



3.8.2010

Dnro TAS 243/2010

Oikeusministeriö
PL 25, 00023 VALTIONEUVOSTO

Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietintö kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta

Viite: Lausuntopyyntö 7.6.2010

Tasa-arvovaltuutettu kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto oikeusministeriön asettaman ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietinnöstä kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta.

Ihmisoikeuskeskuksen oltava Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio
Mietinnössään työryhmä toteaa, että ihmisoikeuskeskukselle ehdotetut tehtävät *yhdessä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien kanssa vastaisivat Pariisin periaatteiden mukaista, kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtäväkuvaa.*

Työryhmän käyttämä kirjaus ei mahdollista perustettavaksi ehdotetun ihmisoikeuskeskuksen kutsumista Pariisin periaatteiden mukaiseksi kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi. Kirjaus saattaisi myös aiheuttaa epäselvyyttä akreditoinneista vastaavassa YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden koordinaatiokomiteassa jos ja kun ihmisoikeuskeskus hakisi koordinaatiokomitean täysimääräistä jäsenyyttä.

Pariisin periaatteiden mukaan laillisuusvalvonta, eli kanteluiden tutkiminen, on valinnainen kansallisille ihmisoikeusinstituutioille mainittu tehtävä. Kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla ei tarvitse olla toimivaltaa tutkia kanteluita ollakseen Pariisin periaatteiden mukainen. Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien yhdistäminen ehdotetulla tavalla ihmisoikeuskeskukseen on epäselvä ja aiheuttaa sekaannusta kun ei olisi yhtä toimijaa, joka olisi nimettävissä kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi. Se, että eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävä rajoittuu julkista tehtävää hoitaviin tahoihin, jättäen yksityisiä toimijoita koskevat kantelut ulkopuolelle, korostaa työryhmän kirjauksen tarpeettomuutta.

Selkeyden vuoksi ja mahdollisen väärinkäsityksen välttämiseksi tulisi yksiselitteisesti todeta, että perustettavaksi ehdotettu ihmisoikeuskeskus on Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio. Ihmisoikeuskeskus on tehtäviä hoitaessaan itsenäinen ja riippumaton. Tehtäviä hoitaessaan keskuksen tulee olla itsenäinen ja riippumaton myös eduskunnan oikeusasiamiehestä. Tämä siitakin huolimatta, että keskus olisi hallinnollisesti sijoitettu eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen.

Kansallinen ihmisoikeusinstituutio edistää perus- ja ihmisoikeuksia kansallisella tasolla. Mietinnössään työryhmä toteaa ihmisoikeuskeskukselle kaavailtujen tehtävien osalta, että tehtävien painopiste olisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa Suomessa. Mietintöön on lisäksi kirjattu, että *tarpeen vaatiessa* ihmisoikeuskeskus voisi arvioida myös Suomen ulkopoliittikan painopisteitä ihmisenäkökulmasta sekä ihmisoikeuksien toteutumista EU:ssa tai kansainvälisesti.

Suomen ulkopoliittikan painopisteet kuten myös Suomen kansainvälisillä foorumeilla ajamaa ihmisoikeuspolitiikkaa voidaan pitää erottamattomana osana kansallista perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa. Näin ollen on luontevaa, että osana ihmisoikeuskeskuksen tehtäviä keskus voisi arvioida Suomen ulkopoliittikan ihmisoikeuslottuvuusia. Onhan ajatuksena ollut, että kansallinen ihmisoikeusinstituutio myös edesauttaisi viranomaistahoja hoitamaan velvollisuuksiaan tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin.

Pariisin periaatteiden mukaisella kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla tarkoitetaan yleisesti sellaista valtion perustamaa itsenäistä toimijaa, jonka erityisenä tarkoituksena on ihmis- ja perusoikeuksien edistäminen asianomaisessa maassa. Työryhmän asettamispäätöksessä on myös todettu, että työryhmän tehtävänä on ollut selvittää mahdollisuuksia järjestää *perus- ja ihmisoikeuksien yleiseen edistämiseen Suomessa keskittyvä ihmisoikeusinstituutio* neuvottelukuntineen.

Kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävänä on ihmis- ja perusoikeuksien edistäminen kansallisella tasolla. Suomeen mahdollisesti perustettavan kansallisen ihmisoikeusinstituution tulee siis keskittyä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen Suomessa. Perustettavaksi ehdotetulla ihmisoikeuskeskuksella ei liene tarvetta käsitellä ihmisoikeuksien toteutumista EU:ssa tai kansainvälisesti.

