta vapautuvien resurssien avulla laillisuusvalvonnallisesti keskeisimmät kanteluasiat voidaan tutkia ja ratkaista nopeammin ja tehokkaammin, ja resursseja voidaan myös suunnata muihin laillisuusvalvontatehtäviin kuten omien aloitteiden tutkintaan ja tarkastustoimintaan.

#### Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Ehdotetulla muutoksella ei ole henkilöstövaikutuksia tai muita välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Laillisuusvalvonnan ratkaisutoiminta turvataan joustavasti tosiasiallisten tarpeiden perusteella.

#### 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

##### Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen

Ihmisoikeuskeskuksen perustamisella ei olisi suoranaisia vaikutuksia muiden viranomaisten tai niitä avustavien toimielinten tai neuvottelukuntien toimintaan. Ihmisoikeuskeskukselle ei ehdoteta perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tehtäviä. Niitä hoidetaan Suomen perus- ja ihmisoikeusraenteissa jo toisaalla ylimpien laillisuusvalvojien sekä tasa-arvo-, vähemmistö- ja tietosuojavaltuutettujen toimesta. Ihmisoikeuskeskuksen mahdollisimman laaja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen liittyvä tehtäväkuva olisi kuitenkin omiaan selkiyttää-

mään nykyistä perus- ja ihmisoikeustoiminnan kenttää. Tosin Ihmisoikeuskeskuksen painopistealueita valittaessa on vältettävä päällekkäisyyttä esimerkiksi lapsiasiavaltuutetun lapsen oikeuksia koskevien edistämistehtävien kanssa.

On arvioitavissa, että Ihmisoikeuskeskuksen toiminnalla on ainakin välillisiä vaikutuksia eri ministeriöiden yhteydessä toimivien neuvoo-antavien neuvottelukuntien toimintaan. Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen johtaa tältä osin hoidettavien tehtävien parempaan keskinäiseen koordinoimiseen. Lisäksi tavoitteena tulee olla mahdollisten päällekkäisten rakenteiden yhdistäminen tai lakkauttaminen taikka neuvottelukuntien tehtävien karsiminen.

#### Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika

Kanteluiden käsittelyn joustavampi sääntely ja vanhentumisaajan lyhentäminen vähentäisivät hienoisesti täysimittaisesti tutkittavien kanteluiden osuutta. Jossain määrin suurempi osuus kanteluista voisi näin jäädä kevennetyn tai summaarisen selvityksen varaan. Tätä kautta keskimääräisiä käsittelyaikoja voitaneen lyhentää ja siten tehostaa laillisuusvalvontaa.

Ehdotus antaisi ylimmille laillisuusvalvojille nykyistä enemmän liikkumavaraa ohjata resurssiaan kulloistekin laillisuusvalvontaresurssejen edellyttämällä tavalla suunnitelmallisesti. Ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltuudet ja toimintamuodot eivät sinänsä muuttuisi eikä kantelujen yksittäistapauksellisesta harkinnasta luovuttaisi. Esitys ei merkitsisi valvottavien viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kannalta välittömiä muutoksia.

Jatkossakin oikeusasiamies ja oikeuskansleri voisivat yksittäistapauksissa erityisestä syystä tutkia myös kahta vuotta vanhemman asian. Ehdotettu vanhentumisaika ei estäisi ylimpiä laillisuusvalvojia selvittämästä kahta vuotta vanhempia virkarikosasioita.

#### Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Apulaisoikeusasiamiehen sijaista koskevalta joustavammalla sääntelyllä sijainen voitaisiin kutsua hoitamaan apulaisoikeusasiamie-

hen tehtäviä myös tämän ollessa lyhytaikaisesti estynyt.

### 4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

#### Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen

Ihmisoikeuskeskus edistäisi riippumatonta ja koordinoitua perus- ja ihmisoikeusasiantuntemusta ja -osaamista suomalaisessa yhteiskunnassa sekä vaikuttaisi tätä kautta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Osallistumalla kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainväliseen toimintaan keskus jakaisi tietoa Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteesta eurooppalaisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä sekä toisi uutta ihmisoikeusosaamista Suomeen seuraamalla kansainvälisissä toimitelmissä ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista kansainvälisten standardien mukaisesti.

Ihmisoikeuskeskus toimisi perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi keskuspaikkana, joka linkittäisi eri toimijat yhteen. Ihmisoikeuskeskus edistäisi perus- ja ihmisasioiden koordinoitua. Perus- ja ihmisoikeusasioita varten olisi olemassa perus- ja ihmisoikeustoimijoiden yhteinen tiedonvaihtokanava ja yhteistyöelin.

Julkisen vallan näkökulmasta Ihmisoikeuskeskuksen lisäarvona olisi instituution tuottama tutkimuspohjainen tieto. Keskus palvelisi tasapuolisesti muun muassa kaikkia laillisuusvalvontaa harjoittavia tahoja. Keskuksen tuottamalla tiedolla voisi olla lisäarvoa myös laillisuusvalvonnalle.

#### Kantelujen käsittely ja vanhentumisaika

Ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan vaikuttavuuden tehostuminen näkyisi lyhentyneinä kanteluiden käsittelyaikoina, omien aloitteiden lisääntymisenä ja tarkastusten määrän ja intensiteetin kasvuna. Ylimpien laillisuusvalvojien oma-aloitteisen laillisuusvalvonnan ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämistoimien tehostuminen tukisi hallinnossa ja sääntelyssä ilmenevien puutteiden tai epäkohtien esilletuloa ja oikaisemista.

Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutusta siihen, että kaikki eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan tai valtioneuvoston oikeus-

kanslerinvirastoon saapuneet kantelut käsiteltäisiin jatkossakin, ja jokaiseen kanteluun annettaisiin vastaus tai päätös.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Laillisuusvalvontaan kuuluvan ratkaisutoiminnan jatkuvuus voidaan turvata.

