IOK/51/2023 24.10.2023

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi, HE 31/2023 vp

Asia: Ihmisoikeuskeskuksen oma-aloitteinen lausunto lakivaliokunnalle

Yleistä

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Se voi oma-aloitteisesti esittää kantansa hallitukselle tai eduskunnalle esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisistä lainsäädäntöehdotuksista.[1]

Keskus osoittaa lakivaliokunnalle omasta aloitteestaan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä uudeksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoksi. Virastoon on tarkoitus siirtää kaikki eri perus- ja ihmisoikeuksia valvovat ja/tai edistävät erityisvaltuutetut (yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, vanhusasiavaltuutettu), joiden itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen liittyviä näkökulmia keskus lausunnossaan tarkastelee. Keskus julkaisi kesäkuussa 2022 selvityksen kansallisista perus- ja ihmisoikeustoimijoista, mukaan lukien erityisvaltuutetuista, ja käsitteli siinä muun muassa toimijoiden tehtäviä, asemaa ja yhteistyötä.[2] Ihmisoikeuskeskus on myös vuoden 2022 alussa lausunut Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoa koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

Ihmisoikeuskeskus pitää kannatettavana sitä lakiehdotuksen tavoitetta, jonka mukaan eri viranomaisten tuki- ja hallintopalvelujen uudelleen järjestämisellä pyritään vapauttamaan resursseja viranomaisten, kuten juuri valtuutettujen sisältötyöhön. Keskeistä on myös se, että valtuutettujen itsenäiseen ja riippumattomaan asemaan tai tehtäviin ja toimivaltuuksiin ei viraston

[1] Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002, 19 d) § 1 mom. 3 kohta; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta, HE 205/2010 vp, s. 28.
[2] Selvitys kansallisista perus- ja ihmisoikeustoimijoista. Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 1/2022. Luettavissa: https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut2/ihmisoikeuskeskuksen-julkaisut/.

Ihmisoikeuskeskus
00102 Eduskunta, Helsinki
PUH 09 4321 (vaihde)
info@ihmisoikeuskeskus.fi
www.ihmisoikeuskeskus.fi

Människorättscentret
00102 Riksdagen, Helsingfors
TFN 09 4321 (växel)
info@manniskorattscentret.fi
www.manniskorattscentret.fi

Finnish Human Rights Centre
FI-00102 Eduskunta, Helsinki Finland
TEL +358 9 4321 (switchboard)
info@humanrightscentre.fi
www.humanrightscentre.fi

perustamisella puututtaisi. Keskus katsoo kuitenkin, että yksi hallituksen esityksessä mainituista tavoitteista – erityisvaltuutettujen riippumattomuus ja rakenteellinen etäisyys oikeusministeriöstä – toteutuu vain nimellisesti. Sen sijaan, että valtuutetut toimisivat niitä koskevien nykyisten lakien sanamuodon mukaan oikeusministeriön yhteydessä, vastaisuudessa ne olisivat oikeusministeriön hallinnonalalla. Tuki- ja hallintopalvelujen siirtäminen oikeusministeriöstä valtuutettujen ja ministeriön ”välissä” olevalle virastolle voi mahdollisesti lisätä viranomaisten ulospäin näyttäytyvää riippumattomuutta, mutta käytännössä niiden itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen keskeisemmin vaikuttavat toimivaltuudet, kuten tulosohjaus sekä palkka- ja virkatoimivalta säilyvät yhä ministeriöllä.