Osallistuminen ja vaikuttaminen perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön kuuluu ehdotetun ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin. Osallistuminen tähän yhteistyöhön ei tarkoita kolmansien maiden ihmisoikeustilanteita käsittelevää työtä. Osallistuminen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainväliseen yhteistyöhön edellyttää luonnollisesti sitä, että perustettavaksi ehdotettu ihmisoikeuskeskus täyttää Pariisin periaatteiden kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskevat kriteerit ja että se hyväksytään kansainvälisesti Pariisin periaatteiden mukaiseksi kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi.

Resurssit suhteutettava tehtäviin

Pariisin periaatteiden mukaan kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla tulee olla laaja tehtävänkuva. Myös perustettavaksi ehdotetulle ihmisoikeuskeskukselle kaavailtaan varsin laajaa tehtävänkuvaa perus- ja ihmisoikeuksia koskevan neuvonnan, tiedotuksen, kasvatuksen, koulutuksen, tutkimuksen ja seurannan sekä näihin liittyvän yhteistyön edistämisessä.

Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan ja uskottavuuden turvaamiseksi työryhmän ehdotus keskukselle kaavailuista resursseista on oikean suuntainen keskukselle kaavailtujen tehtävien kanssa.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtävä ja kokoonpano

Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokoonpanon osalta työryhmä toteaa muistiossaan muun muassa, että muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajiin kuuluvat ylimmät laillisuusvalvojat sekä perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutetut.

Erityisvaltuutettujen asiantuntijuuden hyödyntämiseksi olisi selkeämmin kirjattava ihmisoikeusvaltuuskunnan kokoonpanoa koskevaan pykälään, että ylimpien laillisuusvalvojen ja kaikkien erityisvaltuutettujen tulee kuulua ihmisoikeusvaltuuskunnan kokoonpanoon. Muistiossa mainittu mahdollinen tarve noudattaa rotaatioperiaatetta jäsenpaikkoja jaettaessa ei saisi kohdistua laillisuusvalvojiin.

Kansallinen ihmisoikeusinstituutio on itsenäinen ja riippumaton

Sisäasiainministeriön tammikuussa 2008 annetun työjärjestyksen mukaan vähemmistövaltuutetulla on valtuudet itse nimittää toimistonsa virkamiehet.

Tasa-arvovaltuutetulle sen sijaan ei ole myönnetty vastaavia valtuuksia nimittää oman toimistonsa virkamiehiä. Tämän on katsottu olevan ongelmallinen tasa-arvovaltuutetun itsenäisen ja riippumattoman aseman kannalta ja valtuutettu on säännöllisesti tuonut asian esiin. Vaikka sosiaali- ja terveysministeriö on käytännössä ottanut nimitysasioissa huomioon tasa-arvovaltuutetun virkanimityksiä koskevat esitykset, tämä valtuutetun itsenäisen aseman kannalta oleellinen seikka ei voi perustua pelkästään noudatettuun käytäntöön.

Työryhmän mietinnössä todetaan ihmisoikeuskeskuksen virkamiesten (muiden kuin johtajan) nimittämisestä, että virkamiehet nimittäisi eduskunnan oikeusasiamies. Ihmisoikeuskeskuksen johtaja valmistelisi ja esittelisi oikeusasiamiehelle keskuksen nimittämis- ja muut hallinnolliset asiat.

Kirjaus on ihmisoikeuskeskuksen itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta ongelmallinen. Ihmisoikeuskeskuksen on oltava itsenäinen ja riippumaton. Ihmisoikeuskeskuksen on oltava itsenäinen ja riippumaton myös suhteessa eduskunnan oikeusasiamieheen. Se, että eduskunnan oikeusasiamies on tehtäviä hoitaessaan itsenäinen ja riippumaton ei tätä asiaa muuta. Uskottavan, itsenäisen ja riippumattoman kansallisen ihmisoikeusinstituution johtajalla on oltava valtuudet itse nimittää

keskuksen henkilöstö. Näin myös korostettaisiin ihmisoikeuskeskuksen toiminnallista itsenäisyyttä.