## 5 Asian valmistelu

### 5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Oikeusministeriö asetti kesäkuussa 2009 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia järjestää ns. Pariisin periaatteet huomioon ottavalla tavalla eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perus- ja ihmisoikeuksien yleiseen edistämiseen Suomessa keskittyvä ihmisoikeusinstituutio neuvottelukuntineen. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää, voidaanko laajentaa ylimpien laillisuusvalvojien harkintavaltaa kanteluiden tutkimisessa sekä lyhentää kanteluiden vanhentumisaikaa siten, että sääntelyssä tulisi nykyistä paremmin huomioiduksi lainvalvojien mahdollisuus valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tehokkaasti ja joustavasti. Työryhmän tuli laatia selvitystyönsä perusteella mahdollisesti tarvittavat ehdotukset eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamiseksi.

Työryhmässä kuultiin valtioneuvoston oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä, sosiaali- ja terveysministeriötä, lapsiasiavaltuutettua, tasa-arvovaltuutettua ja tietosuojavaltuutettua, ministeriöiden yhteydessä toimivia, erinäisiin perus- ja ihmisoikeusasioihin perehtyneitä neuvottelukuntia, kansalaisjärjestöjen ja muiden intressiryhmien edustajia sekä ihmisoikeusiantuntijoita.

Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietintö (oikeusministeriön mietintöjä 45/2010) sisällytti ehdotuksen eduskunnan oikeusasiamiehestä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annettujen lakien muuttamisesta.

Työryhmä ehdotti, että oikeusasiamiehestä annettuun lakiin lisättäisiin uusi 3 a luku oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivasta, toiminnallisesti itsenäisestä ja riippu-

mattomasta Ihmisoikeuskeskuksesta. Keskukselle ehdotettiin perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtäviä. Ehdotuksen mukaan keskuksella olisi eduskunnan neljäksi vuodeksi valitsema johtaja ja vähintään kymmenestä virkamiehestä koostuva henkilökunta sekä eduskunnan oikeusasiamiehen asettama ihmisoikeusvaltuuskunta. Työryhmä ehdotti, että Ihmisoikeuskeskukselle säädettävät tehtävät kattaisivat yhdessä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien kanssa YK:n vahvistamien Pariisin periaatteiden mukaiselle kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle kuuluvan tehtävänkokonaisuuden.

Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmä ehdotti myös muutoksia oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille osoitettujen kantelujen tutkintaa koskevaan sääntelyyn. Ehdotettiin, että otettaisiin nimenomaisesti huomioon oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen perustuslain 108 ja 109 §:stä ilmenevä perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä. Lisäksi voimassa olevan sääntelyn tutkintakynnystä ilmaiseva kriteeri korvattaisiin yksittäistapauksellisen harkintavallan nykyistä paremmin mahdollistavalla muotoilulla. Kanteluiden vanhentumisaikaa ehdotettiin lyhennettäväksi nykyisestä viidestä vuodesta kahteen vuoteen.

### 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietinnöstä saatiin kaikkiaan 55 lausuntoa ylimmillä laillisuusvalvojilta, ministeriöiltä, perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutetuilta, ministeriöiden yhteydessä toimivilta neuvottelukunnilta, yliopistoilta, perus- ja ihmisoikeuksia edistävilta järjestöiltä ja muilta vastaavaltailta, lähinnä eri kieli- ja vähemmistöryhmiä sekä maailmankatsomuksellisia ja uskonnollisia suuntauksia edustavilta tahoilta, sekä etujärjestöiltä ja työmarkkinaosapuolilta.

Valtaosa lausunnonantajista suhtautui työryhmän ehdotuksiin myönteisesti. Valtiovarainministeriö suhtautui varauksellisesti kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiseksi ehdotetun Ihmisoikeuskeskuksen muodossa. Ministeriö ei puoltanut ehdotusta Ihmisoikeuskeskuksen perustamista eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen ei-

kä Pariisin periaatteiden toteuttamisvaihtoehtoista riippumatta myöskään resurssilisäyksiä kansallisena ihmisoikeusinstituutina toimivalle uudelle organisaatiolle tai olemassa olevien organisaatioiden muodostamalle organisaatioryhmittymälle. Eduskunnan kanslia katsoi, että alkuvaiheessa Ihmisoikeuskeskus tulisi aloittaa toimintaansa mietinnössä ehdotettua selvästi pienemmällä virkamiesjoukolla. Useassa lausunnossa nostettiin kysymys Ihmisoikeuskeskuksen johtajan ja henkilökunnan suhteesta eduskunnan oikeusasiamieheen. Lisäksi pohdittiin keskuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutettuihin ja ministeriöiden yhteydessä toimiviin neuvottelukuntiin.

Kantelujen käsittelystä ja vanhentumisajasta ehdotetun sääntelyn osalta eräät lausunnonantajat painottivat sitä, että harkintavallan laajentaminen kantelujen tutkimisessa ei saisi johtaa siihen, että siirrytään yksittäistapauksista yleisempään perus- ja ihmisoikeustarkasteluun. Harvat vastustivat kantelujen vanhentumisajan lyhentämistä viidestä vuodesta kahteen vuoteen.

Lausuntopalautteesta on laadittu oikeusministeriössä lyhyt kokoava muistio.

Hallituksen esitys on viimeistelty oikeusministeriössä ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta.

## **6 Muun lainsäädännön tarkistamistarve**

### **Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen**

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin ehdotettu, Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskeva 19 c § edellyttää eduskunnan työjärjestyksen 11 §:n täydentämistä ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) muuttamista. Eduskunnan työjärjestyksen 11 §:ssä on tarpeen säätää johtajan vaalista. Eduskunnan virkamiehistä annettuun lakiin on tarpeen lisätä Ihmisoikeuskeskuksen johtajan virka eduskunnan muihin erittelyvirkoihin. Lisäksi edellä mainitussa laissa on tarpeen säätää johtajan irtisanomisen perusteista sekä johtajan virkasuhteen purkamisesta.

Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen edellyttää myös muutoksia oikeusasiamiehen johtosääntöön ja oikeusasiamiehen kanslian työjärjestykseen. Johtosäännössä on säädettävä Ihmisoikeuskeskuksen muiden virkamiesten viroista kuin johtajan virasta ja näiden virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista. Työjärjestyksessä on annettava tarkempia määräyksiä Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä sekä keskuksen henkilökuntaan kuuluvien virkamiesten tehtävistä.