Erityisvaltuutettujen itsenäisyys ja riippumattomuus

Hallituksen esityksessä todetaan tulosohjauksen osalta, että oikeusministeriö ” […] ei ole asettanut viranomaisten tavoitteita, vaan tulosohjauksessa on keskitytty oikeasuhtaisten resurssien osoittamiseen viranomaisten asettamien toimintatavoitteiden saavuttamiseksi.”[3] Vaikka erityisvaltuutettujen asema huomioidaan tulosohjausprosessissa, eikä oikeusministeriö ole Ihmisoikeuskeskuksen perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskevan selvityksen perusteella pyrkinyt puuttumaan erityisvaltuutettujen toimintaan, lähtökohtaisesti tulosohjausta ei voi pitää täysin ristiriidattomana itsenäisyyden ja riippumattomuuden tavoitteen kanssa. Esimerkiksi valtionvarainministeriön suosituksessa valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista todetaan, että ”[t]ulosohjauksen rinnalle luotavia tai siitä erillisiä viraston resursseihin tai tavoitteisiin vaikuttavia ohjausmenettelyjä tulee välttää.”[4] Tulosohjauksen sisällöstä suosituksessa todetaan samalla sivulla seuraavasti: [t]ulosohjausmallille on keskeistä, että se pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, hallinnonalojen konsernitavoitteisiin sekä virastokohtaisiin tavoitteisiin.”

Oikeusministeriön palkkatoimivallan, johon sisältyy esimerkiksi henkilökohtaisen palkanosan vahvistaminen, yhteensopivuutta sen kanssa, että itsenäisen ja riippumattoman toimijan tulee saada päättää resurssiensa käytöstä, ei myöskään ole käsitelty hallituksen esityksessä. Oikeusministeriö päättäisi yhä myös muun muassa viraston virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta sekä viranomaisen päällikölle annettavasta varoituksesta.

Erityisvaltuutettujen rakenteellisen itsenäisyyden ja riippumattomuuden laaja-alainen tarkastelu suhteessa toimeenpanovaltaan edellyttäisi vastaisuudessa valtuutettujen aseman perusteellista arviointia perus- ja ihmisoikeusrakenteissa. Tarkastella tulisi ensisijaisesti sitä, millä tavoin erityisvaltuutettujen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta oikeusministeriöstä voitaisiin edelleen vahvistaa. Unohtaa ei tule myöskään oikeusministeriön vuonna 2015 toteuttamassa perus- ja ihmisoikeustoimijaselvityksessä esitettyä näkemystä siitä, että hyötyjä valtuutettujen siirrosta eduskuntaan voitaisiin arvioida, kun nykyisen järjestelyn toimivuudesta on kerääntynyt kokemuksia.[5] Tällaista hyötyjen arviointia ei ole tähän mennessä tehty, pois lukien aiheen lyhyttä käsittelyä Juhani Jokisen Oikeushallintovirastoselvityksessä.[6]

Oikeusministeriön ja erityisvaltuutettujen välisen suhteen tarkastelu olisi tärkeää jo siksi, että uuteen virastoon siirrettävien viranomaisten joukossa on esimerkiksi

[3] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 31/2023 vp, s. 37.

[4] Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot VN/11537/2021, s.31

[5] Ks. oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 35/2015, s. 60.

[6] Ks. oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2019:11, s. 23.

sellaisia toimijoita kuten tietosuojavaltuutettu, jonka itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle on EU-lainsäädännössä asetettu tarkat standardit. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettuja puolestaan koskevat parhaillaan EU:ssa käsittelyssä olevat direktiiviehdotukset, joiden tarkoituksena on luoda kyseisten elinten itsenäisyyden, resurssit ja toimivallan kattavat sitovat standardit.

On myös muistettava, että osa uuteen virastoon siirrettävistä viranomaisista, esimerkiksi tietosuojavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu, voivat valvoa myös oikeusministeriötä omilla toimialoillaan. Vaikka lapsiasiavaltuutettu tai vanhusasiavaltuutettu eivät ole valvovia viranomaisia, niiden tulee seurata lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa ja tuoda esille mahdollisia epäkohtia. Itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimus on siis kaikilla erityisvaltuutetuilla korostunut.

Resurssit

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden yksi edellytys on, että niillä on riittävästi henkilöstöä ja toimintamäärärahoja. Jotta esimerkiksi erityisvaltuutetut voivat itse päättää toiminnastaan, niillä tulee olla tarvittavat resurssit toiminnan toteuttamiseksi. Ihmisoikeuskeskus pitää tärkeänä sitä, että Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston perustaminen ei tulevaisuudessakaan heikennä erityisvaltuutettujen voimavaroja lakisääteisten tehtäviensä hoitamisessa.

Sirpa Rautio
Johtaja

Elina Hakala
Asiantuntija