Myös kirjaus, jonka mukaan ihmisoikeuskeskuksen virat (muiden kuin johtajan) olisivat eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön tarkoittamia ”kanslian virkoja” alleviivaa enemmän ihmisoikeuskeskuksen alisteista asemaa suhteessa eduskunnan oikeusasiamieheen kuin ihmisoikeuskeskuksen itsenäistä ja riippumatonta asemaa. Ihmisoikeuskeskuksen muiden virkamiesten asema ja virkoihin liittyvät vastuusuhteet jäävät myös epäselviksi.

Tarve tarkastella perus- ja ihmisoikeuskenttää kokonaisuutena

Työryhmän toimeksianto ei edellyttänyt siltä kansallisen perus- ja ihmisoikeuskentän kokonaistarkastelua. Työryhmä ei tällaista kokonaistarkastelua näin ollen ole tehnyt. Mietinnön nykytilan arviointia koskeva osuus kattaa vain osan perus- ja ihmisoikeuskentästä. Tarve tällaiselle kokonaistarkastelulle, jossa kansallinen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän toimivuus tarkastellaan kokonaisuutena, olisi paikallaan erityisesti jos ja kun ehdotetaan perustettavaksi uusi perus- ja ihmisoikeuskenttään sijoittuva toimija.

Kansallisen perus- ja ihmisoikeuskentän kokonaistarkastelu mahdollistaisi pohdinnan esimerkiksi siitä, olisiko syytä koota nykyiset erityislainvalvojat perustettavaksi ehdotetun kansallisen ihmisoikeusinstituution yhteyteen muutenkin kuin perustettavan ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenyyden kautta. Tämä olisi johdonmukaista siinä mielessä, että keskustelu tarpeesta perustaa kansallinen ihmisoikeusinstituutio Suomeen on pitkälti virinnyt nykyisen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän hajanaisuudesta ja sen tiedostamisesta, että olemassa olevat rakenteet on järjestettävä uudelleen. Suomessa on selkeä tarve koota perus- ja ihmisoikeustoimijat yhteen. Tähän tarvitaan muutakin kuin jälleen uusi toimija, vaikkakin tämän uuden toimijan tavoitteena on tarjota *sateenvarjomainen instituutiorakenne, jolla olisi synergiavaikutuksia nykyisiin perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin.*

Kokonaistarkastelu mahdollistaisi pohdinnan myös siitä, miten kansallinen perus- ja ihmisoikeuskenttä yksilön kannalta hahmottuu ja toimii. Perus- ja ihmisoikeuksia koskevan kansallisen valvontajärjestelmän hajanaisuus on yksilön näkökulmasta ongelmallinen. Yksilön kannalta selkeintä olisi jos olemassa olisi yksi paikka, jonne yksilö voi osoittaa kantelunsa tai johon hän on yhteydessä kun hän tarvitsee perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tietoa. Uuden toimijan perustaminen tuskin on yksilön näkökulmasta katsottuna ratkaisusta paras mahdollinen. Näin siitäkin huolimatta, että työryhmä selkeästi toteaa, että kanteluiden tai yksilövalitusten tutkiminen on rajattu perustettavaksi ehdotetun ihmisoikeuskeskuksen tehtävien ulkopuolelle, mikä sinällään ei luonnollisestikaan tarkoita sitä, etteikö ihmisoikeuskeskus vastaanottaisi huomattavan määrän kanteluita, jotka olisi asianmukaisesti käsiteltävä. Yksilön näkökulmasta katsottuna kansallisen perus- ja ihmisoikeuskentän pirstaleisuus ja hajanaisuus säilyy myös jatkossa.

Jonkin olemassa olevan perus- ja ihmisoikeustoimijan nimeäminen kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi, tai vähintään tämän mahdollisuuden

perusteellinen pohdinta, olisi paitsi noudattanut useassa Euroopan maassa noudatettua linjaa – uuden toimijan perustamisen sijaan – myös saattanut tarjota selkeämmän ratkaisun käynnissä olevaan keskusteluun. Työryhmä itsekin toteaa, että *Suomen ihmisoikeustoimielimistä eduskunnan oikeusasiamiehen voidaan lähinnä katsoa vastaavan Pariisin periaatteissa tarkoitettua kansallista ihmisoikeusinstituutiota*. Työryhmän oma arvio kansallisen perus- ja ihmisoikeuskentän nykytilasta näyttäisi puoltavan vähintään yhtä vahvasti eduskunnan oikeusasiamiehen nimeämistä kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi kuin uuden toimijan perustamista kyseiseen tehtävään.

Tasa-arvovaltuutettu

Pirkko Mäkinen

Ylitarkastaja

Miko Lempinen