Osana eduskunnan menoja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian menot otetaan valtion vuotuisen talousarvioon. Eduskunnan tilisäännön (460/1988) 5 §:n nojalla eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia antaa vuosittain perustellut ehdotuksensa tarvittavista määrärahoista kansliatoimikunnalle. Näihin talousarvioehdotuksiin on tarpeen sisällyttää myös Ihmisoikeuskeskuksen vuosittaiset määrärahatarpeet. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian vuotuinen toiminta- ja taloussuunnitelma tulee kattamaan myös Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin ehdotetun 19 e §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyisi Ihmisoikeuskeskuksen vuotuisen toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelman käsittelyn yhteydessä valtuuskunta voisi käsitellä myös ehdotuksen keskuksen tulo- ja menoarvioesitykseksi ennen tämän sisällyttämistä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian vuotuisen talousarvioehdotukseen.

Tilisäännön 8 §:n mukaan kansliatoimikunta vahvistaa eduskunnan talousarvion tilijaottelun sen jälkeen, kun valtion talousarvio on julkaistu. Eduskunnan kanslian ohjesäännön 10 §:n mukaan eduskunnan hallinto-osasto huolehtii muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian talousarviosta sekä kirjanpidosta ja maksuliikenteestä. Ihmisoikeuskeskuksen toiminnallisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta on kuitenkin suotavaa, että Ihmisoikeuskeskuksen johtaja, valtion vuotuisessa talousarviossa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle ja myös Ihmisoikeuskeskuksen toimintaa varten varatun määrärahan puitteissa, hyväksyisi keskuksen toiminnalliset menot. Tältä osin on tarpeen

muuttaa eduskunnan tiliohjesäännön (KTK 18.12.1997 § 10) 18 §:n 4 momenttia.



## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 1 Lakiehdotusten perustelut

## 1.1 Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä

3 §. *Kantelun käsittely.* Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi niin, että siinä viitattaisiin kantelun käsittelyyn. Kantelun käsittelyllä tarkoitettaisiin yleisesti kaikkia niitä selvittämistoimia ja muita toimenpiteitä, joihin laillisuusvalvoja voi kantelun johdosta ryhtyä. Nämä ovat paitsi kantelujen käsittelyn lopputulokset, sellaisina kuin niistä säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 8, 10 ja 11 §:ssä (poliisi- ja esitutkinnan määrääminen, huomautuksen antaminen, asian saattaminen kurinpitomenettelyyn, syytteen nostaminen, käsityksen/ohjauksen antaminen ja esityksen tekeminen) myös ne toimenpiteet, joihin säännönmukaisesti ryhdytään kanteluasian käsittelyä ja selvittämistä varten.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi niistä kriteereistä, jotka ohjaisivat oikeusasiamiehen harkintavallan kantelun käsittelyssä. Kaavamainen aiheutta epäillä -muotoilu korvattaisiin joustavammalla mutta kattavammalla muotoilulla. Säännöksessä oikeusasiamiehen harkintavallalle asetetut kriteerit ottaisivat huomioon kaikki oikeusasiamiehelle perustuslain 109 §:ssä säädetyt perustuslailliset tehtävät kanteluiden käsittelyssä. Ehdotettu säännös ei toisaalta supistaisi nykyisen sääntelyn sisältöä eikä siten vaikuttaisi laillisuusvalvontaa rajoittavasti. Yhdessä kantelun käsittelyä koskevat kriteerit mahdollistaisivat tapauskohtaisen harkinnan siitä, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Kantelut sisältävät yleensä useita eri kysymyksiä, joiden kohdalla laillisuusvalvonnalliset selvittämistarpeet voivat vaihdella. Jotkut kanteluperusteista voivat edellyttää täysimittaista tutkintaa, toiset taas voivat jäädä summaarisemman selvittämisen kohteeksi. Joissain tapauksissa kantelun käsittely ei edellytä, että oikeusasiamies tai oikeuskansleri välittömästi ryhtyy itse selvittämään asiaa. Kantelu voidaan esimerkiksi

siirtää asiassa toimivaltaisen hallinnon sisäisen valvontaviranomaisen käsiteltäväksi. Tällöin ylempät laillisuusvalvojat puolestaan arvioivat aikanaan valvontaviranomaisen toimenpiteiden riittävyyttä asiassa.

*Lain noudattamista* koskevan kriteerin on tarkoitettu kattavan voimassa olevaan säännökseen sisältyvät elementit lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Rajanveto rikosoikeudellisen ja muunlaisen virkavelvollisuuden rikkomisen välillä tehdään rikoslain säännöksissä. Perustuslain 109 §:n mukainen lain noudattamisen ja velvollisuuden täyttämisen valvontatehtävä ei edellytä pakollista laillisuusvalvonnallista reagointia tai seuraamusta jokaiseen esille tulleeseen virheeseen. Lainvastainen menettely on käsitteenä hyvin laaja, eikä se välttämättä tarkoita vakavaa virhettä tai asian rikosoikeudellista lainvastaisuutta. Kyse voi olla virkarikoksesta mutta myös lopputuloksen kannalta merkityksettömästä yksittäisestä menettelyvirheestä. Kaikkiin laissa säädetyistä menettelystä poikkeamisiin ei voida eikä tule puuttua samalla tavalla. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa lain noudattamisen valvonta ilmenee pääsääntöisesti hallinnollisena arviointina erilaisissa hyvän hallinnon toteuttamiseen ja virkavelvollisuuden noudattamiseen liittyvissä tilanteissa, ja voi johtaa esimerkiksi moittivan käsityksen tai huomautuksen antamiseen.

*Oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen* liittyvät kriteerit voivat liittyä hyvin monentyyppisiin tilanteisiin. Niiden mukaan kantelun käsittelyn tarve voi perustua esimerkiksi joko kyseisessä kanteluasiassa tarkoitettun yksilön tai ryhmän oikeuksien toteutumiseen tai yleisemmin perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen viranomaisen toiminnassa, lainsäädännössä tai muissa säädöksissä. Laillisuusvalvonnallinen reagointi ei näissä tilanteissa välttämättä perustu

jonkin tahon lainvastaiseen tai virheelliseen menettelyyn.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että kantelun vanhentumisaika lyhennettäisiin viidestä vuodesta kahteen vuoteen. Laillisuusvalvonnallisesti on riittävää, että ylimmät laillisuusvalvojat eivät lähtökohtaisesti käsitelisi kahta vuotta vanhempia asioita koskevia kanteluita. Kuten nykyisin, pääsäännöksestä voitaisiin poiketa erityisestä syystä.

### 3 luku **Oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat yleiset säännökset**

**17 §. Muut tehtävät ja virkavapaus.** Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valitun vapautumisesta muusta valtion virasta siksi ajaksi, jona hän hoitaa johtajan virkaa.

**19 a §. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen.** Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että oikeusasiamiehen kutsusta apulaisoikeusasiamiehen sijainen voisi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä tosiasiallisen tarpeen perusteella siitä riippumatta, onko apulaisoikeusasiamiehen este pitkä- vai lyhytaikainen. Enää ei edellytettäisi sitä, että apulaisoikeusasiamiehen esteen on oltava muu kuin lyhytaikainen. Oikeusasiamiehen yksittäistapaukselliseen harkintaan jäisi se, milloin sijaisen kutsuminen on tarpeen.

### 3 a luku **Ihmisoikeuskeskus**

**19 b §. Ihmisoikeuskeskuksen tarkoitus.** Pykälässä säädettäisiin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivasta Ihmisoikeuskeskuksesta, jolla olisi perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtäviä.

Ihmisoikeuskeskus toimisi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toiminnallisesti itsenäisenä ja muista toimijoista riippumattomana, perus- ja ihmisoikeuksia edistävänä valtiollisena toimielimenä. Muutoilulla ”kanslian yhteydessä” korostettaisiin Ihmisoikeuskeskuksen itsenäisyyttä ja riip-

pumattomuutta muihin toimijoihin nähden. Ihmisoikeuskeskuksen toiminnallinen itsenäisyys ja riippumattomuus tarkoittaisivat sitä, että tehtäviään suorittaessaan Ihmisoikeuskeskuksen tai sen toimielinten toiminta ei olisi muun tahon käskyvallan tai valvonnan alaista.

Hallinnollisesti Ihmisoikeuskeskus olisi kuitenkin osana eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa. Ihmisoikeuskeskuksesta säädettäisiin paitsi lain tasolla myös eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöä ja kanslian työjärjestystä muuttamalla. Keskuksen virat perustettaisiin eduskunnan kansliatoimikunnan päätöksellä. Ihmisoikeuskeskuksen muiden virkamiesten virat kuin johtajan virka olisivat eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkoja, joiden kelpoisuusehdoista säädettäisiin oikeusasiamiehen johtosäännössä. Hallinnollisessa suhteessa Ihmisoikeuskeskuksen johtajan ja muiden virkamiesten tehtävät olisivat eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstön tehtäviä, joista annettaisiin tarkempia määräyksiä oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä. Ihmisoikeuskeskuksen muut virkamiehet kuin johtajan nimittäisi eduskunnan oikeusasiamies eduskunnan virkamiehistä annetun lain 10 §:n 2 momentin nojalla. Eduskunnan oikeusasiamies päättäisi eduskunnan virkamiehistä annetun lain 71 §:n 1 momentin mukaan myös keskuksen muiden virkojen kuin johtajan viran siirtämisestä kanslian sisällä, ensiksi mainittujen virkojen osa-aikaistamisesta, kirjallisen varoituksen antamisesta keskuksen muulle virkamiehelle kuin johtajalle, tällaisen virkamiehen lomauttamisesta, virantoinnituksesta pidättämisestä tai irtisanomisesta sekä virkasuhteen päättämisestä. Ennen viimeksi mainitussa pykälässä tarkoitettua päätöksentekoa olisi Ihmisoikeuskeskuksen toiminnallisesta itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta johtuen asianmukaista kuulla keskuksen johtajaa.

Ihmisoikeuskeskuksen menoja varten käytettävät määrärahat olisivat osana eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle hyväksytyttä määrärahoja. Ihmisoikeuskeskus tekisi oman ehdotuksensa keskuksen tulo- ja menoarvioesitykseksi, jonka ehdotettu ihmisoikeusvaltuuskunta voisi käsitellä keskuksen vuotuisen toimintasuunnitelman yhteydessä ennen eh-

dotuksen sisällyttämistä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian vuotuiseseen talousarvioehdotukseen.

Hallinnollisessa ja taloudellisessa suhteessa eduskunnan oikeusasiamies täyttää ne itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevat vaatimukset, jotka Pariisin periaatteissa on asetettu kansallisille ihmisoikeusinstituutioille. Tämän johdosta mainittujen periaatteiden noudattamisen näkökulmasta ongelmaksi ei muodostuisi se, että Ihmisoikeuskeskus olisi hallinnollisesti osana eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa.

**19 c §.** *Ihmisoikeuskeskuksen johtaja.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännös Ihmisoikeuskeskuksen johtajan valinnasta, toimikaudesta, tämän kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä.

Pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä ehdotetaan, että eduskunta valitsisi johtajan neljäksi vuodeksi. Valintamenettely vastaisi oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten vaalitapaa, josta säädetään eduskunnan työjärjestyksen (40/1999) 11 §:n 1 momentissa. Säännöstä on tarpeen täydentää johtajan vaalitavalla. Ehdotetulla johtajan vaalitavalla korostettaisiin Ihmisoikeuskeskuksen toiminnallista itsenäisyyttä. Lisäksi eduskunnan valitsema johtaja olisi omiaan antamaan erityistä arvovaltaa ja näkyvyyttä Ihmisoikeuskeskuksen toiminnalle.

Tehtävän luonteen vuoksi johtajalta on perusteltua vaatia hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Ilmaisu on tarkoitettu kattamaan sekä perustuslaissa määritellyt perusoikeudet että kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät ihmisoikeudet mukaan lukien EU:n perus- ja ihmisoikeuslottuvuus EU:n perusoikeuskirjoineen.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös johtajan tehtävistä. Tehtäviin kuuluisi muun muassa vastaaminen Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan tuloksellisuudesta sekä keskuksen henkilökunnan ohjaamisesta keskukselle kuuluvissa tehtävissä. Johtaja vastaisi sekä johtajan ominaisuudessaan että ihmisoikeusvaltuuskunnan puheenjohtajana siitä, että keskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnalle kuuluvat asiat viedään sen käsiteltäväksi. Tehtäviin kuuluisi myös vastata valtuuskunnan antamien kannanottojen tiedottamisesta ja valtuuskunnan tekemien päätösten

toimeenpanosta. Johtaja voisi myös ilman valtuuskuntaa antaa kannanottoja ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusasioista. Luontevaa olisi, että Ihmisoikeuskeskuksen henkilöstöön kuuluvien esittelijöiden esittelystä johtaja ratkaisisi esimerkiksi sellaisia lausuntoasioita tai tekisi aloitteita sellaisissa perus- ja ihmisoikeusasioissa, joita ei tarvitse siirtää ihmisoikeusvaltuuskunnan tai sen toimielinten päätettäväksi. Johtajalle esiteltävät asiat sekä ne Ihmisoikeuskeskusta tai sen henkilökuntaa koskevat hallinnolliset asiat, jotka johtaja esittelisi oikeusasiamiehelle, määrätäisiin tarkemmin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä.

**19 d §.** *Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin Ihmisoikeuskeskuksen tehtävistä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa Ihmisoikeuskeskuksen tehtäväksi ehdotetaan säädettäväksi perus- ja ihmisoikeuksia koskevan tiedotuksen, kasvatuksen, koulutuksen ja tutkimuksen sekä näihin liittyvän yhteistyön edistäminen. Tarvittaessa Ihmisoikeuskeskuksen osallistuisi kohdassa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseen. Ihmisoikeuskeskuksen olisi kuitenkin luontevaa huolehtia tehtävistä hyödyntämällä jo olemassa olevia kansalaisyhteiskunnan sekä yliopistollista perus- ja ihmisoikeustutkimusta harjoittavia toimijoita alihankkijoina. Ihmisoikeuskeskus voisi myös esimerkiksi luoda ja ylläpitää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tietopankkia.

Momentin 2 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että Ihmisoikeuskeskus laatisi selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Ihmisoikeuskeskus päättäisi itsenäisesti missä laajuudessa ja aikataulussa sekä mistä aiheista se laatisi selvityksiä. Näissä selvityksissä Ihmisoikeuskeskus voisi käsitellä oikeuksien toteuttamista ensi kädessä Suomessa. Jos asialla on yhteys Suomeen, keskus voisi arvioida myös Suomen ulkopoliitiikan painopisteitä ihmisoikeusnäkökulmasta taikka ihmisoikeuksien toteutumista EU:ssa tai kansainvälisesti. Keskus voisi ottaa erityisen tarkastelun kohteeksi myös tietyt temaattiset aiheet. Selvityksissä voitaisiin tuoda myös yksityissektorin ihmisoikeusasiat esille.

Momentin 3 kohdassa ehdotetaan, että Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä olisi tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ih-

misoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Ihmisoikeuskeskus voisi kiinnittää eduskunnan ja hallituksen sekä kuntien tai muiden julkista tehtävää hoitavien taikka yksityistenkin tahojen huomiota yleiseen ongelmaan tai yksittäiseen, esimerkiksi tiettyä väestöryhmää koskevaan asiaan, joka liittyy perus- ja ihmisoikeuksiin. Ihmisoikeuskeskus voisi myös oma-aloitteisesti tai pyydettäessä esittää kantansa hallitukselle tai eduskunnalle esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisistä lainsäädäntöehdotuksista.

Ihmisoikeuskeskus osallistuisi 1 momentin 4 kohdan mukaan myös perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Kyse on siitä eurooppalaisesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä, johon kansalliset ihmisoikeusinstituutiot yleensä osallistuvat. Ihmisoikeuskeskus pääsääntöisesti edustaisi Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota edellä mainitussa yhteistyössä. Oikeusasiamiehellä säilyisivät edelleen ne kansainväliset yhteydet, jotka liittyvät hänen tehtäviinsä. Ihmisoikeuskeskuksen kannalta tärkeimpiä kansainvälisiä toimijoita ovat esimerkiksi muiden maiden kansalliset ihmisoikeusinstituutiot, YK:n Ihmisoikeusneuvosto ja sopimusten valvontaelimet, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen koordinaatiokomitea sekä Euroopan neuvoston toimielimet ja EU:n perusoikeusvirasto.

Momentin 5 kohtaan ehdotetaan otettavaksi säännös niistä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä, jotka eivät suoraan käy ilmi edellisistä kohdista. Ne kuuluisivat tämän kohdan nojalla Ihmisoikeuskeskuksen laajaan tehtävänkuvaan. Näistä tehtävistä tärkein olisi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamisen, kansainvälisten valvontaelinten Suomea koskevien suositusten ja päätelmien toimeenpanon sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon riippumaton seuranta.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, ettei Ihmisoikeuskeskus käsittele kanteluita. Kantelulla tarkoitetaan laillisuusvalvojan toimenpiteisiin johtavia laillisuusvalvonnallisia yksittäistapauksia siitä riippumatta, onko asia tullut vireille kanteluna tai lailli-

suusvalvojan omana aloitteena. Tällaisia laillisuusvalvontaan kuuluvia tehtäviä hoitavat jo nykyisin omilla toimialoillaan useat viranomaiset kuten eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri sekä vähemmistövaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Ihmisoikeuskeskuksen oikeudesta saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta. Momentissa ehdotettua julkisten tietojen maksutonta tietojensaantioikeutta täydentää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 28 §. Siinä säädetään viranomaisen yksittäistapauksessa antamasta harkinnanvaraisesta luvasta tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjasta tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten. Ihmisoikeuskeskuksen tietojensaantioikeudet olisivat samat kuin tutkimuslaitoksilla.

**19 e §.** *Ihmisoikeusvaltuuskunta.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnasta, tämän asettamisesta ja kokoonpanosta, jäsenten palkkiosta sekä valtuuskunnan tehtävistä ja päätösvaltaisuudesta. Valtuuskunnalla on määrä toteuttaa Pariisin periaatteiden vaatimusta kansallisen ihmisoikeusinstituution laajasta yhteistyöverkostosta tai pluralistisesta kokoonpanosta.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että oikeusasiamies Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan asettaisi valtuuskunnan neljäksi vuodeksi. Johtajaa ehdotetaan momentissa valtuuskunnan puheenjohtajaksi. Tällainen ratkaisu olisi toiminnallisesti käytännöllisin sekä korostaisi Ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan toiminnallista yhtenäisyyttä esimerkiksi keskuksen kantoja esitettäessä.

Valtuuskunnan toimivuuden takia ehdotetaan, että puheenjohtajan lisäksi valtuuskunnassa olisi vähintään 20 ja enintään 40 jäsenpaikkaa. Valtuuskuntaa asettaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota monipuolisen asiantuntemuksen ja edustavuuden turvaamiseen sekä jäsenkunnan toimintaan perus- ja ihmisoikeuksien parissa.

Momentissa mainitun ihmisoikeusvaltuuskunnan kansalaisyhteiskuntaa edustaviin tahoihin lukeutuu perus- ja ihmisoikeuksia edistäviä järjestöjä ja muita vastaavanlaisia,

esimerkiksi eri kieli- ja vähemmistöryhmiä sekä maailmankatsomuksellisia ja uskonnollisia suuntauksia edustavia tahoja. Muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajiin kuuluvat esimerkiksi ylimmät laillisuusvalvojat, perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutetut sekä ministeriöiden yhteydessä toimivat neuvoo-antavat perus- ja ihmisoikeusasioihin perehtyneet neuvottelukunnat.

Valtuuskuntaa asetettaessa voi syntyä tarve noudattaa rotaatioperiaatetta vastaavanlaisia intressejä edustavien tahojen kesken. Rotaatioperiaatetta ei kuitenkaan olisi perusteltua soveltaa ylimpiin laillisuusvalvojiin tai perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutettuihin eikä myöskään esimerkiksi Saamelaiskäräjiin.

Ministeriöiden, kuntien tai työmarkkinaosapuolien ei ole tarkoitus olla edustettuina valtuuskunnassa. Kuulemisen kautta tai muulla tavoin ne olisivat kuitenkin osa Ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan yhteistyöverkostoa. Keskuksen vuoropuhelu eduskunnan kanssa tapahtuisi eduskunnan erikoisvaliokuntien kautta.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaisi valtuuskunnan jäsenten palkkion.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi perussäännökset ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtävistä.

Momentin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että valtuuskunta käsittelee keskuksen tehtäviin kuuluvia laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita.

Valtuuskunnan kuuluisi myös vastata Ihmisoikeuskeskuksen toiminnallisista päälinjoista ja näiden kehittämisestä. Tässä tarkoituksessa ehdotetaan momentin 2 kohdassa säädettäväksi, että valtuuskunta hyväksyisi vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelman yhteydessä valtuuskunta voisi käsitellä ehdotuksen keskuksen tulo- ja menoarvioesitykseksi ennen tämän sisällyttämistä oikeusasiamiehen kanslian talousarvioehdotukseen. Valtuuskunta hyväksyisi vuosittain myös keskuksen toimintakertomuksen. Toimintakertomus olisi erillinen oikeusasiamiehen kertomuksesta eikä sitä annettaisi eduskunnan käsiteltäväk-

si. Se olisi kuitenkin asianmukaista toimittaa tiedoksi asianomaisille erikoisvaliokunnille.

Momentin 3 kohdan ehdotus pohjautuu tarpeeseen perustaa kansallinen ihmisoikeusinstituutio Suomeen. Toimimalla perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä valtuuskunta edistäisi synergiavaikutusten syntymistä perus- ja ihmisoikeuskeskustöissä.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös valtuuskunnan päätösvaltaisuudesta.

Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös valtuuskunnan toiminnan järjestämisestä. Valtuuskunta voi hyväksyä itselleen työjärjestyksen.

**20 §. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.** Pykälässä säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä varten olevasta, oikeusasiamiehen johtamasta eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta. Ihmisoikeuskeskus toimisi hallinnollisesti osana eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa. Pykälää ehdotetaan täydennettäväksi maininnalla Ihmisoikeuskeskuksen tehtävistä.

**21 §. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys.** Pykälässä säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön ja kanslian työjärjestyksen sisällöstä sekä työjärjestyksen vahvistamisesta.

Koska Ihmisoikeuskeskus olisi hallinnollisesti osana eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa, myös Ihmisoikeuskeskuksen muut virat kuin johtajan virka olisivat eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön tarkoittamia ”kanslian virkoja”. Näiden virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista on tarpeen säätää johtosäännössä. Pykälän 1 momenttia ei kuitenkaan ole tarpeen muuttaa.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi niin, että tarkempia määräyksiä Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä annettaisiin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä. Ihmisoikeuskeskuksen johtaja ja muut virkamiehet olisivat momentissa mainittuun ”kanslian henkilöstöön” kuuluvia, joiden tehtävistä säädetään työjärjestyksessä. Kanslian työjärjestyksessä on tarpeen määrätä, että Ihmisoikeuskeskuksen johtajan kuuluisi valmistella ja esitellä oikeusasiamiehelle keskuksen nimittämis- ja muut hallinnolliset asiat. Työjär-

jestyksessä määrättäisiin myös keskuksen muiden virkamiesten kuin johtajan tehtävistä sekä niistä asioista, jotka Ihmisoikeuskeskuksen johtaja ratkaisee näiden virkamiesten esittelystä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Ihmisoikeuskeskuksen johtajan kuulemisesta ennen kuin oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen.

## 1.2 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista

4 §. *Kantelun käsittely.* Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:ää ehdotetaan muutettavaksi sanonnallisesti vastaavaksi kuin ehdotettu eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §. Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettaviksi niin, että myös siinä viitattaisiin kantelun käsittelyyn.

Otsikossa mainitulla kantelun käsittelyllä tarkoitettaisiin yleisesti kaikkia niitä selvittämistoimia ja muita toimenpiteitä, joihin oikeuskansleri voi kantelun johdosta ryhtyä. Nämä ovat paitsi kantelujen käsittelyn lopputulokset, sellaisina kuin niistä säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 ja 7 §:ssä (syytteen nostaminen, huomautuksen tai käsityksen/ohjauksen antaminen, aloiteoikeus ja esityksen tekeminen, toimenpiteet oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn) myös ne toimenpiteet, joihin säännönmukaisesti ryhdytään kanteluasian käsittelyä ja selvittämistä varten. Ehdotettu otsikko ja ehdotetun momentin sisältö kuvastaisivat nykyistä paremmin sitä, että paitsi kantelun aiheuttamat laillisuusvalvonnalliset toimenpiteet, myös asian selvitystoimet voivat vaihdella tapauskohtaisesti.

Oikeuskanslerin harkintavalta kantelun käsittelyssä ohjautuisi kolmen, ehdotetussa pykälässä yleisesti muotoillun kriteerin kannalta. Kriteerit kattaisivat kaikki oikeuskanslerille perustuslain 108 §:ssä kanteluiden käsittelyä koskevat perustuslailliset tehtävät. Ehdotuksella ei kavennettaisi kantelun käsittelyalaa asiallisessa suhteessa. Vaikka voimassa olevan perustuslain 108 §:n maininta vel-

vollisuuden täyttämättä jättämisestä ei sisältyisi ehdotetun säännöksen sanamuotoon, on senkin tarkoitettu sisältyvän ehdotettuun säännökseen.

5 §. *Valvottavan kuuleminen.* Voimassa olevan säännöksen 1 momentti tarpeelliseksi katsottavan selvityksen hankkimisesta ehdotetaan poistettavaksi. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi jo lain 4 §:n 1 momentissa. Tästä syystä 5 §:n otsikko ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan pykälän jäljelle jäävää sisältöä, johon ehdotetaan vain vähäisiä kielellisiä muutoksia.

6 §. *Seuraamukset.* Voimassa olevassa säännöksessä otsikoltaan ”Toimenpiteet” säädetään oikeuskanslerin antamasta huomautuksesta, syytteen nostamisesta, huomion kiinnittämisestä ja toimenpiteistä oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi käsitteellisen täsmällisyyden ylläpitämiseksi. Tämä on tarpeen sen johdosta, että toimenpide-käsite ehdotetaan sisällytettäväksi 4 §:ään, missä yhteydessä termin merkityssisältö olisi laajempi kuin voimassa olevassa 6 §:ssä.

## 2 Voimaantulo

Esityksessä on pääasiassa kyse Ihmisoikeuskeskuksen perustamisesta. Jotta Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistämiseen olisi riittävästi aikaa, laki eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2012 alusta. Lain voimaantulosäännöksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi mahdollisuudesta ennen lain voimaantuloa ryhtyä Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistämisen edellyttämiin toimenpiteisiin. Näihin toimiin sisältyisi myös Ihmisoikeuskeskuksen johtajan valinta.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta ehdotetun lain 3 § ja 19 a §:n 1 momentti sekä laki valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta ehdotetaan kuitenkin tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun lait on hyväksytty ja vahvistettu.

### 3 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta ehdotetun lain 19 b §:n mukaan Ihmisoikeuskeskus toimisi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä. Ihmisoikeuskeskus olisi toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton, mutta hallinnollisesti osa eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa.

Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään perustuslain 119 §:n 1 momentin perusteella erikseen lailla. Säännöksellä on esitöiden mukaan ilmaistu aiemmasta poikkeavaksi lähtökohdaksi se, että hallintoa voidaan järjestää lailla myös eduskunnan alaisuuteen. Sanonnalla "erikseen lailla" on toisaalta viitattu siihen, että hallinnon järjestäminen suoraan eduskunnan alaisuuteen on poikkeuksellista (*HE 1/1998 vp*, s. 174). Perustuslaista ei kuitenkaan johdu estettä järjestää Ihmisoikeuskeskus ehdotetulla tavalla eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen.

Ihmisoikeuskeskuksen eduskunnan oikeusasiamiehen annetun lain 19 d §:ään ehdotetut tehtävät kattaisivat myös perustuslain 2 luvussa säädettyt perusoikeudet. Keskus pyrki turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuraamalla ja arvioimalla, tarvittaessa myös kriittisesti, erityisesti julkisen vallan toimintaa, sekä kehottamalla perus- ja ihmisoikeustoimijoita perus- ja ihmisoikeuksien paremmiksi toteuttajiksi. Tältä osin Ihmisoikeuskeskuksesta ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslain 22 §:n näkökulmasta, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös on kaikkia perusoikeuksia ja Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja ihmisoikeuksia koskeva yleissäännös (*HE 309/1990 vp*, s. 75).

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta ehdotetun lain 19 c §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös eduskunnan oikeusasiamiehen asettamasta Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnasta. Ehdotettua pykälää voidaan tarkastella perustuslain 36 §:n 2 momentin näkökulmasta. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan eduskunta valitsee muita tarvittavia toimielimiä sen mukaan kuin perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Tällainen avoin sääntelyvaraus jättää toimielimen vaalitavan tai asettamisen menetelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkittavaksi (*PeVM 10/1998*, s. 12, *PeVL 13/2006 vp*). Ehdotettua ihmisoikeusvaltuuskunnan asettamisen menettelyä puoltavat eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettavan Ihmisoikeuskeskuksen perus- ja ihmisoikeuksia koskeviin tehtäviin samoin kuin keskuksen toiminnalliseen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen liittyvät seikat.

Ihmisoikeuskeskuksesta ehdotetulla sääntelyllä ei rajoitettaisi valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 108 ja 109 §:stä johdettavia laillisuusvalvontatehtäviä tai toimivaltuuksia.

Ehdotetuissa eduskunnan oikeusasiamiehestä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annettujen lakien kantelun käsittelyä koskevissa säännöksissä on otettu huomioon perustuslain 108 ja 109 §:ssä säädetty oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kohteet sisällyttämällä nimenomaisesti myös perusoikeus- ja ihmisoikeusvalvonta kantelun käsittelyyn kuuluvaksi.

Ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki****eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 3 §, 3 luvun otsikko, 17 §:n 2 momentti, 19 a §:n 1 momentti sekä 20 ja 21 §, sellaisina kuin niistä ovat 3 luvun otsikko ja 19 a §:n 1 momentti laissa 804/2007, sekä  
*lisätään* lakiin uusi 3 a luku seuraavasti:

## 3 §

*Kantelun käsittely*

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

## 3 luku

**Oikeusasiاميestä, apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat yleiset säännökset**

## 17 §

*Muut tehtävät ja virkavapaus*

-----  
 Jos oikeusasiamieheksi, apulaisoikeusasiamieheksi tai Ihmisoikeuskeskuksen joh-

tajaksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana.

## 19 a §

*Apulaisoikeusasiamiehen sijainen*

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä.

## 3 a luku

**Ihmisoikeuskeskus**

## 19 b §

*Ihmisoikeuskeskuksen tarkoitus*

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus.



## 19 c §

*Ihmisoikeuskeskuksen johtaja*

Ihmisoikeuskeskuksella on eduskunnan valitsema johtaja, jolla tulee olla hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Johtajan toimikausi on neljä vuotta.

Johtajan tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

## 19 d §

*Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät*

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;

2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta;

3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;

4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;

5) huolehtia muista vastaavista, perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluja.

Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta.

## 19 e §

*Ihmisoikeusvaltuuskunta*

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa on lisäksi vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmis-

oikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.

Eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaa valtuuskunnan jäsenten palkkion.

Valtuuskunnan tehtävänä on:

1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita;

2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus;

3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet jäsenistä ovat läsnä. Valtuuskunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen.

## 20 §

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia*

Oikeusasiamiehen ratkaistavaksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien sekä Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

## 21 §

*Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys*

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken. Työ-

järjestyksessä määrätään myös oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan.

---

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Lain 3 ja 19 a §:n 1 momentti tulevat kuitenkin voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistämisen edellyttämiin toimenpiteisiin.

---

## 2.

**Laki****valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 ja 5 § sekä 6 §:n otsikko seuraavasti:

4 §

*Kantelun käsittely*

Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

5 §

*Valvottavan kuuleminen*

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aiheutta arvostella valvottavan menettelyä, oi-

keuskanslerin on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

6 §

*Seuraamukset*

Tämä laki tulee voimaan päivänä      kuuta  
 20 .

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2010

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Oikeusministeri *Tuija Brax*

## 1.

**Laki****eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 3 §, 3 luvun otsikko, 17 §:n 2 momentti, 19 a §:n 1 momentti sekä 20 ja 21 §, sellaisina kuin niistä ovat 3 luvun otsikko ja 19 a §:n 1 momentti laissa 804/2007, sekä  
*lisätään* lakiin uusi 3 a luku seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

3 §

3 §

*Kantelun tutkiminen**Kantelun käsittely*

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamies ryhtyy *hänelle tehdyn kantelun johdosta* niihin toimenpiteisiin, joihin *hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta*. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei *käsittele* kantelua, joka koskee yli *kaksi* vuotta vanhaa asiaa, ellei *siihen* ole erityistä syytä.

3 luku

3 luku

**Oikeusasiamestä sekä apulaisoikeusasiamiehiä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaista koskevat yleiset säännökset**

**Oikeusasiamestä, apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat yleiset säännökset**

17 §

17 §

*Muut tehtävät ja virkavapaus**Muut tehtävät ja virkavapaus*


---

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valitulla on valtion virka, hän

---

Jos oikeusasiamieheksi, apulaisoikeusasiamieheksi tai Ihmisoikeuskeskuksen joh-

vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä.

*tajaksi* valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana.

## 19 a §

*Apulaisoikeusasiamiehen sijainen*

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.

## 19 a §

*Apulaisoikeusasiamiehen sijainen*

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä.

## 3 a luku

**Ihmisoikeuskeskus**

## 19 b §

**Ihmisoikeuskeskuksen tarkoitus**

*Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus.*

## 19 c §

**Ihmisoikeuskeskuksen johtaja**

*Ihmisoikeuskeskuksella on eduskunnan valitsema johtaja, jolla tulee olla hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Johtajan toimikausi on neljä vuotta.*

*Johtajan tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.*

19 d §

**Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät**

*Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:*

- 1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;
- 2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta;
- 3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;
- 4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) huolehtia muista vastaavista, perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

*Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluja.*

*Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta.*

19 e §

**Ihmisoikeusvaltuuskunta**

*Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa on lisäksi vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.*

*Eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaa valtuuskunnan jäsenten palkkion.*

*Valtuuskunnan tehtävänä on:*

- 1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita;
- 2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuk-

sen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus;

3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet jäsenistä ovat läsnä. Valtuuskunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen.

## 4 luku

**Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset**

## 20 §

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia*

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

## 21 §

*Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys*

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta ja sijaisuuksien järjestämisestä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan.

## 4 luku

**Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset**

## 20 §

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia*

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien sekä Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

## 21 §

*Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys*

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken. Työjärjestyksessä määrätään myös oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmis-

*oikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan.*

---

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-  
kuuta 2012.*

*Lain 3 ja 19 a §:n 1 momentti tulevat kui-  
tenkin voimaan päivänä kuuta 20 .*

*Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä  
Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistä-  
misen edellyttämiin toimenpiteisiin.*



## 2.

**Laki****valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 ja 5 § sekä 6 §:n otsikko seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

4 §

4 §

*Tutkittavaksi ottaminen*

***Kantelun käsittely***

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Oikeuskansleri *ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.*

Oikeuskansleri ei *käsittele* kantelua, joka koskee yli *kaksi* vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

*Asian siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehelle säädetään erikseen.*

5 §

5 §

*Asian selvittäminen*

***Valvottavan kuuleminen***

*Kantelun johdosta tai muutoin oikeuskanslerin käsiteltäväksi tullessa asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.*

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta oikeuskanslerin toimenpiteeseen, asianomaiselle valvontavaltaan kuuluvalla henkilölle, viranomaiselle tai muulle yhteisölle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta *arvostella valvottavan menettelyä, oikeuskanslerin on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.*

42  
*Voimassa oleva laki*

**HE 205/2010 vp**  
*Ehdotus*

6 §

*Toimenpiteet*

6 §

***Seuraamukset***

---

*Tämä laki tulee voimaan päivänä      kuuta*  
*20 .*